

LJUDSKA PRAVA U SRBIJI

2021



Beogradski centar za ljudska prava osnovan je 1995. godine kao udruženje građana zainteresovanih za unapređenje teorije i prakse ljudskih prava. Delatnost Centra je u prvom redu usmerena ka unapređenju ljudskih prava s ciljem da svojim delovanjem doprinese uvažavanju same ideje ljudskih prava, podigne svest građanja o značaju pitanja koja se tiču ljudskih prava, pokrene javno mnjenje u prilog njihovog punog poštovanja i zaštite.

Od 1998. godine Centar redovno objavljuje godišnji Izveštaj o stanju ljudskih prava. Izveštaj o ljudskim pravima u Srbiji 2021. obuhvata analizu Ustava Srbije i važećih zakona u odnosu na građanska i politička prava zajemčena međunarodnim ugovorima koji obavezuju Srbiju i koja su garantovana Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima kao i standardima ustanovljenim kroz praksu ugovornih tela UN i Evropskog suda za ljudska prava. Takođe, na odgovarajućim mestima uzeti su u obzir i standardi iz međunarodnih ugovora koji se bave pojedinim oblastima zaštite ljudskih prava (npr. UN Konvencija protiv mučenja, UN Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom, UN Konvencija o pravima deteta, UN Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, UN Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije).

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

Biblioteka

Izveštaji

39

Biblioteka
Izveštaji

LJUDSKA PRAVA U SRBIJI 2021
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

Dušan Pokuševski

Korektor

Jasmina Alibegović

Ilustracija na korici

Nebojša Petrović

Tiraž

200

ISBN 978-86-7202-229-2

Priprema i štampa

Dosije studio, Beograd

LJUDSKA PRAVA U SRBIJI 2021

PRAVO, PRAKSA I
MEĐUNARODNI STANDARDI LJUDSKIH PRAVA

Beogradski centar za ljudska prava
Beograd, 2022



Ambasada SR Nemačke
Beograd

Deutsche Botschaft
Belgrad

Istraživanje, prevod i publikovanje Izveštaja o stanju ljudskih prava 2021. pomoglo je Ministarstvo spoljnih poslova Savezne Republike Nemačke preko ambasade SR Nemačke u Beogradu. Stavovi izneti u Izveštaju ne odražavaju neophodno stavove Ministarstva spoljnih poslova SR Nemačke.

Sadržaj

| | |
|---|----|
| Skraćenice..... | 15 |
| Predgovor..... | 19 |
| Društveno politički uslovi za ostvarivanje ljudskih prava | 21 |
| Evropske integracije Srbije | 27 |
| I. LJUDSKA PRAVA U PRAVNOM SISTEMU SRBIJE..... | 31 |
| 1. Obaveze Srbije u odnosu na članstvo u UN i ratifikovane univerzalne međunarodne ugovore | 31 |
| 1.1. Izveštavanje ugovornih tela UN (komiteta) i specijalne procedure | 32 |
| 2. Obaveze proistekle iz članstva Srbije u Savetu Evrope | 34 |
| 2.1. Konvencije Saveta Evrope obavezujuće za Srbiju..... | 34 |
| 2.2. Srbija i Evropski sud za ljudska prava | 35 |
| 3. Ljudska prava u nacionalnom zakonodavstvu | 36 |
| 3.1. Ustav i međunarodne norme..... | 36 |
| 3.2. Ljudska prava u Ustavu Srbije..... | 37 |
| 3.3. Novi Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi | 40 |
| 3.4. Redovni i vanredni pravni lekovi i ustavna žalba | 44 |
| II. POSEBNA PRAVA | 47 |
| 1. Zabrana mučenja, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (zabrana zlostavljanja) | 47 |
| 1.1. Normativni okvir..... | 47 |
| 1.2. Poštovanje principa non-refoulement | 48 |
| 1.3. Praksa pravosudnih organa u postupcima protiv učinilaca zlostavljanja | 50 |
| 1.4. Garancije protiv zlostavljanja – pravo na obaveštenje treće osobe, pravo na advokata i pravo na nezavisan lekarski pregled | 51 |

| | |
|---|----|
| 1.5. Najznačajnija dešavanja tokom 2021. u vezi sa zabranom zlostavljanja | 52 |
| 1.5.1. Slučajevi policijskog zlostavljanja na julskim građanskim protestima 2020. godine. | 52 |
| 1.5.2. Zlostavljanje građana i nereagovanje policije tokom protestnih blokada saobraćajnica 27. novembra 2021. godine | 54 |
| 1.5.3. Nacrt novog zakona o unutrašnjim poslovima. | 55 |
| 1.5.4. Nadzor međunarodnih tela u vezi sa poštovanjem zabrane zlostavljanja u Srbiji | 57 |
| 2. Pravo na slobodu i bezbednost ličnosti. | 59 |
| 2.1. Normativni okvir. | 59 |
| 2.2. Značajna dešavanja u Republici Srbiji tokom 2021. godine u vezi sa pravom na slobodu i bezbednost ličnosti | 62 |
| 2.2.1. Osvrt na ograničenje prava na slobodu i bezbednost ličnosti za vreme vanrednog stanja 2020. godine. | 62 |
| 2.2.2. Dve godine od hapšenja Aleksandra Obradovića – istraga još nije okončana. | 64 |
| 2.2.3. Hapšenje aktivistkinja prilikom protesta ispred murala osuđenog ratnog zločinca | 65 |
| 2.2.4. Ograničenje prava na slobodu i bezbednost ličnosti za vreme protestnih blokada saobraćajnica u novembru mesecu | 65 |
| 2.3. Mere za obezbeđenje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnog postupka. | 66 |
| 2.3.1. Naknada štete za neosnovano lišenje slobode | 68 |
| 2.4. Kaznena politika i njene posledice na uživanje prava na slobodu i bezbednost ličnosti. | 69 |
| 3. Pravo na pravično suđenje. | 72 |
| 3.1. Javnost rasprave pred sudom. | 73 |
| 3.2. Odlučivanje sudova u razumnom roku | 74 |
| 3.3. Pravo na pravično suđenje i odluke Ustavnog suda Srbije. | 76 |
| 3.4. Pravo na pravično suđenje u odlukama Evropskog suda za ljudska prava o Srbiji. | 77 |
| 3.5. Pravo na pravnu pomoć. | 78 |
| 3.6. Nacrt zakona o parničnom postupku, dopuna stava Vrhovnog kasacionog suda, protesti i štrajk advokata. | 79 |
| 4. Pravo na privatnost. | 81 |
| 4.1. Pravo na privatnost – normativni okvir | 81 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 4.2. | Tajnost prepiske..... | 82 |
| 4.2.1. | Normativni okvir..... | 82 |
| 4.2.2. | Tajnost prepiske u 2021. godini | 84 |
| 4.3. | Porodični život i porodica | 87 |
| 4.3.1. | Zakon o utvrđivanju činjenica o statusu novorođene dece za koju se sumnja da su nestala iz porodilišta u Srbiji | 88 |
| 4.4. | Slučaj Nikolić protiv Srbije | 90 |
| 5. | Zaštita podataka o ličnosti | 91 |
| 5.1. | Normativni okvir..... | 91 |
| 5.2. | Zaštita podataka o ličnosti u 2021. godini | 95 |
| 6. | Sloboda izražavanja i pravo na obaveštenost | 99 |
| 6.1. | Normativni okvir..... | 99 |
| 6.2. | Dozvoljeno ograničavanje slobode izražavanja | 100 |
| 6.3. | Sloboda izražavanja u 2021. godini | 103 |
| 6.4. | Proces izmena zakona relevantnih za medijski sektor | 105 |
| 6.5. | Konkursno sufinansiranje | 111 |
| 6.6. | Finansiranje medija putem oglašavanja i javnih nabavki | 112 |
| 6.7. | Regulatorno telo za elektronske medije..... | 115 |
| 6.8. | Medijski registri..... | 117 |
| 6.9. | Novi vidovi pritiska – SLAPP tužbe i lažni sajtovi..... | 118 |
| 6.10. | Slobodan pristup informacijama..... | 119 |
| 7. | Sloboda mirnog okupljanja | 121 |
| 7.1. | Normativni okvir..... | 121 |
| 7.1.1. | Epidemija virusa korona i ograničenje slobode mirnog okupljanja..... | 125 |
| 7.2. | Uživanje prava na slobodu mirnog okupljanja u 2021. godini | 126 |
| 7.2.1. | Novi Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini i utišavanje protesta | 132 |
| 7.3. | Pet godina Zakona o javnom okupljanju u praksi..... | 133 |
| 7.3.1. | Analiza statistike Ministarstva unutrašnjih poslova | 133 |
| 7.3.2. | Analiza presuda prekršajnih sudova | 134 |
| 7.3.3. | Analiza akata skupština jedinica lokalnih samouprava..... | 134 |
| 8. | Sloboda udruživanja..... | 135 |
| 8.1. | Normativni okvir..... | 135 |

| | |
|---|-----|
| 8.2. Uživanje slobode udruživanja u 2021. godini – sve uži prostor za delovanje civilnog sektora | 137 |
| 8.3. Kampanje i napadi na organizacije civilnog društva | 139 |
| 8.4. Ograničeno učešće organizacija civilnog društva u zakonodavnom procesu i evropskim integracijama. | 141 |
| 8.5. Udruživanje stranaca | 142 |
| 9. Pravo na državljanstvo | 143 |
| 9.1. Uvod | 143 |
| 9.2. Normativni okvir. | 144 |
| 9.3. Sticanje državljanstva Republike Srbije | 145 |
| 9.4. Izbeglice i mogućnost sticanja državljanstva | 147 |
| 9.5. Prestanak državljanstva Republike Srbije | 148 |
| 9.6. Prava državljanina Srbije – (ne)ometan povratak u zemlju tokom pandemije koronavirusa i evakuacija naših državljanina iz Avganistana | 148 |
| III. LJUDSKA PRAVA U PRIMENI – ODABRANE TEME | 151 |
| 1. Izborna prava i građanska participacija | 151 |
| 1.1. Usvajanje novih izbornih zakona u prekratkome roku – pretnja integritetu izbornog procesa | 151 |
| 1.2. Ograničeni domet međustranačkih dijaloga o izbornim uslovima | 153 |
| 1.3. Lokalni izbori. | 155 |
| 1.4. Parlament – predstavnici naroda u službi izvršne vlasti. | 157 |
| 1.4.1. Orkestrirane kampanje u Narodnoj skupštini protiv civilnog društva, medija i sudija | 159 |
| 2. Medijske slobode u Srbiji. | 161 |
| 2.1. Ocena stanja u medijima | 161 |
| 2.2. Država u medijima opet – sufinansiranje i distribucija video sadržaja | 163 |
| 2.3. REM – problem srpske medijske scene | 164 |
| 2.4. Novinari i mediji kao meta | 166 |
| 2.5. Suđenja – za novinare teško dostupna pravda | 168 |
| 2.6. Neprofesionalno ponašanje novinara i medija | 170 |
| 3. Položaj pravosuđa – u svetlu promene Ustava | 171 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 3.1. | Ustavni položaj pravosuđa i izbor sudija i tužilaca | 171 |
| 3.2. | Pripreme za promenu Ustava 2018–2020. godine | 172 |
| 3.3. | Utvrđivanje akta o promeni Ustava tokom 2021. godine | 174 |
| 3.4. | Izbor predsednice Vrhovnog kasacionog suda | 177 |
| 3.5. | Izbor Republičkog javnog tužioca | 178 |
| 3.6. | Konstituisanje novog saziva Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca | 178 |
| 3.7. | Kontinuirano nerazumevanje podele vlasti – napadi i pritisci na sudije i tužioce; ugrožavanje slobode udruživanja i izražavanja mišljenja | 180 |
| 4. | Ustavni sud | 181 |
| 4.1. | Sastav, postupak za izbor sudija i nadležnost Ustavnog suda | 181 |
| 4.2. | Javnost rada Ustavnog suda | 183 |
| 4.3. | Statistički pregled rada Ustavnog suda u 2020. godini | 184 |
| 4.4. | Važne odluke Ustavnog suda u 2021. godini | 186 |
| 4.4.1. | Odabrane odluke Ustavnog suda o nesaglasnosti odredaba pojedinih zakona sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima | 186 |
| 4.4.2. | Odabrane odluke Ustavnog suda o podnetim ustavnim žalbama | 195 |
| 5. | Nezavisna tela | 202 |
| 5.1. | Zaštitnik građana Republike Srbije | 202 |
| 5.1.1. | Normativni okvir | 202 |
| 5.1.2. | Nadležnost institucije Zaštitnika građana | 204 |
| 5.1.3. | Aktivnosti Zaštitnika građana u 2021. godini | 206 |
| 5.1.4. | Nacionalni mehanizam za prevenciju torture (NPM) | 210 |
| 5.2. | Poverenik za zaštitu ravnopravnosti | 212 |
| 5.2.1. | Aktivnosti Poverenice u 2021. godini | 213 |
| 5.3. | Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti | 219 |
| 5.3.1. | „Slobodan” pristup informacijama od javnog značaja | 223 |
| 5.3.2. | Aktivnosti Poverenika u oblasti zaštite podataka o ličnosti | 226 |
| 5.4. | Agencija za sprečavanje korupcije | 229 |
| 5.4.1. | Normativni okvir | 229 |
| 5.4.2. | Aktivnosti Agencije za sprečavanje korupcije tokom 2021. godine | 235 |

| | |
|--|-----|
| 5.4.3. Ocene rada Agencije za sprečavanje korupcije tokom 2021. godine..... | 239 |
| 6. Pravo na zdravu životnu sredinu | 241 |
| 6.1. Normativni okvir..... | 241 |
| 6.2. Zelena agenda za Zapadni Balkan | 243 |
| 6.3. Klimatske promene i Zakon o klimatskim promenama | 243 |
| 6.4. Stanje životne sredine u Srbiji..... | 244 |
| 6.4.1. Vazduh | 245 |
| 6.4.2. Voda | 246 |
| 6.4.3. Upravljanje otpadom i industrijsko zagađenje..... | 248 |
| 6.5. Projekat „Jadar”, porast ekološke svesti i ekoloških pokreta u Srbiji..... | 249 |
| 6.6. Zaključak | 250 |
| 7. Suočavanje s prošlošću – tranziciona pravda..... | 251 |
| 7.1. Postupci za ratne zločine pred pravosudnim organima u Srbiji u 2021. godini | 251 |
| 7.2. Nacionalna strategija za procesuiranje ratnih zločina u Republici Srbiji 2021–2026. godine | 254 |
| 7.3. Reforma institucija, vetting/lustracija i odnos prema ratnim zločincima | 255 |
| 7.3.1. Istorijska revizija ratova 1990-ih kroz promovisanje osuđenih za ratne zločine, filmsku i TV produkciju i izdavaštvo..... | 255 |
| 7.3.2. Etnocentrične komemorativne prakse..... | 257 |
| 7.3.3. Izricanje pravosnažne presude Ratku Mladiću..... | 258 |
| 7.3.4. Mural Ratka Mladića i zabrana njegovog uklanjanja | 258 |
| 7.3.5. Simatović i Stanišić osuđeni za ratne zločine | 258 |
| 7.4. Odnos prema žrtvama – reparacije za žrtve..... | 259 |
| 7.4.1. Administrativne reparacije | 259 |
| 7.4.2. Sudske reparacije..... | 261 |
| IV. ZAŠTITA I OSTVARIVANJE PRAVA POJEDINIH KATEGORIJA STANOVNIŠTVA | 263 |
| 1. Zabrana diskriminacije | 263 |
| 1.1. Normativni okvir..... | 263 |
| 1.1.1. Zakon o zabrani diskriminacije | 264 |
| 1.1.2. Ostali zakoni | 268 |

| | |
|--|-----|
| 1.2. Srbija i dalje bez nove strategije prevencije i zaštite od diskriminacije. | 269 |
| 1.3. Neki postupci za zaštitu od diskriminacije | 270 |
| 2. Prava lezbejske, gej, biseksualne, trans i interseks (LGBTI) populacije. | 272 |
| 2.1. Normativni okvir. | 272 |
| 2.2. Diskriminacija LGBTI osoba, nasilje i zločin iz mržnje | 273 |
| 2.3. Manifestacije LGBTI zajednice | 277 |
| 2.4. Istopolna partnerstva | 278 |
| 2.5. Položaj trans osoba | 279 |
| 2.6. Osobe koje žive sa HIV | 282 |
| 2.7. Interseks osobe | 283 |
| 3. Prava deteta | 284 |
| 3.1. Normativni okvir. | 284 |
| 3.2. Strateški dokumenti u oblasti unapređenja i zaštite prava deteta i aktivnost nadležnih organa | 286 |
| 3.3. Uloga nezavisnih tela u zaštiti prava deteta | 287 |
| 3.4. Odabrane teme koje su obeležile ostvarivanje prava deteta u Srbiji tokom 2021. godine | 289 |
| 3.4.1. Pandemija COVID-19 | 289 |
| 3.4.2. Pravo na zaštitu od posledica klimatskih promena i pravo na uživanje zdrave životne sredine. | 290 |
| 3.4.3. Pristup dece pravdi | 291 |
| 3.4.4. Pravo na obrazovanje | 291 |
| 3.4.5. Deca sa invaliditetom: Zaboravljena deca Srbije | 292 |
| 4. Položaj nacionalnih manjina. | 293 |
| 4.1. Normativni okvir. | 294 |
| 4.1.1. Popis stanovništva. | 294 |
| 4.2. Nacionalni saveti i političke stranke nacionalnih manjina. | 295 |
| 4.3. Ocena međunarodnih tela o stepenu zaštite nacionalnih manjina u Srbiji. | 296 |
| 4.4. Ostvarivanje prava nacionalnih manjina. | 297 |
| 5. Položaj osoba sa invaliditetom | 300 |
| 5.1. Normativni okvir. | 301 |

| | |
|--|-----|
| 5.2. Ocena ostvarivanja prava osoba sa invaliditetom | 304 |
| 5.3. Samostalan život i uključivanje u zajednicu | 305 |
| 5.4. Položaj dece i odraslih u institucijama. | 307 |
| 5.5. Deca sa invaliditetom | 310 |
| 5.6. Inkluzivno obrazovanje | 311 |
| 5.7. Jednakost pred zakonom i poslovna sposobnost osoba sa invaliditetom | 313 |
| 5.8. Pristupačnost | 314 |
| 5.9. Rad i zapošljavanje | 315 |
| 5.10. Zdravstvena zaštita | 316 |
| 6. Prava žena i ostvarivanje rodne ravnopravnosti | 319 |
| 6.1. Rodna ravnopravnost – institucionalni okvir | 319 |
| 6.1.1. Novi Zakon o rodnoj ravnopravnosti | 321 |
| 6.2. Jednakost i nediskriminacija | 323 |
| 6.3. Nasilje prema ženama | 324 |
| 6.4. Srpski Me too | 325 |
| 6.4.1. Slučaj Miroslav Mika Aleksić | 326 |
| 6.4.2. Slučaj Branislav Lečić | 327 |
| 6.4.3. Slučaj „Petnica” | 327 |
| 6.4.4. Podvođenje žena, devojaka i devojčica u Jagodini | 328 |
| 6.4.5. #NisamPrijavila | 328 |
| 7. Položaj Roma | 329 |
| 7.1. Definicija manjina i normativni okvir zaštite prava manjina sa posebnim osvrtom na romsku nacionalnu manjinu | 330 |
| 7.2. Socijalno uključivanje Roma | 332 |
| 7.3. Položaj romske zajednice i evropske integracije | 335 |
| 7.4. Stanovanje | 337 |
| 7.5. Obrazovanje | 341 |
| 7.6. Zapošljavanje | 343 |
| 7.7. Diskriminacija | 344 |
| 8. Položaj osoba u situaciji beskućništva | 346 |
| 8.1. Normativni okvir | 348 |
| 8.2. Institucionalni mehanizmi i položaj beskućnika u Republici Srbiji | 351 |

| | |
|---|-----|
| 8.2.1. Prihvatišta za odrasla i starija lica | 352 |
| 8.2.2. Deca kao korisnici prihvatilišta..... | 357 |
| 8.3. Odgovor organizacija civilnog društva na problem beskućništva | 361 |
| 8.3.1. Drumodom | 361 |
| 8.3.2. Dnevni klub Udruženja „Izlazak”..... | 362 |
| 8.4. Položaj beskućnika tokom pandemije COVID-19..... | 362 |
| 8.5. Preporuke UN i EU | 363 |
| Dodatak I | 365 |
| Dodatak II | 371 |

Skraćenice

- ANEM – Asocijacija nezavisnih elektronskih medija
- AP – Akcioni plan
- APV – Autonomna Pokrajina Vojvodina
- BIA – Bezbednosno informativna agencija
- BIRN – Balkanska istraživačka mreža Srbije
- CAT – Komitet protiv mučenja
- CCPR – Komitet UN za ljudska prava
- CEDAW – Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena
- CEPRIS – Centar za pravosudna istraživanja
- CINS – Centar za istraživačko novinarstvo
- CoE – Savet Evrope
- CPT – Evropski komitet za sprečavanje mučenja
- dok. UN – dokument Ujedinjenih nacija
- DVT – Državno veće tužilaca
- ECtHR/ ESLJP/ – Evropski sud za ljudska prava
- Evropski sud
- 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
- GONGO – Government-organized non-governmental organization (vladine nevladine organizacije)
- Izveštaj 2010–2020 – Ljudska prava u Srbiji, Beogradski centar za ljudska prava
- Izveštaj EK za 2021 – Republika Srbija – Izveštaj Evropske komisije za 2021. godinu
- KRIK – Mreža za istraživanje kriminala i korupcije
- KZ – Krivični zakonik Srbije
- JLS – Jedinica lokalne samouprave
- LGBTI – Lezbijska – gej – biseksualna – trans i interseks populacija

- MDRI-S – Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom
- MKSJ – Međunarodni krivični sud za bivšu Jugoslaviju
- MUP – Ministarstvo unutrašnjih poslova
- NPM – Nacionalni preventivni mehanizam
- NSZ – Nacionalna služba za zapošljavanje
- NUNS – Nezavisno udruženje novinara Srbije
- NVO – Nevladine organizacije
- OCD – Organizacije civilnog društva
- ODIHR/KDILJP – Biro za demokratske institucije i ljudska prava
- OEBS/OSCE/ – Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
ODIHR
- OHCHR – Kancelarija Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska
prava
- PESK – Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim
pravima
- PGP – Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima
- PU – Policijska uprava
- REM – Regulatorno telo za elektronske medije
- RIK – Republička izborna komisija
- RJT – Republički javni tužilac
- RS/Srbija – Republika Srbija
- RTS – Radio-televizija Srbije
- RTV – Radio-televizija Vojvodine
- RZS – Republički zavod za statistiku
- SCG – Srbija i Crna Gora
- SFRJ – Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija
- Sl. glasnik – Službeni glasnik
- Sl. list – Službeni list SFRJ, SCG i SRJ
- SNS – Srpska napredna stranka
- SPS – Socijalistička partija Srbije
- SRJ – Savezna Republika Jugoslavija
- TRZ – Tužilaštvo za ratne zločine
- UN – Organizacija ujedinjenih nacija
- UNDP – Razvojni program Ujedinjenih nacija
- UNHCR – Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice
- UNICEF – Dečji fond Ujedinjenih nacija
- UNS – Udruženje novinara Srbije

- UPR – Univerzalni periodični pregled
- US – Ustavni sud Republike Srbije
- Ustav Srbije – Ustav Republike Srbije
- Venecijanska – Evropska komisija za demokratiju putem prava Saveta Evrope komisija
- VKS – Vrhovni kasacioni sud
- VSS – Visoki savet sudstva
- ZBPP – Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći
- ZJO – Zakon o javnom okupljanju
- ZKP – Zakonik o krivičnom postupku
- ZMUKD – Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivično-pravnoj zaštiti maloletnih lica
- ZoAPZ – Zakon o azilu i privremenoj zaštiti
- ZoD – Zakon o državljanstvu
- ZOUP – Zakon o opštem upravnom postupku
- ZoS – Zakon o strancima
- ZPP – Zakon o parničnom postupku
- ZUS – Zakon o Ustavnom sudu
- ZZD – Zakon o zabrani diskriminacije
- YUCOM – Komitet pravnika za ljudska prava

Predgovor

Izveštaj o ljudskim pravima u Srbiji 2021. obuhvata analizu Ustava Srbije i važećih zakona u odnosu na građanska, politička, ekonomska, socijalna i kulturna prava zajemčena međunarodnim ugovorima koji obavezuju Srbiju i koja su garantovana Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima (PGP), Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (EKPS) i njenim protokolima kao i standardima ustanovljenim kroz praksu ugovornih tela UN i Evropskog suda za ljudska prava.

Takođe, na odgovarajućim mestima uzeti su u obzir i standardi iz međunarodnih ugovora koji se bave pojedinim oblastima zaštite ljudskih prava (npr. UN Konvencija protiv mučenja, UN Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom, UN Konvencija o pravima deteta, UN Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena i UN Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije).

Analiziraju se svi propisi relevantni za određeno zajemčeno pravo. Izveštaj se odnosi na propise koji su bili na snazi tokom 2021. godine, ili su usvojeni u toku 2021. godine, nezavisno od toga kada počinje njihova primena, kao i na nacрте zakona koji su bili dostupni javnosti u 2021. godini. Svrha analize nacрте zakona je da se stručnoj javnosti ukaže na moguće nedostatke ili nesaglasnost sa standardima u predloženim rešenjima da bi se uticalo na poboljšanje u procesu njihovog usvajanja u Narodnoj skupštini.

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

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

U radu na izveštaju pomogli su nam i mnogi prijatelji iz nevladinih organizacija koji su svojim saopštenjima i reakcijama na pojedine događaje ukazali na poboljšanja ili propuste državnih organa u pogledu poštovanja ljudskih prava. Informacije koje smo dobijali bile su od velike koristi u sagledavanju stanja u oblasti ljudskih prava. Detaljne analize pojedinih zakona sačinjene u nevladinim organizacijama koje prate pojedine oblasti takođe su bile od neprocenjivog značaja za izradu ovog izveštaja, posebno onih delova koji se odnose na normativni okvir i zakone koji utiču na uživanje ljudskih prava.

Velika pomoć dolazila je i od nekih predstavnika pravosuđa, medija i pojedinaca koji su svojim savetima i postupcima pomogli da bolje razumemo probleme sa kojima se društvo u Srbiji suočava kada je reč o poštovanju ljudskih prava i konsolidaciji demokratije u periodu tranzicije kroz koju institucije u Srbiji i celo društvo već dugi niz godina prolaze. Nije izostalo ni razumevanje i pomoć međunarodnih organizacija koje imaju predstavništva u Srbiji, jer su njihovi predstavnici bili spremni da nam izađu u susret i u svakom trenutku daju informacije relevantne za sagledavanje stanja u oblasti ljudskih prava u državi.

U izradi ovog izveštaja korišćeno je više izvora. To su, između ostalog, vesti dnevnika *Danas* i *Večernje novosti*, nedeljnika *Vreme* i *Nedeljnik*, kao i servisi agencija *Beta*, *FoNet* i *Tanjug*. Korišćene su informacije *TV N1*, *TV Nova S*, *RTS*, *B 92*, *Cenzolovka*, *Krik*, *Raskrikavanje*, *Istinomer*, *Nova.rs*, *Insajderonline.rs*, kao i vesti *Glasa Amerike*, *Radio Slobodna Evropa*, *BBC News* i *Deutsche Welle* na srpskom jeziku, i druge.

Zahvalnost dugujemo svima koji su učestvovali u izradi ovog izveštaja i doprineli da bude sačinjen na vreme i da sadrži dovoljno podataka relevantnih za sveobuhvatnu analizu stanja ljudskih prava u Srbiji u 2021. godini. Ova publikacija proizvod je timskog rada u kom su učestvovali Milena Ančić, Lana Avakumović, Tamara Branković, Dragana Ćirić Milovanović, Sara Dereta, Jelena Ilić, Vladica Ilić, Sofija Mandić, Nina Miholjčić, Dušan Pokuševski, Dragan Popović, Ivan Protić, Sanja Radivojević, Vlado Radulović, Vuk Raičević, Goran Sandić, Anja Stefanović, Miloš Stojković, Vlada Šahović, Višnja Šijačić, Miloš Tasovac, Duška Tomanović, Ana Trifunović Ana Trkulja i Nevena Vučković Šahović.

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

I na kraju jedna napomena: u Izveštaju se koristi muški rod za označavanje aktera, osim ako se u konkretnom slučaju ne spominje ženska osoba.

Urednik
Dušan Pokuševski

Društveno politički uslovi za ostvarivanje ljudskih prava

Izložena neprestanim unutrašnjim političkim tenzijama, traumirana svakodnevnim incidentima, aferama, verbalnim i fizičkim nasiljem, Srbija je postala duboko polarizovano društvo u kom su usled nefunkcionalnosti institucionalnih mehanizama zaštite građani prinuđeni da zaštitu svojih prava traže van institucija. Godinu za nama obeležili su brojni protesti, štrajkovi i drugi vidovi organizovanja građana čija su prava ugrožena ili povređena kao poslednja mogućnost koja im stoji na raspolaganju. Takođe, 2021. godinu obeležio je i proces izmene Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe koji je okončan usvajanjem teksta ustavnih amandmana krajem godine od strane Narodne skupštine i potvrđivanjem od strane građana na referendumu održanom 16. januara 2022. godine. Ipak, suštinski problem koji se prožima kroz sve društvene procese, a svoje najdrastičnije oblike i posledice ispoljava u oblasti ljudskih prava, jeste uporno odbijanje nosilaca vlasti da uspostave suštinski dijalog, pre svega sa građanima.

Brojni problemi kada je u pitanju vladavina prava na koje ukazuju i Evropski parlament i Evropska komisija, narušenost principa podele vlasti u kojoj sve jasniji primat preuzima izvršna grana vlasti i urušavanje institucija nastavljeno je i u 2021. godini. O tome svedoče i podaci istraživanja Svetskog projekta pravde prema čijem indeksu vladavine prava Srbija beleži nižu ocenu u odnosu na prethodne godine i zauzima 81. mesto od 139 zemalja.

Možda i najilustrativniji primer ugroženosti osnovnih principa na kojima počiva Republika Srbija predstavlja postupak izmene Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi koji je Narodna skupština usvojila 25. novembra, a njegove izmene i dopune 10. decembra. Sama činjenica da je do izmena i dopuna usvojenog Zakona došlo u roku od 16 dana ukazuje na postojanje ozbiljnih problema kada je u pitanju funkcionisanje zakonodavne vlasti. Ipak, celokupan proces izmene ovog zakona, od izrade nacarta, fingiranja javne rasprave, brojnih pokušaja izigravanja međunarodnih standarda i zanemarivanja stavova građana predstavljaju paradigmatičnu urušenosti demokratije, vladavine prava i pripadnosti evropskim principima i vrednostima. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave u junu je predstavilo Nacrt koji je dovodio u pitanje samu suštinu građanske suverenosti. Još više brine to što pored brojnih apela, inicijativa i peticija vlasti nisu htele da razgovaraju sa građanima, što se prilikom izrade zakona ignoriše Ustav i osnovni međunarodni i evropski standardi, što su narodni poslanici glasali onako kako im je rečeno da glasaju, a predsednik, uz verovatno savet tima koji je okupio, potvrđuje ovaj zakon uprkos zahtevima građana. Do potpunog zaokreta dolazi kada je postalo evidentno sa kojom odlučnošću su građani izrazili svoj protest. Jedna predsednikova poruka je bila dovoljna da Vlada i poslanici u Narodnoj skupštini u potpunosti promene tvrdokorno mišljenje koje su tokom 9 meseci ispoljavali uglavnom kroz ignorisanje onih u čije ime vrše vlast.

Iako je Venecijanska komisija u mišljenju na Nacrt zakona o referendumu bila izričita da zakon ne treba menjati za potrebe konkretnog referenduma niti da se u izvesnom periodu od usvajanja zakona organizuje referendum, upravo to je učinjeno. Nešto više od mesec dana od usvajanja Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, građani su imali priliku da se na referendumu izjasne o Aktu o promeni Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe. Osim očigledne brzine kojom je Akt o promeni Ustava pripremljen, a zatim i izglasan, u javnosti su se mogla čuti podeljena mišljenja o krajnjim dometima predloženih rešenja. Dok su predstavnici vlasti i učesnici u radu Radne grupe bili zadovoljni ponuđenim poboljšanjima, njihovi kritičari ističu da ona ne mogu dovesti do osnovnog cilja – onemogućavanja zakonodavne i izvršne vlasti da utiču na ključne odluke u pravosuđu. Postoji saglasnost da su nesumnjivo dobre strane Akta o promeni Ustava ukidanje trogodišnjeg probnog mandata sudija i mogućnost da sudije i tužioci samostalno biraju svoje predstavnike u pravosudne savete. Ipak, ostaje utisak da je propuštena prilika da se već samim Ustavom uspostave čvršće garancije podelje vlasti i nezavisnosti sudske vlasti i smanji rizik od politizacije dva pravosudna saveta na šta je ukazala i Venecijanska komisija u svom mišljenju. Odbedbe koje su naišle na najviše kritika odnose se na sastav Visokog saveta tužilaštva kojima se predviđa da ovo telo čini 11 članova: pet javnih tužilaca koje biraju glavni javni tužioci i javni tužioci, četiri istaknuta pravnika koje bira Narodna skupština, Vrhovni javni tužilac i ministar nadležan za pravosuđe. Na ovaj način u potpunosti je izigran cilj iz Akcionog plana za Poglavlje 23 u kom se navodi da minimum 50% sastava čine članovi iz reda javnih tužilaca. Takođe, dosta polemike u javnosti je izazvao mehanizam izbora istaknutih pravnika u sastav Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaštva. Ustavnim zakonom predviđeno je da osnovni zakoni kojima se uređuje položaj pravosudnih organa bude usvojen u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu amandmana. Imajući u vidu da pitanje mogućnosti političkog uticaja na nosioce pravosudnih funkcija ostaje otvoreno, od izuzetnog značaja će biti proces izmene seta pravosudnih zakona koji će bliže urediti nova ustavna rešenja.

Na neophodnost izmene zakona o pravosudnim savetima kako bi se oni osnažili da u potpunosti preuzmu svoju nezavisnu ulogu u proaktivnoj odbrani nezavisnosti sudstva i samostalnosti tužilaštva u praksi ukazala je i Evropska komisija u Izveštaju o napretku za 2021. Izveštaj ocenjuje napredak Srbije u poglavljima 23 i 24 kao ograničen i upozorava da je politička klima ostala polarizovana i da se u političkom govoru koriste zapaljiv jezik, kao i da institucije moraju da poboljšaju saradnju sa civilnim društvom. Ipak, kada se govori o aktivnostima koje su predviđene akcionim planovima, a posebno Akcionim planom za Poglavlje 23, treba imati u vidu da ispunjavanje određenih aktivnosti tokom 2021. godine u stvari predstavlja ispunjavanje aktivnosti sa velikim zakašnjenjem kao i da se opravdano postavlja pitanje kvaliteta određenih dokumenata koji su nastali tokom procesa koji nisu bili inkluzivni.

Svojevrsnu novinu u Izveštaju predstavlja i konstatacija Evropske komisije da su ispunjena merila za otvaranje klastera 3 i 4 i davanje preporuke Evropske komisije da se klasteri i otvore. Kao pozitivnu treba oceniti i odluku Vlade o formiranju Koordinacije za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji i

Tima za podršku pregovorima. Za glavnog pregovarača sada je određen ministar za evropske integracije čime je okončan period od skoro dve godine u kom Srbija nije imala šefa pregovaračkog tima. Na međuvladinoj konferenciji 14. decembra otvoren je Klaster 4 – Zelena agenda i održivo povezivanje koji sadrži četiri pregovaračka poglavlja. Ukupan broj otvorenih poglavlja sada iznosi 20, privremeno su zatvorena dva poglavlja, a neotvoreno je još 13 poglavlja.

U Izveštaju EK za 2021. godinu, takođe, se navodi da je ostvaren izvestan nivo pripremljenosti u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena. Ipak, Srbiji je upućena jasna preporuka da obezbedi strogo poštovanje pravila o proceni uticaja na životnu sredinu, zatvaranje neuslovnih deponija, povećanje ulaganja u smanjenje količine, razvrstavanje i reciklažu otpada, poboljšanje kvaliteta vazduha i vode, uključujući postepeno ukidanje uglja.

Iako je Srbija na normativnom planu poslednjih godina ostvarila izvesne pomake u oblasti zaštite životne sredine, rašireno je mišljenje da značajno zaostaje za evropskim i globalnim trendovima. Posebno je zabrinjavajuća činjenica da se Srbija nalazi na devetom mestu u svetu i na prvom mestu u Evropi po broju prevremenih smrti koje se mogu direktno pripisati ili su u vezi sa zagađenjem životne sredine.

Ovakvo stanje i nezainteresovanost vlasti da preduzme hitne korake koji će voditi ka rešavanju brojnih problema u oblasti životne sredine bili su povod za ekološke proteste širom Srbije koji su se održavali tokom cele godine. „Ekološki ustanak“ počeo je 10. aprila kada su se u Beogradu okupili građani i aktivisti preko 80 ekoloških organizacija. Tom prilikom upućeno je 13 zahteva nadležnim državnim institucijama, a neki od njih su: poštovanje Ustava i postojećih zakona; usklađivanje propisa sa najvišim standardima životne sredine; obustava gradnji i revizija štetnih projekata MHE; zdrave urbane sredine; očuvanje vodnih dobara; zaštita svih šuma, zaustavljanje seče u zaštićenim područjima i pošumljavanje i dr. Više hiljada ljudi okupilo se u Beogradu i 11. septembra na protestu Ustanak za opstanak kako bi iskazali nezadovoljstvo načinom na koji se nadležni odnose prema zaštiti životne sredine.

Ipak, projekat „Jadar“ kojim je predviđena eksploatacija litijuma i bora u okolini Loznice od strane kompanije Rio Tinto izbio je u prvi plan i postao najznačajnija tema ekoloških protesta. Iako su vlasti u Srbiji negirale postojanje bilo kakvog dogovora sa kompanijom Rio Tinto, u decembru je javnost saznala da je Vlada Srbije još 2017. godine potpisala Memorandum o razumevanju sa ovom kompanijom u kom se projekat „Jadar“ prepoznaje kao prioritetni projekat geoloških istraživanja i da postoji spremnost da se obezbede sve neophodne dozvole za rudnike i preradu litijuma.

Svoj vrhunac protesti su doživeli krajem godine pošto je Narodna skupština usvojila Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji. Na ulicama gradova Srbije okupio se veliki broj ljudi svih političkih ideja i opredeljenja, koji su u znak protesta blokirali najvažnije saobraćajnice u zemlji. Protesti su nažalost doveli i do sukoba. Predstavnici vlasti i tabloidi pokušali su da ih prikažu kao isključivo političke proteste, a išli su toliko daleko da su tvrdili kako je cilj protesta da se izazove građanski rat. Posebnu pažnju javnosti zbog nasilja koje se dogodilo privukao je protest u Šapcu 27. novembra, na kom se desio niz incidenata i tuča.

Policijski kordon povukao se sa blokade mosta na Savi u Šapcu 27. novembra, neposredno pre najavljenog okončanja protesta, a dva minuta pre nego što je prema okupljenima krenuo bager praćen grupom muškaraca sa motkama i čekićima koji su napali demonstrante, što je u javnosti stvorilo ozbiljnu sumnju o tome da su napadači postupali u sadejstvu sa policijskim organima, odnosno da su okupljeni građani bili prepušteni njihovoj samovolji. Niko od napadača još uvek nije procesuiran niti je ispitano (ne)postupanje i eventualna odgovornost pripadnika policije.

Godinu i po dana nakon julskih protesta 2020. godine, nije podignut nijedan optužni akt protiv policijskih službenika koji su fizički zlostavljali pojedine učesnike protesta a analiza rada ovih tužilaštava pokazala je brojne propuste.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je u avgustu 2021. godine objavilo Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima koji su organizacije civilnog društva i stručna javnost jednoglasno ocenile kao nezadovoljavajući i izuzetno štetan po ljudska prava i slobode građana. Najveću pažnju izazvale su odredbe čije bi usvajanje praktično značilo stvaranje pravnog osnova za uvođenje masovnog video-nadzora putem tehnologije za detekciju i prepoznavanje lica. Nacrt je sadržao i čitav niz nedostataka relevantnih za borbu protiv mučenja i drugih oblika zlostavljanja službenika. Nacrtom je bilo izostavljeno pravo građanina da zahteva prisustvo lica koje uživa njegovo/njeno poverenje prilikom primene policijskih ovlašćenja, bila je predviđena zabrana „objavlivanja podataka o identitetu“ policijskih službenika koji primenjuju policijska ovlašćenja a odredbe koje se odnose na Sektor unutrašnje kontrole u velikoj meri bi ugrozile njegovu nezavisnost. Ubrzo po okončanju javne rasprave, Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima je povučen. Ministar unutrašnjih poslova je javno saopštio da je do povlačenja Nacrta došlo na molbu predsednika Republike.

Ipak, treba konstatovati da nije reč o izolovanom slučaju. Posle velikog pritiska javnosti i Predlog izmena i dopuna Zakona o vodama je povučen pošto je predsednik Republike odbio da potvrdi Zakon koji je usvojila Narodna skupština, a slična sudbina zadesila je i Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi. Sve ove primere karakteriše odsustvo suštinske javne rasprave. Stručnjaci i udruženja građana nisu uključeni u procese izrade zakona i strateških dokumenata a i kada je to slučaj vlast ignoriše njihove kokretne predloge i sugestije.

Pored zanemarivanja značaja uloge organizacija civilnog društva u oblasti ljudskih prava, one su često i direktna meta napada predstavnika vlasti. Atmosfera u društvu u kojoj se organizacije civilnog društva proglašavaju izdajnicima i stranim plaćenicima, a kampanje u kojima se nasilje postavlja kao legitiman način suprotstavljanja akcijama organizacija civilnog društva, nije promenjena ni 2021. godine.

Sloboda medija je i dalje jedno od najugroženijih prava u Srbiji. Stanje na medijskoj sceni nastavilo je da se pogoršava. Broj napada i pritisaka na novinare se povećava, retorika vlasti prema medijima koji objektivno izveštavaju dalje se zaoštrava, obilno se finansiraju provladini mediji i pored toga što je najveći broj pritužbi za povredu profesionalnog kodeksa, kršenja zakona i moralnih načela podnet baš protiv ovih medija.

Stoga, ne predstavlja iznenađenje ocena da se Srbija na CIVICUS Monitor listi i dalje nalazi u kategoriji zemalja u kojima su osnovne slobode opstruirane i u kojoj je prostor za delovanje organizacija civilnog društva drastično sužen a pojedincima i organizacijama koji imaju kritički odnos prema vlastima upućuju se pretnje.

Ovi napadi i pretnje prema organizacijama civilnog društva ali i novinarima, aktivistima i drugima koji imaju kritički odnos prema vlasti često dolaze od strane narodnih poslanika sa skupštinske govornice. Predsedavajući sednicama nisu nijednom iskoristili mogućnost da ovakve izjave osude, a Kodeks ponašanja narodnih poslanika, usvojen krajem 2020. godine, pokazao se kao samo još jedan primer nefunkcionalnog mehanizma.

Potpuno odsustvo konstruktivne rasprave je jedini način na koji bi se mogao opisati rad 12. skupštinskog saziva. Najava predsednika države Aleksandra Vučića iz oktobra 2020, koja ostaje bez presedana, da će mandat Vlade Republike Srbije, odnosno narodnim poslanicima, biti skraćen, te da Srbiju čekaju vanredni parlamentarni izbori, dobila je potvrdu u oktobru kroz Sporazum međustranačkog dijaloga o izbornim uslovima bez posredovanja Evropskog parlamenta.

Skupštinski saziv, koji je trajao svega 16 meseci odlikuje izrazito intenzivna zakonodavna aktivnost u poređenju sa prethodnim sazivima. Više od 200 akata usvojeno je tokom 32 redovne i 14 vanrednih sednica Skupštine održanih u periodu od oktobra 2020. do kraja novembra 2021. godine. Međutim, zabrinjava okolnost da tempo zakonodavne aktivnosti i kvalitet zakonodavnih rešenja diktira izvršna vlast. Čak 99 odsto usvojenih zakona predložila je Vlada Republike Srbije, dok je skoro 70 odsto izglasano bez ijednog amandmana. Narodni poslanici neprekidno pokazuju da svoju zakonodavnu ulogu doživljavaju jedino u potvrđivanju zakonskih predloga zbog čega se stiče utisak da Parlament predstavlja servis za zakonodavne potrebe izvršne vlasti. Osim što navedena praksa svedoči o lošem kvalitetu zakona, a što je posledica netransparentnog i gotovo „privatizovanog” procesa izrade zakona u kom interesi i zabrinutost građana nisu na vreme uzeti u obzir, ona ukazuje i na krah principa podele vlasti.

Zabrinjava i odnos Narodne skupštine prema nezavisnim institucijama za zaštitu ljudskih prava. Njihovi izveštaji za 2020. godinu došli su na dnevni red u poslednjim danima 2021. godine. Iako se sad može konstatovati da Narodna skupština dve godine za redom, barem formalno, razmatra izveštaje nezavisnih tela koji predstavljaju njenu produženu ruku u zaštiti ljudskih prava, ostaje utisak da njihovu ulogu, i preporuke za unapređenje ljudskih prava najviše predstavničko telo ne uzima sa dovoljno ozbiljnosti.

Narodna skupština Republike Srbije je krajem maja 2021. godine usvojila izmene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije. Novine u Zakonu predstavljaju: uvođenje polnih karakteristika kao ličnog svojstva, čime su interseks osobe po prvi put pravno prepoznate u srpskom zakonodavstvu; uvedeni su i novi oblici diskriminacije, i to: polno i rodno uznemiravanje, navođenje na diskriminaciju i segregacija; predviđaju se obaveze poslodavaca da u propisanim slučajevima preduzmu mere potrebne za ostvarivanje ravnopravnosti; kao poseban oblik diskriminacije uvedena je diskriminacija u oblasti stanovanja; precizira se da Narodna skupština Republike Srbije sada

može započeti postupak izbora novog Poverenika tri meseca pre isteka mandata, a do izbora novog Poverenika tu funkciju obavlja Poverenik kome ističe mandat; izvršeno je preciziranje razloga zbog kojih Poverenik neće postupati po pritužbi itd.

Početakom 2021. godine Ministarstvo za ljudska i manjinska prava započelo je rad na pripremi Nacrta zakona o istopolnim zajednicama. Proces izrade ovog propisa pratio je i jak otpor dela javnosti. Nacrt zakona nije se našao pred Vladom Srbije, te stoga nije ni upućen u skupštinsku proceduru na usvajanje. Kao glavni razlog za to ocenjena je izjava predsednika Srbije da on ne bi mogao da potpiše zakon koji bi regulisao istopolne zajednice, jer je on u suprotnosti sa Ustavom Srbije. Međutim, treba naglasiti da iako Ustav tretira brak kao zajednicu muškarca i žene, u slučaju Nacrta zakona o istopolnim zajednicama nije reč o zakonu kojim se reguliše brak i koji je u suprotnosti sa Ustavom.

Republika Srbija gotovo tri godine od isteka Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije nije usvojila novu strategiju koja će se baviti ovim pitanjem. To znači da država već duži vremenski period nema usaglašen sistem mera, uslova i instrumenata javne politike koje bi trebalo da sprovodi radi sprečavanja odnosno smanjenja svih oblika i posebnih slučajeva diskriminacije, a posebno prema određenim licima odnosno grupama lica s obzirom na njihovo lično svojstvo.

I u 2021. godini položaj određenih društvenih grupa je bio izuzetno težak, čemu je dodatno doprinela pandemija virusa COVID –19.

Posebnu pažnju i uznemirenje javnosti izazvao je izveštaj Inicijative za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDRI-S i Disability Rights International (DRI) „Zaboravljena deca Srbije“ u kom se konstatuje da Srbija nije uspela da reši pitanje teških kršenja ljudskih prava i zloupotrebe u rezidencijalnim ustanovama koje predstavljaju nečovečno i ponižavajuće postupanje – a u nekim slučajevima dostižu nivo mučenja. Konstatovano je uskraćivanje medicinskih tretmana i zanemarivanje opasno po život, seksualno zlostavljanje i prinudna kontracepcija. Odrasli i deca u nekim od ovih ustanova žive zajedno što vodi izloženosti daljem zlostavljanju, korisnicima se uskraćuje pravo na život u porodici i navode se brojna druga kršenja prava. Život žena sa invaliditetom koje su smeštene u ustanovama socijalne zaštite posebno je težak. One su izložene specifičnim oblicima rodno zasnovanog nasilja (prisilni abortusi, davanje kontraceptivnih sredstava bez informisanog pristanka, seksualno uznemiravanje i seksualno nasilje, prisilne sterilizacije), a mehanizmi prijavljivanja nasilja i zaštite od nasilja nisu adekvatni i/ili funkcionalni.

Prema podacima UNICEF-a deca u Srbiji čine samo 17,3% stanovništva. U apsolutnom siromaštvu živi 8,3% dece, na liniji siromaštva živi čak 24,2%, dok je 22,2% mladih do 24 godine starosti nezaposleno. Sve obavezne vakcine nije primilo 31% dece. Iako 61% dece uzrasta od 3 do 5 godina ide u vrtić, procenat je značajno niži kada su u pitanju deca iz siromašnih porodica – 11%. Kada su u pitanju deca iz romskih naselja, samo 7% ide u vrtić. Preko polovine devojaka iz romskih naselja se uda pre navršene osamnaeste godine, dok je procenat za devojke iz opšte populacije 5,5%. Čak 45% dece je izloženo nasilnim metodama disciplinovanja kod kuće koje negativno utiču na njihov razvoj. Deca su tokom 2021. godine i dalje bila izložena

nasilju u porodici, školi, lokalnoj zajednici i drugim sredinama u kojima žive ili borave. Nasilje u digitalnom okruženju je privlačilo posebnu pažnju.

Krajem maja usvojen je Zakon o rodnoj ravnopravnosti. Novina u Zakonu je uključivanje definicije rodne ravnopravnosti koja je u skladu sa međunarodnim standardima, uvođenje novih pojmova kao što su višestruka diskriminacija, uravnotežena zastupljenost polova, kao i neplaćeni kućni rad. Predviđena je izrada pet strateških akata koji će definisati politiku ostvarivanja rodne ravnopravnosti. Zakon uvodi definiciju rodno osetljivog jezika kao jezika kojim se promovira ravnopravnost žena i muškaraca, kao i način na koji može da se utiče na svest onih koji se tim jezikom služe.

I pored pozitivnih pomaka u oblasti rodne ravnopravnosti, naročito kada je reč o zakonodavnom okviru, 2021. godina, nažalost, obiluje incidentima i aferama koje otkrivaju mizogene tendencije i rodno zasnovano nasilje prema ženama u srpskom društvu. Optužbe za silovanja i podvođenja maloletnica od strane poznatih ličnosti, poput glumaca i političara, uzdrmale su javni diskurs i ozbiljno otvorile pitanja rodnog nasilja kao i odgovornosti i nekažnjivosti javnih ličnosti.

Romi su i dalje u izuzetno teškom položaju. Evidentni su brojni problemi ostvarivanja njihovih prava u oblasti stanovanja, obrazovanja i zapošljavanja. Pripadnici i pripadnice romske nacionalne manjine su i dalje izloženi diskriminaciji, netoleranciji i govoru mržnje. Najveći broj pritužbi podnetih 2020. godine Poverniku za zaštitu ravnopravnosti, a koje se tiču diskriminacije na osnovu nacionalne pripadnosti i etničkog porekla, odnose se na diskriminaciju pripadnika i pripadnica romske nacionalne manjine.

Položaj osoba u situaciji beskućništva i dalje je marginalizovan. Nisu ustanovljeni standardi koji definišu minimalne uslove stanovanja, te su u upotrebi samo relativno široki pojmovi takozvanih primarnih i sekundarnih beskućnika. Društvo i država radije nastoje da upravljaju problemom beskućništva, nego da ga iskorene i okončaju. Postojeće usluge su se razvile na taj način da se pobrinu za trenutne potrebe beskućnika: obezbeđivanje kreveta iz noći u noć, mehanizmi za doniranje hrane, zdravstvena zaštita i sl., međutim one ne nude dugoročno rešenje.

Evropske integracije Srbije

U 2021. godini navršilo se 70 godina od osnivanja preteče Evropske unije – Evropske zajednice za ugalj i čelik, 12 godina od kada je Srbija podnela zahtev za prijem u članstvo u Evropskoj uniji (EU), a sedam godina od otvaranja pregovora sa EU. Prošle, 2020. godine, nije otvoreno nijedno pregovaračko poglavlje, ali jeste usvojena nova metodologija proširenja kojom je svih 35 pregovaračkih poglavlja organizovano u šest klastera sa kojom se saglasio Savet EU.¹ Međutim, do zaključenja ovog izveštaja dokument Republike Srbije o usvajanju nove metodologije nije objavljen i ne zna se šta sadrži.

1 „Savet EU odobrio novu metodologiju za pristupanje Srbije EU”, RTS, 11. maj.

Ministarstvo za evropske integracije je poslednji izveštaj Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije objavilo krajem 2019. godine.² Ostaje utisak da je Srbija i dalje dovoljno daleko od EU kada je u pitanju usklađivanje sa njenim pravnim tekovinama, a istovremeno dovoljno blizu da i dalje ima pristup fondovima. S druge strane, posle kraće pauze, Ministarstvo za evropske integracije objavilo je rezultate istraživanja javnog mnjenja o odnosu građana Srbije prema Evropskoj uniji u kom se 57% ispitivanih izjasnilo za EU – što je najveći broj u poslednjih pet godina.³

Vlada je u aprilu donela Odluku o formiranju Koordinacije za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji i Tima za podršku pregovori-ma. Ovim je zamenjen raniji mehanizam koji je podrazumevao postojanje Pregovara-čkog tima sa šefom Pregovaračkog tima. Za glavnog pregovarača sada je određen ministar za evropske integracije. Tim za podršku čine koordinatori oblasti i članovi zaduženi za šest postojećih klastera, predstavnici ministarstava i Vlade, šef Misije Republike Srbije pri EU i ekspertske članovi.

Takođe, Vlada je u januaru izmenila Odluku o osnivanju Koordinacionog tela za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava.

Ministarstvo pravde je u 2021. godini ponovo pokrenulo dobru praksu objavljivanja kvartalnih izveštaja o sprovođenju (revidiranog) Akcionog plana za Poglavlje 23 koji su dostupni na veb-sajtu Ministarstva.

Predstavnici Evropskog parlamenta, Tanja Fajon i Vladimir Bilčik, su predvodili posredovanje Evropskog parlamenta u međupartijskom dijalogu u Srbiji tokom 2021. godine o poboljšanju izbornih uslova.⁴ Proizvod posredovanja „evroparlamentaraca“ je bio dokument sa 16 usvojenih preporuka, a deo stranaka odbio je da dalje učestvuje već nakon nacрта tog dokumenta.⁵

Samit EU – Zapadni Balkan je održan 6. oktobra, a od evropskih zvaničnika čule su se dobro poznate poruke da je Zapadnom Balkanu mesto u Evropskoj uniji, ali da je tempo reformi nezadovoljavajući.⁶

Izjave zvaničnika, a naročito ministarke za evropske integracije, o spremnosti Srbije da otvori dva klastera (klaster 3 i klaster 4) u 2021. godini intenzivirale su se nakon Izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije za 2021. godinu, da bi se od polovine novembra očekivanja svela na otvaranje „bar jednog klastera“. Na međuvladinoj konferenciji 14. decembra otvoren je Klaster 4 – Zelena agenda i održivo

2 Izveštaji o sprovođenju Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije dostupni su na internet stranici Ministarstva za evropske integracije.

3 „Istraživanje javnog mnjenja – Odnos građana Srbije prema Evropskoj uniji“, Ministarstvo za evropske integracije, avgust.

4 „Mekalister: Delegaciju EP u međustranačkom dijalogu predvode Fajon i Bilčik“, *Danas*, 2. februar.

5 „Međustranački dijalog – ko će sedeti u nadzornom telu za medije: Čekaju se predlozi opozicije, deo odbio da učestvuje“, *Euronews Srbija*, 18. oktobar.

6 „Samit EU-Zapadni Balkan: Skoro pa porodično okupljanje“, *Deutsche Welle*, 6. oktobar.

povezivanje koji sadrži četiri pregovaračka poglavlja.⁷ Ukupan broj otvorenih poglavlja sada iznosi 20, privremeno su zatvorena dva poglavlja, a neotvoreno je još 13 poglavlja.

U *Izveštaju za 2020* Beogradskog centra za ljudska prava konstatovana je praksa državnih institucija i zvaničnika da pozivanjem organizacija civilnog društva u konsultativne procese ili na javne rasprave stvaraju privid učešća javnosti jer se njihovi komentari zapravo i ne razmatraju. Ove godine je ta praksa nadograđena brzom simulacijom reformi kojima se, pod izgovorom postizanja rokova, usvaja mnoštvo zakonskih, podzakonskih i strateških akata kako bi se formalno „štiklirale” i kvantifikovale predviđene aktivnosti. Iako je vođena svojevrsna javna rasprava povodom ovih dokumenata – ukoliko se pod tim može podrazumevati komunikacija gotovo isključivo elektronskom poštom u neprimereno kratkim rokovima – vlasti i dalje odbijaju da uspostave suštinski dijalog sa organizacijama civilnog društva. Sve to za posledicu ima usvajanje dokumenata čija primena ne utiče na unapređivanje prava građana u brojnim segmentima društvenog života.

Novi Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije objavljen je 19. oktobra.⁸ Izveštaj je različito ocenjen od različitih aktera. Predsednica Vlade ocenila je da je izveštaj „najbolji u poslednjih nekoliko godina”,⁹ dok predstavnici civilnog društva ističu da je izveštaj „lažno pozitivan” jer iako ima napretka u pojedinim oblastima, napretka nema u ključnim oblastima.¹⁰ Izveštaj ocenjuje napredak Srbije u poglavlji- ma 23 i 24 kao ograničen i upozorava da je politička klima ostala polarizovana i da se u političkom govoru koristi zapaljiv jezik. Dalje se konstatuje da institucije moraju da poboljšaju saradnju sa civilnim društvom¹¹ i da je potrebno u stvarnosti stvoriti okruženje koje omogućava civilnom društvu da funkcioniše.¹² Ograničen napredak je ostvaren u borbi protiv organizovanog kriminala¹³ i ističe se da je u Narodnoj skupštini opao broj zakona koji se usvajaju po hitnom postupku.¹⁴ Svojevrsnu novinu predstavlja i konstatacija Evropske komisije da su ispunjena merila za otvaranje klastera 3 i 4 i davanje preporuke Evropske komisije da se klasteri i otvore.¹⁵ Kada je reč o klasteru o spoljnim odnosima, ukupni obrasci Srbije u usklađivanju sa zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU su uglavnom ostali nepromenjeni.

7 „Srbija otvorila EU pregovarački Klaster 4 – Zelena agenda i održivo povezivanje”, *EU u Srbiji*, 14. decembar.

8 *Izveštaj EK za 2021*, koji prati Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona i Saopštenje o politici proširenja EU za 2021. godinu, Evropska komisija, 19. oktobar.

9 „Brnabić: Izveštaj EK najbolji u poslednjih nekoliko godina”, *Danas*, 19. oktobar.

10 „Burazer: Veštački pozitivan izveštaj o napretku Srbije”, *Glas Amerike*, 20. oktobar; „Vučković: Izveštaj EK dobio pozitivne ocene jer ga je vlast tako predstavila”, *N1*, 25. oktobar.

11 *Izveštaj EK za 2021*, str. 8.

12 *Ibid.*, str. 4–5.

13 *Ibid.*, str. 5.

14 *Ibid.*, str. 4.

15 *Ibid.*, str. 8.

Određeni broj akcija Srbije bio je u suprotnosti sa spoljnopolitičkim pozicijama EU. Ograničen napredak se vidi u porastu procenta usklađenosti spoljnopolitičkog delovanja Srbije sa izjavama Visokog predstavnika EU za spoljne poslove i bezbednosnu politiku (sa 56% u 2020. godini na 61% u avgustu 2021. godine).¹⁶ Istaknuto je da će brzina evropskih integracija Srbije zavisiti pre svega od reformi u oblasti vladavine prava i od normalizacije odnosa Srbije sa Kosovom.¹⁷

Ipak, kada se govori o ispunjavanju aktivnosti koje su predviđene akcionim planovima, a posebno Akcionim planom za Poglavlje 23, treba imati u vidu da ispunjavanje određenih aktivnosti tokom 2021. godine u stvari predstavlja ispunjavanje aktivnosti sa velikim zakašnjenjem kao i da se opravdano postavlja pitanje kvaliteta određenih dokumenata koji su nastali tokom procesa koji nisu bili inkluzivni.

Evropski parlament je u toku 2021. godine usvojio dve rezolucije koje se odnose na Srbiju. Prvu rezoluciju je usvojio u martu i ona se odnosi na Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2020. godinu,¹⁸ a drugu sredinom decembra o prisilnom radu u kineskoj fabrici Linglong u Zrenjaninu i ekološkim protestima u Srbiji.¹⁹ U drugoj rezoluciji Evropski parlament izražava zabrinutost zbog ozbiljnih problema sa korupcijom i vladavinom prava u oblasti životne sredine zbog nedovoljne transparentnosti i procene ekoloških i socijalnih uticaja infrastrukturnih projekata i prinudnog rada, kršenja ljudskih prava i trgovine ljudima u vezi sa oko 500 Vijetnamaca koji rade na izgradnji kineske fabrike guma Linglong.

Evropski parlament je 15. septembra usvojio regulativu o IPA III pretpripravnim fondovima za period 2021–2027. godine u iznosu od skoro 14,2 milijardi evra koji stoji na raspolaganju u Srbiji, sa retroaktivnom primenom od 1. januara 2021. godine.²⁰ Počeo je da se primenjuje i projekat EU PRO Plus u kom je EU opredelila 30 miliona evra za trogodišnji program razvoja 99 lokalnih samouprava u Srbiji.²¹

16 *Ibid.*, str. 123.

17 *Ibid.*, str. 3.

18 Rezolucija broj P9_TA(2021)0115, Evropski parlament, 25. mart.

19 Rezolucija broj P9_TA(2021)0511, Evropski parlament, 16. decembar.

20 Regulation (EU) 2021/1529 of the European Parliament and of the Council of 15 September 2021 establishing the Instrument for Pre-Accession assistance (IPA III), Evropski parlament, 20. septembar.

21 „EU PRO PLUS – Novi program podrške za razvoj poslovanja”, *EU u Srbiji*, 15. oktobar.

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. Koordinacija rada Saveta od 2020. godine je u nadležnosti Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog. U 2021. godini Savet je održao tri sednice (X XI i XII). Na XI sednici Saveta usvojene su izmene Poslovnika o radu Saveta kojima je, između ostalog, predviđeno da se na sednice Saveta pozivaju organizacije civilnog društva koje imaju potpisan memorandum o saradnji sa Savetom i dva stalna predstavnika Platforme organizacija za saradnju sa mehanizmima UN. Predstavnici organizacija civilnog društva nemaju pravo glasa prilikom odlučivanja ali mogu da učestvuju u diskusiji i daju inicijative za odlučivanje i rad Saveta. Takođe, predviđeno je da Savet može osnivati i posebne tematske radne grupe u kojima mogu učestvovati, takođe,

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, Konvencija o eliminisanju svih oblika 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, nečovčnih i ponižavajućih kazni ili postupaka i Protokol uz ovu konvenciju, Konvencija o pravima osoba s invaliditetom i Protokol uz ovu konvenciju i Međunarodna konvencija o zaštiti svih lica od prisilnih nestanaka.

organizacije civilnog društva. Na osnovu dosadašnjeg iskustva u radu Saveta, postoje indicije da ovo telo može postati jedan od retkih foruma u okviru kog postoji mogućnost dijaloga predstavnika ministarstava i organizacija civilnog društva. Brojne inicijative i predlozi organizacija civilnog društva su uzeti u razmatranje a neki od njih i uvaženi. Ipak, neophodno je istaći da postoji još mesta za unapređenje kako bi se zaista moglo konstatovati da je uspostavljen konstruktivan dijalog o primeni preporuka mehanizama UN za ljudska prava. Da bi se postigao ovaj cilj neophodno je aktivnije učestvovati upravo onih koji imaju pravo glasa, a to su članovi Saveta.² Na sednicama tokom 2021. godine dijalog je bio sveden isključivo na predstavnike Ministarstva za ljudska i manjinska prava, koje koordinira radom Saveta, i predstavnike organizacija civilnog društva.

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

U 2021. godini, konačno je otpočeo razgovor o mogućnosti ratifikacije Opcionog protokola uz Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Organizacija Inicijativa A11 pokrenula je kampanju javnog zagovaranja za ratifikaciju ovog dokumenta kojim bi se unapredio sistem zaštite prava koja već godinama unazad predstavljaju najugroženija prava građana Srbije.³ Ovo pitanje otvoreno je i na sednicama Saveta za praćenje primene preporuka i prema navodima ministarke Gordane Čomić otpočeti su razgovori kako bi se obezbedili uslovi za pokretanje procedure potpisivanja Opcionog protokola.⁴

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

Države koje su ratifikovale konvencije usvojene pod okriljem Ujedinjenih nacija obavezne su da periodično izveštavaju nadležne komitete o primeni odredaba ovih međunarodnih ugovora i ispunjavanju preporuka koje su ugovorna tela dala u svojim zaključnim razmatranjima u prethodnom ciklusu.

2 Odlukom Vlade o obrazovanju Saveta za praćenje primene preporuka Ujedinjenih nacija za ljudska prava za članove Saveta imenovani su uglavnom najviši funkcioneri kao što su državni sekretari ili pomoćnici ministra. Ipak na sastanke Saveta uglavnom dolaze državni službenici iz ministarstava i retke su situacije kada se javljaju za reč ili pokreću inicijative o kojima bi Savet trebao da raspravlja.

3 Vidi više na internet stranici Inicijativa A11.

4 Videti zapisnik sa XI sednice Saveta za praćenje primene preporuka mehanizama UN za ljudska prava. Dostupno na internet stranici Ministarstva.

Komitet protiv mučenja usvojio je 1. decembra 2021. godine Zaključna zapažanja o Trećem periodičnom izveštaju Republike Srbije o primeni Konvencije protiv mučenja.⁵

Iako je pozitivno ocenjeno usvajanje određenih strateških dokumenata kao i izmene pojedinih zakona, Komitet je uputio Republici Srbiji niz preporuka i izrazio zabrinutost kada je u pitanju poštovanje prava garantovanih Konvencijom. Posebno zabrinjava činjenica da u brojnim oblastima Srbija nije učinila dovoljno napora kako bi ispunila preporuke koje su joj upućene u prethodnom ciklusu izveštavanja zbog čega je Komitet neke od preporuka ponovio. Između ostalog, Komitet je ponovo zatražio od Republike Srbije da ubrza izradu nacrtu i donošenje izmena i dopuna članova 136 i 137 Krivičnog zakonika u cilju uključivanja u pravnu definiciju mučenja sve elemente sadržane u članu 1 Konvencije protiv mučenja i obezbedi da kazne za mučenje odgovaraju težini krivičnog dela, kako je navedeno u članu 4, stav 2 Konvencije.

Komitet je ponovo apelovao na državu da osigura da sve osnovne pravne zaštitne mere protiv mučenja budu primenjive u praksi za sva pritvorena lica od trenutka njihovog lišenja slobode, u skladu sa međunarodnim standardima.

Takođe, Komitet je istakao da je neophodno da država intenzivira svoje napore da značajno smanji prenaseljenost zatvora i poboljša kvalitet zdravstvenih usluga koje se pružaju zatvorenicima.

Država članica treba da preispita uvođenje doživotne kazne zatvor bez uslovnog otpusta i obezbedi da osuđena lica koja trenutno služe takvu doživotnu kaznu zatvora imaju pravo na sudsko preispitivanje svojih kazni i imaju pravo na uslovno puštanje.

Komitet apeluje na državu članicu da osigura da se svi slučajevi nasilja u porodici i rodno zasnovanog nasilja bez odlaganja i temeljno istraže, da navodni počinioci budu procesuirani i, ako su osuđeni, na odgovarajući način budu kažnjeni, a da žrtve dobiju obeštećenje, uključujući adekvatnu nadoknadu i rehabilitaciju. Država treba da osigura prevenciju nasilja, uključujući mere da se žene koje su žrtve porodičnog nasilja ne suočavaju sa zakonskim preprekama za izricanje hitnih mera zaštite, uključujući zabranu prilaska i pravno razdvajanje.

Vlada je u februaru usvojila Srednjoročni izveštaj u okviru Trećeg ciklusa Univerzalnog periodičnog pregleda (UPR) i dostavila ga Savetu za ljudska prava. S obzirom da srednjoročni (*follow up*) izveštaj nije obavezan za države članice UN, izrada prvog ovakvog izveštaja od strane Srbije predstavlja primer dobre prakse.⁶ Ipak, sama sadržina izveštaja je koncipirana na sličan način kao i drugi izveštaji koje država šalje UN telima za zaštitu ljudskih prava i u njemu se pored određenih bitnih informacija navode i brojne tehničke aktivnosti ili aktivnosti za koje se ne može reći

5 Zaključna zapažanja CAT/SRB/CO/3. Dostupno na internet stranici Visokog komesara UN za ljudska prava.

6 Izveštaj je dostupan na internet stranici Ministarstva za ljudska i manjinska prava.

da su direktno usmerene na ispunjenje preporuke, dok sa druge strane izostaje prepoznavanje gorućih problema u ostvarivanju ljudskih prava.

Republika Srbija dostavila je u julu Komitetu za ljudska prava Četvrti periodični izveštaj o primeni Pakta o građanskim i političkim pravima.⁷ U Izveštaju o radu Saveta za praćenje primene preporuka UN za ljudska prava za period od 1. oktobra 2019. godine do 14. jula 2021. godine, konstatuje se da je Srbija ispunila 17 od 24 preporuke, dok je implementacija preostale 4 preporuke u toku. Interesantno je da je država u Četvrtom periodičnom izveštaju obavestila Komitet da je, kada je u pitanju ispunjavanje preporuke kojom se između ostalog izražava zabrinutost zbog nepostojanja mehanizama primene odluka Komiteta po individualnim predstavkama, 2019. godine održan sastanak Saveta posvećen ovoj temi kao i da su održana dva tematska sastanka posvećena sprovođenju odluke u slučaju *Ayaz protiv Srbije*. Iako ovi sastanci jesu održani, treba istaći da su na sastanku Saveta na pitanju uspostavljanja mehanizma za primenu preporuka insistirale organizacije civilnog društva, a da država još uvek nije preduzela nijedan korak koji bi išao u tom smeru, kao i činjenica da i pored dva održana sastanka ne samo da nisu ispunjene obaveze koje proizlaze iz odluke Komiteta u slučaju *Ayaz protiv Srbije*,⁸ već je država početkom 2022. godine na sličan način prekršila svoje međunarodne obaveze kada je uprkos privremenoj meri, u ovom slučaju Evropskog suda za ljudska prava, kojom se zahteva od Srbije da ne izruči državljanina Bahreina to i učinila.⁹

2. Obaveze proistekle iz članstva Srbije u Savetu Evrope

2.1. Konvencije Saveta Evrope obavezujuće za Srbiju

Još 1998. godine je tadašnja SRJ ratifikovala Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina. Nadzor nad primenom ove konvencije obavlja Savetodavni komitet Saveta Evrope za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina koji je obavio posetu Srbiji u martu 2019. godine. Ovo je bila četvrta poseta a sastanci su održani sa predstavnicima Vlade, civilnog društva i nacionalnih manjina radi razgovora o primeni Okvirne konvencije sa relevantnim zainteresovanim stranama. Posle obavljene posete Savetodavni komitet je objavio svoje četvrto mišljenje o primeni Okvirne konvencije u Srbiji koje sadrži posebne nalaze i preporuke za dalje praćenje.¹⁰

7 *Ibid.*

8 „Komitet protiv mučenja oglosio Srbiju odgovornom zbog ekstradicije kurdskog političkog aktiviste Dževdeta Ajaza“, Beogradski centar za ljudska prava, 2. septembar 2019. godine.

9 „Srbija nezakonito izručila državljanina Bahreina uprkos odluci Evropskog suda za ljudska prava“, Beogradski centar za ljudska prava, 24. januar 2022. godine.

10 O nalazima Savetodavnog komiteta vidi *Izveštaj 2019*, IV.4.3.

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 jer Srbija nije prihvatila mogućnost podnošenja ove vrste predstavi.

Pored ovih konvencija Srbija je članica i Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, Konvencije Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma. Ratifikovane su i Konvencija Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja i Okvirna konvencija Saveta Evrope o vrednosti kulturnog nasleđa za društvo i Evropska konvencija o nezastarevanju krivičnih dela protiv čovečnosti i ratnih zločina.

Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama ratifikovala je još 2004. godine državna zajednica Srbija i Crna Gora (SCG). Građani Srbije mogu da podnose tužbe Evropskom sudu za ljudska prava. Novina je da je 1. avgusta 2021. godine stupio na snagu Protokol br. 15 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima koji donosi izmene pojedinih formalnih i materijalnih uslova za predstave Evropskom sudu. Jedna od najvećih izmena je da će od 1. februara 2022. godine rok za obraćanje Evropskom sudu biti smanjen sa šest meseci na četiri meseca od dana kada je doneta pravnosnažna odluka pred nacionalnim institucijama i pošto su iscrpljeni domaći pravni lekovi.¹¹

2.2. Srbija i Evropski sud za ljudska prava

Jedno vreme Srbija je bila među državama koje su imale najveći broj slučajeva pred Evropskim sudom za ljudska prava ali se ovaj broj u nekoliko poslednjih godina smanjuje. U 2020. godini Evropski sud je razmatrao 1.421 predstavki podnetih protiv države Srbije od kojih je 1.413 proglašeno neprihvatljivim, a doneto je 5 presuda koje su se odnosile na 8 predstavi, dok je u 4 presude ustanovljeno da je povređeno bar jedno pravo zaštićeno Evropskom konvencijom.¹²

Prema statistici objavljenoj na sajtu Evropskog suda za ljudska prava u 2021. godini, od januara do jula, evidentirana je 871 predstavka koje su prosleđene nekoj od sudećih formacija. Državi je na izjašnjavaње dostavljeno 562 predmeta, 772 je odbačeno kao neprihvatljivo, a u 20 predmeta Sud je doneo presudu.¹³

Za izvršenje presuda Suda zadužen je Komitet ministara Saveta Evrope mada u praksi postupak praćenja izvršenja presuda obavlja Odeljenje za izvršenje presuda

11 „Protocol No. 15 to the European Convention on Human Rights enters into force”, ECtHR, Press Release Issued by the Registrar of the Court, 1. avgust.

12 ECtHR, Press Country Profile Serbia. Ažurirano jula 2021. godine.

13 *Ibid.*

(*Department for the Execution of Judgments*). Do 15. marta 2021. godine razmatrano je izvršenje 530 presuda Evropskog suda koje su se ticale Srbije od kojih je 492 završeno konačnim rešenjem.¹⁴

Podaci na sajtu koji se odnose na izvršenje presuda Evropskog suda pokazuju da je evidentirano 37 novih predmeta u 2021. godini, da je 45 u toku, dok je za 30 usvojeno konačno rešenje. Takođe je prema evidenciji o dodeljenim naknadama prema presudama Suda u 2021. godini navedeno da je Srbija trebalo da za 2021. godinu isplati iznos od 422.150 evra.¹⁵

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

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

14 Council of Europe Department for The Execution of Judgments of The European Court of Human Rights, Country Profile Serbia. Podaci objavljeni zaključno sa 3. decembrom 2021. godine.

15 *Ibid.*

pravo ima prednost, osim u situaciji kada je ratifikovan međunarodni ugovor u suprotnosti s Ustavom. Ovakva odredba može pokrenuti pitanje međunarodne odgovornosti Srbije u slučajevima kada ne ispunjava obaveze iz međunarodnog ugovora zbog njihove nesaglasnosti s Ustavom.

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

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

3.2. Ljudska prava u Ustavu Srbije

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

Ustav Srbije sadrži veliki broj zaštićenih prava, mada su neke odredbe nejasne, a neka prava koja se garantuju međunarodnim ugovorima nisu nabrojana u Ustavu.

Kada je reč o vladavini prava i poštovanja načela podele vlasti glavni problem ustavnih rešenja koja se tiču pravosuđa je prvenstveno uticaj dve grane vlasti, zakonodavne i izvršne, na pravosuđe. Ustav u članu 4 sadrži odredbe o podeli vlasti i nezavisnosti sudske vlasti. Ukoliko se pogledaju stavovi 3 i 4 ovog člana uočava se njihova kontradiktornost. Naime, prvi definiše da se odnos tri grane vlasti zasniva na ravnoteži i međusobnoj kontroli, dok drugi eksplicitno navodi da je sudska vlast nezavisna. Takođe, kako je primećeno u Analizi Ustava¹⁶ 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”. Aktom o promeni Ustava o kom su se građani izjašnjavali 16. januara 2022. godine predviđena je izmena stava 3 ovog člana. Prema novom rešenju odnos tri grane vlasti zasnivaće se na međusobnom proveravanju i ravnoteži. Tokom rasprave o izmeni Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe po-

16 Dostupna na internet stranici Ministarstva pravde.

stojalo je i potpuno drugačije viđenje načina na koji bi trebalo izmeniti odredbu koja se odnosi na podelu vlasti.¹⁷ Istaknuto je da stavovi 3 i 4 nisu u koliziji s obzirom da sve tri grane vlasti različitim mehanizmima koji su predviđeni Ustavom kontrolišu jedna drugu, ali da imajući u vidu da je stav 3 korišćen kao recept za politizaciju sudstva, ovu odredbu treba izostaviti iz ustavnog teksta kako bi se izbegle bilo kakve nedoumice, a garantiju nezavisnosti sudstva prebaciti u deo Ustava kojim se uređuje položaj pravosuđa.

Mada je veoma važan deo Ustava koji definiše ustavni položaj pravosuđa nisu manje bitna i neka druga rešenja koja su mogla biti popravljena u toku ustavne reforme.¹⁸ 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”, te bi se moglo tumačiti da je dozvoljeno uz slobodan pristanak tog lica. Ustav štiti samo pojedine aspekte prava na privatni 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.¹⁹ Kada je reč o odredbi člana 26 Ustava kojom se zabranjuje ropstvo, položaj sličan ropstvu i prinudni rad neophodno je, radi što efikasnije zaštite potencijalnih žrtava, uvesti izričitu zabranu dužničkog i seksualnog ropstva.

Zabrana slobode okupljanja, kao jedne od najvažnijih političkih sloboda trebalo 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, te bi trebalo slediti praksu najvećeg broja evropskih ustava koji ovu slobodu garantuju svima.

Pored prava koja uživaju svi građani, Ustav garantuje pripadnicima nacionalnih manjina i dodatna individualna i kolektivna prava koja oni ostvaruju individualno ili u zajednici sa drugima. Ustav definiše Republiku Srbiju kao državu srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive (čl. 1) čime se daje primat većinskom stanov-

17 Pogledati Model amandmana I do XXXVI na Ustav Republike Srbije koje je izradio CEPRIS. Dostupno na internet stranici CEPRIS.

18 O ustavnim promenama u delu koji se odnosi na pravosuđe vidi više u odeljku III.2.

19 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.

ništvu 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. godine²⁰ stanovništvo Srbije čini više od 20 etničkih grupa, multikulturalnost bi trebalo da nađe mesto u Ustavu kao vrednost koja odlikuje Srbiju kao političku zajednicu.

Određbe koje se odnose na ograničenja ljudskih prava potrebno je uskladiti sa formulacijom iz Evropske konvencije po kojoj ograničenje mora imati *legitimni* cilj.²¹

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.²²

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 kom je to neophodno (materijalni uslov).²³ 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).²⁴

20 Nacionalni sastav stanovništva Republike Srbije prema popisu stanovništva, domaćinstva i stanova iz 2011. godine objavljen je 29. novembra 2012. godine u izveštaju Republičkog zavoda za statistiku.

21 U Mišljenju o Ustavu Srbije Venecijanska komisija je ukazala na činjenicu da se Ustavom ne zahteva postojanje legitimnog cilja kako bi ograničenje bilo dozvoljeno ali je takođe konstatovala da je ovaj član Ustava komplikovano formulisan, tako da 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 Beogradskog centra za ljudska prava.

22 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).

23 Član 202, st. 1 Ustava.

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

Postojanje javne opasnosti koja ugrožava opstanak države ili građana je uslov za proglašavanje vanrednog stanja (čl. 200, st. 1), te 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, tako da 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.²⁵

3.3. *Novi Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi*

Narodna skupština je usvojila novi Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi 25. novembra, a njegove izmene i dopune 10. decembra. Sama činjenica da je do izmena i dopuna usvojenog Zakona došlo u roku od 16 dana ukazuje na postojanje ozbiljnih problema kada je u pitanju funkcionisanje zakonodavne vlasti. Ipak, celokupan proces izmene ovog zakona, od izrade nacрта, fingiranja javne rasprave, brojnih pokušaja izigravanja međunarodnih standarda i zanemarivanja stavova građana predstavljaju paradigmu urušenosti demokratije, vladavine prava i pripadnosti evropskim principima i vrednostima, odnosno osnovnim principima na kojima počiva naš pravni poredak. Najzad, ceo proces izmene zakona i cilj kom su težila predložena rešenja jeste bio obesmišljavanje načela građanske suverenosti i načina na koji građani putem referenduma i narodne inicijative vrše suverenu vlast.

Od stupanja na snagu Ustava Republike Srbije 2006. godine evidentna je potreba da se važeći Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi uskladi sa Ustavom ali i sa međunarodnim standardima kako bi se obezbedilo neposredno učešće građana u vršenju vlasti. Još 2009. godine Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave sačinilo je Nacrt zakona o referendumu i narodnoj inicijativi. O njemu se izjasnila i Venecijanska komisija koja je u Mišljenju br. 551/2009 iznela brojne zamerke, ali do usvajanja zakona ipak nije došlo.

U svetlu otpočinjanja procesa konsultacija o izmenama Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe pitanje izmene Zakona o referendumu aktuelizovano je 2018. i 2019. godine kada je javnosti predstavljen još jedan Nacrt zakona i kada je otvorena javna rasprava. Međutim, ovaj proces takođe nije okončan, zbog čega se došlo u

25 Analiza *Ustavne odredbe u oblasti bezbednosti: uporedna tabela za 50 država i entiteta širom sveta* dostupna je na internet stranici Beogradskog centra za bezbednosnu politiku.

situaciju da se o trećem nacrtu raspravlja u izuzetno kratkom vremenskom periodu kako bi se postupak promene Ustava okončao u roku koji je predviđen Revidiranim akcionim planom za Poglavlje 23.

Tekst Nacrta je objavljen 9. jula u trenutku kada je Narodna skupština već usvojila Predlog za promenu Ustava, kada je rad Radne grupe koju je formirao Odbor za ustavna pitanja otpočeo, a predstavnici izvršne i zakonodavne vlasti najavljuju da bi se referendum o promeni Ustava mogao održati do kraja 2021. godine. Imajući u vidu prethodno navedeno treba podsetiti na preporuku iz Smernica Venecijanske komisije (II 3. a i b) prema kojoj u periodu od godinu dana od usvajanja bitnih izmena Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, a samim tim i donošenjem novog zakona, ne treba primenjivati nove odredbe niti ih treba usvajati radi održavanja konkretnog referenduma.²⁶ Ovo upućuje na stav da je, uz generalnu obavezu široke javne rasprave prilikom usvajanja zakonskih rešenja o referendumu, potrebno uzdržati se od instrumentalizacije novih rešenja u svrhe sprovođenja konkretnog referenduma. Ipak, ne samo da se ne može konstatovati da je bilo široke javne rasprave, već je sasvim legitimno i pitanje da li je bilo ikakve javne rasprave.

Imajući u vidu da je javna rasprava organizovana u drugoj polovini jula, da je zainteresovanim stranama ostavljeno 20 dana da u pisanom obliku dostave svoje komentare, da za razliku od javne rasprave iz 2019. godine nije predviđena diskusija zainteresovanih strana u bilo kom formatu, kao i da je Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave objavilo nepostojeću adresu za slanje komentara nekoliko organizacija civilnog društva apelovalo je na neophodnost ponavljanja javne rasprave.²⁷

Kada je u pitanju sama sadržina odredaba Nacrta, organizacije civilnog društva su istakle da se njima ugrožava neposredno učešće građana u donošenju odluka i umanjuje dostignuti nivo ljudskih prava i sloboda. Kao problematične odredbe izdvojene su one koje se odnose na trajanje referenduma, njegovu punovažnost, uslove za glasanje i utvrđivanje rezultata tokom epidemije, vremensku obaveznost referendumske odluke, sprovođenje i finansiranje referendumskih aktivnosti kao i zaštitu prava građana pred organima za sprovođenje izbora i sudovima.

Tako, usled nejasne definicije organizatora referendumske kampanje, Nacrt je predviđao da svako ko istupa u javnosti povodom referenduma može biti kažnjen veoma visokom novčanom kaznom ukoliko prethodno nije ispunio niz formalnih zahteva. Nacrt nije pravio jasnu razliku između nekoga ko bi, na primer, objavio post na društvenoj mreži kojim sugrađane poziva na izlazak na referendum i nekoga ko ima nameru da vodi referendumsku kampanju. Naknada koja bi se naplaćivala za overu potpisa neophodnih za raspisivanje referenduma na zahtev građana ili za narodnu inicijativu bila je postavljena tako da bi u praksi korišćenje ovih prava bilo

26 Revidirane smernice za održavanje referenduma (*Revised guidelines on the holding of referendums*), CDL-AD(2020)031. Dostupno na internet stranici Evropske komisije za demokratiju kroz pravo (Venecijanske komisije).

27 „Ponoviti javnu raspravu o Nacrtu zakona o referendumu i narodnoj inicijativi”, Beogradski centar za ljudska prava, 30. jul.

ograničeno samo na one koji mogu da priušte veoma visoku cenu ovih mehanizama ostvarivanja narodne suverenosti.

Pored apela koji je upućen javno, organizacije su se obratile sa istim zahtevom i direktno ministarki Mariji Obradović. Međutim, ne samo da javna rasprava nije ponovljena niti je ministarka odgovorila na ovaj dopis,²⁸ već je istog dana kada je okončana javna rasprava, Ministarstvo uputilo Nacrt Venecijanskoj komisiji na hitno mišljenje.²⁹ Činjenica da je Nacrt upućen Venecijanskoj komisiji a da ministarstvo nije ni pogledalo pristigle komentare predstavlja samo još jedan argument koji ide u prilog tezi da je javna rasprava bila u potpunosti fingirana. Pri tome, kako će se naknadno ispostaviti, prevod Nacrta koji je upućen Venecijanskoj komisiji u pojedinim članovima se razlikuje u toj meri da u potpunosti menja smisao norme.

Venecijanska komisija je početkom septembra uputila poziv za sastanak organizacijama civilnog društva na kom su konstatovane brojne zamerke na Nacrt zakona. Članovi Venecijanske komisije zatražili su od organizacija da im dostavi komentare na Nacrt kao i da im pomogne oko identifikovanja nedoslednosti u prevodu Nacrta kako bi imali što bolji uvid u predložena rešenja.³⁰

Venecijanska komisija dostavila je 24. septembra Srbiji hitno Mišljenje u kom je ukazano na brojne nedostake i nedoslednosti Nacrta zakona na koje su inicijalno u svojim komentarima ukazale i organizacije civilnog društva.³¹ Između ostalog, u Mišljenju se navodi da značajne izmene zakona o referendumu ne bi trebalo primenjivati bar godinu dana nakon usvajanja i da Komisija preporučuje održavanje prvog sledećeg referenduma nakon dovoljnog vremenskog razmaka od usvajanja izmena, a da izmene treba usvojiti širokim konsenzusom i uz javne konsultacije sa svim relevantnim akterima. Komisija je pozvala da se produži vremenski rok od dana usvajanja odluke o referendumu do njegovog održavanja i da bi moglo doći do preteranih ograničenja osnovnih političkih prava odredbom Nacrta kojom se omogućava izbornim komisijama da donesu posebna pravila u određenim situacijama, uključujući pandemiju. Kao izuzetno problematične odredbe označene su one koje omogućavaju vlastima da zaobiđu volju naroda, i da ono što je odbijeno na referendumu ipak usvoje, nakon isteka godinu dana od referenduma. Takođe, Srbiji je preporučeno da tela koja sprovedu referendum (izborne komisije na svim nivoima) moraju da budu nezavisna, da nepristrasno telo, a ne Vlada, treba da bude zaduženo za pravovremeno i istinito obaveštavanje građana o različitim stavovima povodom referendumskog pitanja kao i da je neophodno izmeniti i precizirati rešenja koja se odnose na referendumsku kampanju. Najzad, kada su u pitanju odredbe Nacrta koje

28 Dopis ministarki od 2. avgusta dostupan je u arhivi Beogradskog centra za ljudska prava.

29 U propratnom pismu upućenom Venecijanskoj komisiji, ministarka Obradović kao razlog hitnosti navodi upravo promenu Ustava što je u direktnoj suprotnosti sa međunarodnim standardima i stavovima Venecijanske komisije.

30 Online sastanak predstavnika OCD i članova Venecijanske komisije održan je 3. septembra.

31 Hitno mišljenje od 24. septembra CDL-PI(2021)015 dostupno je na internet stranici Venecijanske komisije.

se tiču prikupljanja potpisa za pokretanje referenduma ili narodne inicijative, Komisija je izrazila stav da za overu potpisa ne treba tražiti nikakvu naknadu ili bi ta naknada trebalo da bude vrlo mala.

Sredinom oktobra Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave objavilo je revidirani Nacrt zakona koji je pre toga dostavilo i Venecijanskoj komisiji.³² Iako je ovaj nacrt uvažio veći broj preporuka Venecijanske komisije, treba istaći da su u tekstu ostala brojna problematična rešenja. S obzirom da Ministarstvo ni prilikom izrade revidiranog Nacrta nije organizovalo javnu raspravu, to je odlučila da uradi Venecijanska komisija i to tako što je 21. oktobra organizovala seriju sastanaka sa predstavnicima Vlade, narodnim poslanicima vladajuće većine, opozicionim narodnim poslanicima, članovima Republičke izborne komisije i organizacijama civilnog društva.

Venecijanska komisija je Novo mišljenje na revidirani Nacrt objavila 9. novembra.³³ U mišljenju se konstatuje da je većina preporuka iz prethodnog Mišljenja usvojena i da je većina novih rešenja u skladu sa međunarodnim standardima. Ipak, Komisija je još jednom upozorila na određene nedostatke kao što su, između ostalog: ukidanje ili značajno umanjeње takse za overu potpisa građana potrebnih za referendum ili narodnu inicijativu; produžavanje rokova u kojima se može organizovati novi referendum o pitanju o kom su se građani izjasnili, pozitivno ili negativno; preciziranje odredbe o obavezujućem referendumu; proširivanje prava na podnošenje žalbe građanima koji su glasali. Najzad, Komisija izražava žaljenje što je revizija zakona o referendumima počela tek kada je ustavni referendum bio neizbežan i da bi radi stabilnosti izbornog zakona, izmene i dopune osnovne odredbe o referendumima trebalo da se primenjuju manje od godinu dana nakon njihovog usvajanja samo ako se obezbedi usaglašenost sa međunarodnim standardima. Štaviše, promene moraju biti stvarno implementirane pre nego što se održi stvarni referendum. Venecijanska komisija je ponovila da održavanje sledećeg referenduma treba da se održi tek kada revidirani zakon bude „stvarno primenljiv”. Štaviše, amandmani bi trebalo da budu usvojeni širokim konsenzusom i uzimajući u obzir javne konsultacije sa svim relevantnim zainteresovanim stranama.

S obzirom da je Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi menjan isključivo kako bi se održao referendum za promenu Ustava, vlasti u Srbiji su odlučile da bez uvažavanja ovih preporuka hitno uvedu Predlog zakona u skupštinsku proceduru.³⁴ Već 12. novembra Inicijativa Kreni-Promeni, zajedno sa organizacijama koje su od početka učestvovalе u procesu izrade zakona, pokreću peticiju da se Predlog zakona povuče. Peticiju je potpisalo preko 75.000 građana, a osnovni zahtevi su bili ukidanje naknade za overu potpisa, produženje roka u kom se ponovo može raspisati referen-

32 Revidirani nacrt je objavljen 14. oktobra, dostupno na internet stranici Ministarstva.

33 Mišljenje Venecijanske komisije na Revidirani nacrt zakona o referendumu i narodnoj inicijativi CDL-PI(2021)018 od 9. novembra, dostupno na internet stranici Venecijanske komisije.

34 „Vlada i pored kritika nastavlja sa hitnim usvajanjem Zakona o referendumu”, *Danas*, 12. novembar.

dum o pitanju o kom su se građani izjašnjavali i da odluka doneta na referendumu ne može biti izigrana odlukom Narodne skupštine o istom pitanju. Ipak, Predlog se pred narodnim poslanicima našao 25. novembra i usvojen je sa 178 glasova za i 2 protiv.³⁵

Činjenica da vlasti nisu imale sluha ni za jednu inicijativu i apel građana od trenutka objavljivanja prvog Nacrta zakona o referendumu i da su uporno ignorisale poziv na razgovor, bila je, uz usvajanje Zakona o eksproprijaciji, ali pre svega sveopšteg nezadovoljstva koje je pronašlo svoj put kroz ekološke proteste, jedna od inicijalnih kapisli za velike proteste građana širom Srbije koji su krajem novembra i početkom decembra blokirali najznačajnije saobraćajnice u zemlji.³⁶

Ovi protesti su doveli do toga da predsednik, koji je inače potpisao usvojen Zakon apeluje na Vladu da se sporne odredbe promene. Ekspresno je novi Predlog stigao u Narodnu skuštinu i još ekspresnije je bez ikakve rasprave svih 193 prisutnih narodnih poslanika glasalo za predložene izmene.³⁷

Iako su na kraju usvojeni zahtevi građana a Zakon značajno unapređen u odnosu na inicijalni Nacrt, primer celokupnog procesa usvajanja Zakona je potvrda poraza Srbije kao države koja se zasniva na vladavini prava i demokratskim principima. Već sama činjenica da je Ministarstvo izašlo sa Nacrtom koji je bio toliko loš da je dovodio u pitanje samu suštinu građanske suverenosti je zabrinjavajuća. Ipak, još više brine to što pored brojnih apela, inicijativa i peticija vlasti nisu htele da razgovaraju sa građanima, što se prilikom izrade zakona ignorišu Ustav i osnovni međunarodni i evropski standardi, što su narodni poslanici glasali onako kako im je rečeno da glasaju, da predsednik, uz verovatno savet tima koji je okupio, potvrđuje ovaj zakon uprkos zahtevu građana, i to sve dok nisu videli sa kojom odlučnošću su građani izrazili svoj protest. Tada se događa potpuni zaokret koji takođe nosi sa sobom zabrinjavajuću poruku da su institucije u Srbiji potpuno urušene. Jedna predsednikova poruka je bila dovoljna da Vlada i poslanici u Narodnoj skupštini u potpunosti promene tvrdokorno mišljenje koje su tokom 9 meseci ispoljavali uglavnom kroz ignorisanje onih u čije ime vrše vlast.

3.4. Redovni i vanredni pravni lekovi i ustavna žalba³⁸

Ustav Srbije u članu 22 utvrđuje pravo na sudsku zaštitu i pravo na uklanjanje posledica koje povredom prava nastaju, kao i pravo obraćanja međunarodnim telima za zaštitu ljudskih prava. Ustav predviđa pravo na rehabilitaciju i naknadu štete za lica koja su bez osnova ili nezakonito lišena slobode, pritvorena ili osuđena za kažnjivo delo ili su pretrpela materijalnu ili nematerijalnu štetu nezakonitim ili

35 „Usvojen Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi”, Vlada Republike Srbije, 25. novembar.

36 „Blokade puteva u Srbiji zbog Zakona o referendumu, problemi sa policijom”, *Danas*, 27. novembar.

37 „Skupština Srbije usvojila izmene Zakona o referendumu”, *Radio Slobodna Evropa*, 10. decembar.

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

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).

Zakon o parničnom postupku (ZPP) garantuje pravo na žalbu na bilo koju odluku prvostepenog parničnog suda. O žalbi u parničnom postupku odlučuje neposredno viši mesno i stvarno nadležni sud. Prema ZPP predviđen je vanredni pravni lek – izjavljivanje zahteva za reviziju protiv pravnosnažne presude (čl. 403). Revizija je uvek dozvoljena ako je to posebnim zakonom propisano; ako je drugostepeni sud preinačio presudu i odlučio o zahtevima stranaka; ako je drugostepeni sud usvojio žalbu, ukinuo presudu i odlučio o zahtevima stranaka. O reviziji odlučuje Vrhovni kasacioni sud.

Zakon o parničnom postupku predviđa mogućnost izjavljivanja izuzetno dozvoljene revizije zbog pogrešne primene materijalnog prava i protiv presude koja ne bi mogla da se pobija revizijom, ako je po oceni Vrhovnog kasacionog suda potrebno da se razmotre pravna pitanja od opšteg interesa ili pravna pitanja u interesu ravnopravnosti građana, radi ujednačavanja sudske prakse, kao i ako je potrebno novo tumačenje prava (posebna revizija). O dozvoljenosti i osnovanosti posebne revizije odlučuje Vrhovni kasacioni sud u veću od pet sudija (čl. 405). Postojanjem ovakve zakonske mogućnosti, trebalo bi da se minimalizuje 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) predviđa pravo na žalbu (čl. 432). Žalba se može izjaviti zbog bitne povrede krivičnog postupka, povrede materijalnog krivičnog zakona, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i zbog izrečene sankcije. ZKP takođe predviđa mogućnost ponavljanja krivičnog postupka i podnošenje zahteva za zaštitu zakonitosti. Ovaj poslednji pravni lek služi prevashodno za ispravljanje povreda ljudskih prava nastalih u krivičnom postupku koje su utvrđene

presudama Ustavnog suda ili Evropskog suda za ljudska prava. Krivični postupak za izvesna krivična dela moguće je pokrenuti samo po privatnoj tužbi, dok za ostala dela, koja se gone po službenoj dužnosti, to može činiti samo javni tužilac. Tek ako javni tužilac nađe da nema osnova za krivično gonjenje, oštećeni može da preuzme gonjenje (čl. 52).

ZKP u članu 485 predviđa mogućnost podnošenja zahteva za zaštitu zakonitosti ukoliko je odlukom Evropskog suda za ljudska prava utvrđeno da je pravosnažnom odlukom ili odlukom u postupku koji je prethodio njenom donošenju, povređeno ili uskraćeno ljudsko pravo i sloboda okrivljenog ili drugog učesnika u postupku koje je zajemčeno Ustavom ili Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i dodatnim protokolima. Ovaj vanredni pravni lek mogu podneti okrivljeni preko svog branioca i Republički javni tužilac, a o njemu odlučuje Vrhovni kasacioni sud.

Odredbe o pravu na žalbu mogu se naći i u Zakonu o opštem upravnom postupku, Zakonu o vanparničnom postupku, i u Zakonu o izvršenju i obezbeđenju.

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).³⁹

39 Detaljnije o ustavnoj žalbi vidi *Izveštaj 2018*, I.3.3.2.

II. POSEBNA PRAVA

1. Zabrana mučenja, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (zabrana zlostavljanja)

1.1. Normativni okvir

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

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

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

Krivični zakonik Srbije (KZ) ne definiše na adekvatan način krivično delo kojim se inkriminiše mučenje kao zasebno delo. KZ i dalje ima dva krivična dela kojima se inkriminiše mučenje, koja se praktično preklapaju. Reč je o krivičnim delima iznuđivanja iskaza (čl. 136, st. 2 KZ) i zlostavljanja i mučenja (čl. 137, st. 3 u vezi sa st. 2 KZ). Poslednjim izmenama KZ izjednačene su i kazne za ova dva krivična dela.

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

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

Kada je reč o krivičnom delu zlostavljanja i mučenja treba napomenuti i da je ono previše široko postavljeno. Naime, predviđeno je da učinilac mučenja i drugih oblika zlostavljanja može biti svako, dok članovi 1 i 16 Konvencije protiv mučenja i drugog surovog, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (Konvencija protiv mučenja) zahtevaju neki oblik učešća službenog lica u izvršenju.³

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

Na ove nedostatke, pored Beogradskog centra za ljudska prava, godinama unazad ukazivali su CAT,⁴ CCPR,⁵ EK,⁶ CPT⁷ i Specijalni izvestilac za mučenje.⁸

Zabrana zlostavljanja izričito je propisana i u Zakonu o policiji (čl. 33, st. 1, tač. 7), Zakoniku o krivičnom postupku (čl. 9) i Zakonu o izvršenju krivičnih sankcija (čl. 6, st. 2). Takođe, princip *non-refoulement* izričito je propisan Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti (ZoAPZ) (čl. 6, st. 3) i Zakonom o strancima (ZoS) (čl. 83, st. 3).

1.2. Poštovanje principa *non-refoulement*

Princip *non-refoulement* u smislu međunarodnog prava ljudskih prava podrazumeva zabranu vraćanja bilo kog pojedinca na teritoriju (zemlje porekla ili neke druge zemlje) gde mu pretila ozbiljna opasnost od mučenja, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja. Princip *non-refoulement* takođe ima apsolutni i nederogabilni karakter i nameće obavezu državama da, prilikom svakog postupka koji za svoj krajnji ishod može imati odluku o udaljenju, temeljno i ozbiljno ispituju rizike od zlostavljanja u zemlji dobrovoljnog ili prinudnog udaljenja.⁹

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

4 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 i Završne napomene na treći periodični izveštaj Republike Srbije, CAT/C/SRB/CO/3, 1. decembar 2021. godine, st. 7–8.

5 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.

6 *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.

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

8 Izveštaj Specijalnog izvestioca za mučenje, A/HRC/40/59/Add.1, st. 10–12.

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

Ustav Srbije ne artikuliše princip *non-refoulement* na gore navedeni način koji je opšteprihvaćen u međunarodnom pravu. Ipak, članom 39 Ustava zabranjuje se proterivanje stranaca tamo gde im preti progon zbog njihove rase, pola, vere, nacionalne pripadnosti, državljanstva, pripadnosti određenoj društvenoj grupi, političkog mišljenja ili *gde im preti ozbiljno kršenje prava zajemčenih ovim ustavom*. Budući da Ustav Srbije eksplicitno zabranjuje mučenje, nečovečno i ponižavajuće postupanje i kažnjavanje u članu 25, a imajući i u vidu da se, po članu 18 Ustava, garantuju ljudska i manjinska prava zajemčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima, može se izvesti zaključak da je princip *non-refoulement* zajemčen Ustavom Srbije.

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

Prema ranije važećem Zakonu o strancima, žalba protiv odluke kojom se strancu nalagalo napuštanje teritorije Srbije nije imala suspenzivno dejstvo. Prema članovima 38 i 80 novog Zakona o strancima određeno je da žalba protiv odluke o odbijanju ulaska i žalba protiv odluke o vraćanju ne odlažu izvršenje osim ukoliko postoji neki od razloga koji su propisani članom 83 tog zakona, a oni se odnose na zabranu prinudnog udaljenja lica na teritoriju gde mu preti opasnost od zlostavljanja. Opisano zakonsko rešenje je nejasno. S jedne strane, ako donosilac neke od ovih odluka zna za postojanje razloga iz člana 83 Zakona o strancima on ne treba da donese odluku o odbijanju ulaska ili vraćanju, jer time krši princip *non-refoulement*.

S druge strane, ukoliko bi se pomenute odredbe Zakona o strancima tumačile na način da podnošenje žalbe u kojoj se iznesu razlozi koji se odnose na zabranu *refoulement*-a dovodi do odlaganja izvršenja odluke o odbijanju ulaska ili odluke o vraćanju, treba primetiti da bi u tom slučaju za vreme od obaveštavanja lica o odbijanju ulaska ili vraćanju do dana ili časa podnošenja njegove žalbe odluka o odbijanju ulaska ili vraćanju ipak bila izvršna. Najzad, žalba protiv rešenja o otkazu kratkotrajnog boravka strancu ne odlaže izvršenje rešenja, tj. nema suspenzivno dejstvo (čl. 39). Isto važi i za zahtev za odlaganje izvršenja upravnog akta predviđenog Zakonom o upravnim sporovima. Iako Upravni sud ima obavezu da o osnovanosti zahteva za odlaganje odluči u roku od pet dana i eventualno naloži odlaganje izvršenja (čl. 23), upravni akt o kom je reč je izvršan do donošenja odluke Upravnog suda.

U Izveštaju Specijalnog izvestioca za mučenje od 2019. godine navedeno je da policijski službenici na aerodromu „Nikola Tesla” u vreme posete nisu preduzimali nikakve aktivnosti da ispitaju rizike od zlostavljanja nakon vraćanja stranaca kojima je odbijen ulazak i da se odluke o vraćanju loše dokumentuju. Osobe zadržane u tranzitnoj zoni sa kojima je razgovarao Specijalni izvestilac izjavile su da nisu imale priliku da kontaktiraju svoju ambasadu ili advokata i da nemaju pristup prevodiocu, a dve od njih su izrazile strah od progona u slučaju vraćanja u zemlju iz koje su

doputovale, dodajući da su izrazile nameru da traže azil u Srbiji ali da su im policijski službenici Stanice granične policije na aerodromu rekli da „to nije moguće”.¹⁰

1.3. Praksa pravosudnih organa u postupcima protiv učinilaca zlostavljanja

Kao i ranijih godina, u Srbiji postoji ozbiljan problem nekažnjivosti službenih lica za mučenje, nečovečno i ponižavajuće postupanje i kažnjavanje, što se, između ostalog, konstatuje u poslednjim izveštajima CAT¹¹ i CCPR.¹² Najnoviji izveštaji CPT od 2018. i Specijalnog izvestioca za mučenje od 2019. godine takođe govore o velikom broju kredibilnih navoda o zlostavljanju u odnosu na koje ili nije uložena nikakav napor kako bi se detaljno istražili ili preduzeti napori nisu bili adekvatni.¹³

Istraživanje Beogradskog centra za ljudska prava koje je obuhvatilo analizu javnotužilačkih istraga i sudskih postupaka vođenih od januara 2018. do kraja juna 2020. godine protiv službenih lica zbog sumnje da su izvršila krivična dela iznuđivanja iskaza (čl. 136 KZ) ili zlostavljanja i mučenja (čl. 137, st. 3 KZ) pokazalo je da najveći broj krivičnih prijava protiv službenika biva odbačen, da se optužni akti podnose u manje od 5% prijavljenih slučajeva, da i dalje postoje slučajevi u kojima je došlo do zastarevanja krivičnog gonjenja osumnjičenih službenika, da najveći broj osumnjičenih za ova krivična dela jesu policijski službenici, da među službenicima postoji „kolegijalnost veća od profesionalne”, koja se ogleda u neprijavlivanju i nesvedočenju protiv kolega koji sprovode mučenje ili druge oblike zlostavljanja prema građanima (izbrojano je najmanje 226 službenika koji su svedočili u postupcima, od kojih nijedan nije potvrdio da je došlo do nezakonite upotrebe sile prema građanima koji su tvrdili da su pretrpeli zlostavljanje), da se istrage protiv službenih lica sprovode neblagovremeno i netemeljno, da u mnogim slučajevima nisu ni nezavisne, da su kazne koje se izriču službenicima osuđenim za zlostavljanje gotovo uvek uslovne (u 90% slučajeva) i da se pri njihovom odmeravanju ponekad ne uzimaju u obzir otežavajuće okolnosti. U analiziranom periodu, samo dvojica policijskih službenika su pravnosnažno osuđeni na kazne zatvora (od osam i pet meseci), zbog mučenja jednog građanina u Nišu, a samo petorica službenika osuđenih u jednom predmetu su otpušteni iz službe (radi se o policijskim službenicima osuđenim za zlostavljanje građana tokom Parade ponosa 2014. godine, u Birčaninovoj ulici u Beogradu). U preostalim analiziranim predmetima osuđeni službenici nisu snosili bilo kakve radnopravne posledice, osim što je jednom policijskom službeniku izrečeno umanjenje plate od 20%. Sudovi su u svim pravnosnažno okončanim postup-

10 A/HRC/40/59/Add.1, st. 49–51.

11 CAT/C/SRB/CO/2, st. 10, CAT/C/SRB/CO/3, st. 19–20.

12 CCPR/C/SRB/CO/3, st. 26–27.

13 CPT/Inf (2018) 21, str. 3–5 i st. 9–32, A/HRC/40/59/Add.1, st. 20–28.

cima upućivali žrtve zlostavljanja službenika da imovinskopravne zahteve ostvare u parničnom postupku.¹⁴

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

Prema standardima CPT, ali i prema unutrašnjim propisima Srbije, postoje tri osnovne garancije protiv zlostavljanja, odnosno tri osnovna prava koja pripadaju svakoj osobi koju policija liši slobode: pravo na advokata, pravo osobe u pitanju da o svom lišenju slobode obavesti treće lice po svom izboru i pravo na nezavisan lekarski pregled.¹⁵ Ova tri prava ključna su kako bi se osobe u prvim trenucima lišenja slobode, kada je rizik od zlostavljanja najveći, zaštitila od policijskih službenika koji u težnji da obezbede i prikupe što više dokaza često pribegavaju nedozvoljenim sredstvima. Značaj zaštite prava lica lišenih slobode ogleda se i u tome što, ako je do zlostavljanja zaista i došlo, poštovanje ovih procesnih garancija dovodi do očuvanja dokaza (npr. opis povreda lekara ili advokata pozvanog po službenoj dužnosti i brzog otkrivanja učinioca zlostavljanja).

Međutim, uživanje ova tri prava u praksi u Srbiji može se dovesti u pitanje ne samo zbog nepreciznih zakonskih i podzakonskih odredaba već i zbog neadekvatne prakse lekara koji su pregledali dovedene osobe sa vidljivim tragovima nasilja. Ipak, ohrabruje činjenica da je od sredine februara 2019. godine Advokatska komora Srbije uspostavila kol-centar za postavljanje advokata po službenoj dužnosti na teritoriji cele Srbije.¹⁶ Ovaj kol-centar bi trebalo da suzi prostor za zloupotrebe, tj. za favorizovanje onih advokata koji ne postupaju uvek u najboljem interesu branjenika i da utiče na rešavanje problema koje je CPT ponovo konstatovao u izveštaju 2018. godine: pasivan stav branioca po službenoj dužnosti (angažovanih da zastupaju interese okrivljenih slabijeg socijalnog statusa); veliki broj navoda u kojima su osobe lišene slobode tvrdile da su ih *ex-officio* advokati savetovali da priznaju delo koje im se stavljalo na teret; ignorisanje tragova mučenja i činjenica da je prvi kontakt sa okrivljenim uspostavljen tek nakon izlaska pred sudiju ili tužioca.¹⁷ Slične kritike na rad branilaca po službenoj dužnosti u Srbiji postoje i u izveštaju Specijalnog izvestioca za mučenje od 2019. godine.¹⁸

Novinu u domaćem zakonodavstvu doneo je i Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (ZBPP), garantujući besplatnu pravnu pomoć koja obuhvata i zastupanje

14 Više o tome, pročitati u: Vladica Ilić, Luka Mihajlović, Sanja Radivojević, *Zabrana mučenja i drugih oblika zlostavljanja u Srbiji 2018–2020: pravni okvir, istrage i kaznena politika*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2021, str. 39–79.

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

16 Više informacija o radu kol-centra dostupno je na internet stranici Advokatske komore Srbije.

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

18 A/HRC/40/59/Add.1, st. 14.

u odgovarajućim postupcima pred nadležnim organima, „građanima koji ostvaruju pravnu zaštitu od torture, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja”, bez obzira na njihovo imovno stanje (čl. 4, st. 3). Iako je garantovanje prava na besplatnu pravnu pomoć od strane države žrtvama zlostavljanja pohvalno, treba primetiti da pravila postupka za odobravanje besplatne pravne pomoći propisana u ZBPP nisu prilagođena potrebama lica lišenih slobode u policiji ili drugim ustanovama, koja nameravaju da tu pravnu pomoć koriste radi zaštite od zlostavljanja službenika iz ustanova. Naime, s obzirom da se prema ZBPP zahtev za odobravanje besplatne pravne pomoći podnosi organu opštinske ili gradske uprave, nadležnom prema mestu prebivališta ili boravišta podnosioca zahteva ili mestu pružanja besplatne pravne pomoći (čl. 27), evidentno je da lica lišena slobode imaju otežane mogućnosti da postupak za odobravanje besplatne pravne pomoći pokrenu hitno kao što bi to mogli učiniti na slobodi. S druge strane, rokovi za odlučivanje po zahtevu (od osam ili tri dana) i po žalbi protiv negativne odluke organa opštinske ili gradske uprave (od 15 dana) su u mnogim situacijama u kojima građani nameravaju da ostvare zaštitu od zlostavljanja neadekvatni, tj. suviše dugi. Često je potrebno da se građaninu koji zahteva besplatnu pravnu pomoć zbog zlostavljanja koje je navodno pretrpeo ta pomoć odobri u vrlo kratkom roku, npr. usled toga što je osmodnevni rok za izjavljivanje prigovora protiv odluke javnog tužioca počeo da teče ili usled toga što postoji opasnost da će se dokazi zlostavljanja izgubiti u kratkom roku.

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 uzročnosposledičnoj vezi između opisanih povreda i izjave. U svom izveštaju iz 2018. godine, CPT nije zabeležio nijedan slučaj u kom je zavodska ustanova u kojoj su konstatovani očigledni tragovi zlostavljanja obavestila nadležnog tužioca,¹⁹ a Specijalni izvestilac za mučenje je takođe konstatovao nedovoljnu stručnost medicinskog osoblja u istrazi, tumačenju i dokumentovanju znakova zlostavljanja.²⁰

1.5. Najznačajnija dešavanja tokom 2021. u vezi sa zabranom zlostavljanja

1.5.1. Slučajevi policijskog zlostavljanja na julskim građanskim protestima 2020. godine

Sredinom februara 2021. godine, Zaštitnik je objavio akt u kom su, u okviru jednog postupka kontrole, konstatovana kršenja prava građana u osam slučajeva policijskog zlostavljanja na julskim građanskim protestima 2020. godine. Utvrđeno je da je nezakonitim i nepravilnim postupanjem policijskih službenika u tih osam

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

20 A/HRC/40/59/Add.1, st. 23.

slučajeva, tj. nezakonitom i nesrazmernom upotrebom službene palice i hemijskih sredstava došlo do narušavanja psihičkog i fizičkog integriteta i ljudskog dostojanstva pojedinih učesnika protesta, da policijski službenici koji su postupali nisu imali vidno istaknute identifikacione oznake na osnovu kojih je moguća njihova indentifikacija – čime je otežano sprovođenje istraga navoda o zlostavljanju i da Sektor unutrašnje kontrole MUP-a (SUK) nije blagovremeno preduzeo sve radnje radi utvrđivanja spornih činjenica, pribavljanja dokaza i utvrđivanja individualne odgovornosti policijskih službenika.²¹ Nažalost, ustanovljenje gorenavedenih propusta u radu MUP-a nije praćeno odgovarajućim preporukama. Sve preporuke koje su upućene odnose se na budući rad MUP-a. Preporučeno je da se s vrha MUP-a službenicima pošalje jasna poruka da je zlostavljanje zabranjeno i kažnjivo, da MUP obezbedi da policajci prilikom budućih postupanja na okupljanjima građana imaju vidno istaknute identifikacione oznake, da SUK u budućem radu blagovremeno preduzima potrebne radnje radi istraživanja slučajeva zlostavljanja, da se organizuju obuke za policijske službenike o standardima ljudskih prava u oblasti zabrane zlostavljanja i da sve organizacione jedinice u MUP-u budu upoznate sa sadržinom ovih preporuka. Nasuprot tome, nema reči o tome da bi žrtve koje su pretrpele zlostavljanje trebalo obešteti i da bi službenike SUK-a koji su propustili da blagovremeno reaguju u svakom pojedinačnom slučaju trebalo sankcionisati. Početkom juna 2021. godine Zaštitnik je obavestio javnost da „MUP postupava po preporukama Zaštitnika građana”, a iz sadržine saopštenja nema naznaka da će se išta dalje preduzeti na planu obeštećenja žrtava i ustanovljavanja odgovornosti službenika SUK-a. U obrazloženju akta Zaštitnika građana su konstatovane izjave nekoliko policijskih službenika datih SUK-u u predistražnom postupku, prema kojima je građanin koji je pretrpeo brutalnost službenika na Terazijama 8. jula bio „komunikativan, da nije imao vidljive povrede i da je izjavio da mu nije potrebna lekarska pomoć”. Očigledna neistinitost ovih tvrdnji nije zainteresovala Zaštitnika građana, kao ni činjenica da su službenici SUK-a sve krivične prijave Beogradskog centra za ljudska prava i drugih podnosilaca, kao i dokaze priložene uz njih, pre preduzimanja bilo kakvih radnji u predistražnom postupku prosleđivali jedinicama policije u kojima rade policijski službenici koji su nezakonito postupali prema građanima, omogućivši time usaglašavanje izjava policajaca. Zaštitnik je čak izrazio zadovoljstvo što su krivične prijave dostavljane Direkciji policije, ne prepoznajući potencijal za opstrukciju istraga na ovaj način.²² Opstrukcijama je, pored svega, moglo pogodovati i to što su Zaštitnik građana i SUK pisanu komunikaciju vršili posredno, preko kabineta ministra i Sekretarijata MUP-a. Zaštitnik nije okončao kontrolne postupke nad radom MUP-a do kraja 2021. godine u preko 30 preostalih slučajeva policijskog zlostavljanja na protestima sredinom 2020. godine.

21 Saopštenje i akt Zaštitnika građana, br. 3122–870/20, del. br. 3163, od 5. februara. Dostupno na internet stranici Zaštitnika građana.

22 Akt Zaštitnika građana, br. 3122–967/20, del. br. 30160, od 10. septembra 2020. Dostupno na internet stranici Zaštitnika građana.

Godinu i po dana nakon julske protesta 2020. godine, rad Prvog osnovnog javnog tužilaštva u Beogradu i Osnovnog javnog tužilaštva u Novom Sadu nije doveo do podizanja nijednog optužnog akta protiv policijskih službenika koji su fizički zlostavljali pojedine učesnike protesta. Analiza rada ovih tužilaštava i SUK-a pokazala je niz propusta u njihovom radu, a neki od najznačajnijih su: dostavljanje krivičnih prijavi i dokaza zlostavljanja (izjava žrtava, medicinske dokumentacije, video-zapisa, dokaznih predloga itd) jedinicama policije u kojima rade osumnjičeni službenici pre preduzimanja bilo koje radnje po tim prijavama (saslušanja osumnjičenih, prikupljanja dokumentacije) – čime je omogućeno pripremanje i usaglašavanje izjava osumnjičenih i njihovih kolega; pisana komunikacija Prvog osnovnog javnog tužilaštva u Beogradu sa SUK-om tokom istraga uz posredstvo beogradske policije – čime je kompromitovana tajnost istraga; uzimanje izjava od policajaca nakon više od dva meseca od događaja; uzimanje izjava od žrtava nakon više od sedam meseci od događaja; nenalaganje sudskomedicinskih veštačenja povreda i medicinske dokumentacije; neblagovremeno pribavljanje video-zapisa koji su mogli zabeležiti zlostavljanje i neproveravanje tvrdnji MUP-a da pojedine kamere MUP-a sa ulica Beograda nisu bile u funkciji; neorganizovanje prepoznavanja osumnjičenih u slučajevima u kojima su se žrtve izjasnile da bi mogle prepoznati zlostavljače koji u vreme događaja nisu nosili vizire i maske; nesankcionisanje očigledno lažnih izjava policajaca datih u predistražnom postupku; neuzimanje izjava od svih policajaca umešanih u događaje i nekritičko prihvatanje ocena njihovih starešina da su sredstva prinude u pojedinim slučajevima zakonito korišćena. Da postoje mali izgledi da će se ovi slučajevi okončati otkrivanjem i sankcionisanjem odgovornih pokazuje i činjenica da su u Prvom osnovnom javnom tužilaštvu u Beogradu, u nekoliko predmeta, zamenici tužioca dali naredbe pisarnici da se predmeti drže u evidenciji „do pronalaska nepoznatih učinilaca, a najkasnije do nastupanja apsolutne zastarelosti krivičnog gonjenja.”²³

1.5.2. Zlostavljanje građana i nereagovanje policije tokom protestnih blokada saobraćajnica 27. novembra 2021. godine

Tokom protestne blokade saobraćajnica 27. novembra 2021. godine, povodom usvajanja Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi i Zakona o eksproprijaciji, zabeleženo je nekoliko incidenata. Najpre je na društvenim mrežama objavljeno nekoliko video-snimaka na kojima je vidljivo kako policijski službenik – za kog se ispostavilo da je komandir Policijske stanice Savski venac – nakon pitanja jednog građanina: „Šta ćete, da gurate goloruki narod?“, prilazi tom građaninu i uz odgovor: „Tako je!“, ga bezrazložno i grubo odguruje unazad u dva navrata. Na drugim video zapisima je zabeleženo da isti policijski službenik, koristeći fizičku snagu, prisilno odvodi jednu građanku do bankine kolovoza i prebacuje je preko bankine ostavljajući je da leži na zemlji, iako se na ovim zapisima videlo da ona nije pružala bilo kakav otpor koji bi opravdao primenu sile. Da stvar bude pa-

23 Više o tome, pročitati u: Vladica Ilić, Luka Mihajlović, Sanja Radivojević, *op. cit.*, str. 84–96.

radoksalna, na zvaničnoj internet prezentaciji MUP-a je prošle godine, u okviru kampanje „Mi smo uvek tu”, objavljen video zapis na kom ovaj policijski službenik predstavlja rad Ministarstva unutrašnjih poslova. Iako je, istog dana, Beogradski centar za ljudska prava od MUP-a zvanično zatražio da se utvrdi njegova disciplinska odgovornost za nedolično ponašanje, do kraja 2021. godine MUP nije dostavio bilo kakvu informaciju o tome.

Nedolično postupanje pojedinih policijskih službenika – pripadnika Žandarmerije, zabeleženo je u Novom Sadu. Ovi policijski službenici nisu imali identifikacione oznake na uniformama tako da se uz pomoć video snimaka nije mogao utvrditi identitet nikoga od njih.

Najveću pažnju tokom protestne blokade saobraćajnica 27. novembra 2021. privuklo je nereagovanje policije na pozive građana koji su u Šapcu, na mostu na Savi, bili napadnuti od strane organizovane grupe nepoznatih muškaraca koji su imali drvene motke i čekiće i predvođenih bagerom koji se bez zaustavljanja kretao ka okupljenima. Odlazak policije sa mosta oko dvadeset minuta pre okončanja protestne blokade i svega dva minuta pre nailaska bagera praćenog kolonom vozila i muškarcima koji su drvenim motkama i čekićima napali okupljene, nereagovanje policije na telefonske pozive građana koji su zvali u pomoć i povratak policije na to mesto nekoliko minuta nakon završetka incidenta i odlaska vinovnika, u javnosti su stvorili ozbiljnu sumnju o tome da su napadači postupali u sadejstvu sa policijskim organima, odnosno da su okupljeni građani bili prepušteni njihovoj samovolji. Ovaj scenario događaja umnogome je podsetio na dešavanja iz slučaja „Savamala”.

Prema tvrdnjama građana koji su prisustvovali okupljanju na mostu na Savi, nekoliko njih je tokom trajanja incidenta zvalo dežurnu službu šabačke policije tražeći da službenici što pre izađu na teren i zaštite ih od napada, na šta su im službenici prekidali vezu. Građani su tvrdili da je napadu muškaraca sa čekićima i drvenim motkama sa udaljenosti od oko 300 metara svedočila i patrola saobraćajne policije, koja nije reagovala, i koja se vratila na most neposredno nakon što su fizički napadi okončani. Nakon sukoba sa okupljenim građanima, među kojima je bilo žena i dece, napadači su se sa mesta događaja odvezli automobilima, za neke od njih se tvrdilo da su službena vozila državnih i opštinskih funkcionera. Platforma organizacija civilnog društva *Tri slobode*²⁴ zatražila je hitnu reakciju šabačkog višeg javnog tužilaštva, SUK-a i Zaštitnika građana, ali do kraja 2021. nijedan od ovih organa se nije oglasio povodom ovog slučaja.

1.5.3. *Nacrt novog zakona o unutrašnjim poslovima*

MUP je u avgustu 2021. godine objavio Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima koji su organizacije civilnog društva i stručna javnost jednoglasno ocenile kao nezadovoljavajući i izuzetno štetan po ljudska prava i slobode građana. Iako

24 Saopštenje platforme organizacija civilnog društva *Tri slobode*, od 30. novembra. Dostupno na internet stranici Beogradskog centra za ljudska prava.

su pažnju najvećeg dela javnosti zainteresovale odredbe Nacrta kojima bi se MUP ovlastio da sprovedi masovni biometrijski nadzor na javnim mestima, Nacrt je sa-držao i čitav niz nedostataka relevantnih za borbu protiv mučenja i drugih oblika zlostavljanja službenika.

Za razliku od važećeg Zakona o policiji, Nacrtom je bilo izostavljeno pravo građanina da zahteva prisustvo lica koje uživa njegovo/njeno poverenje prilikom primene policijskih ovlašćenja. Potom je, bez ikakvog obrazloženja, predviđena za-brana „objavljivanja podataka o identitetu” policijskih službenika koji primenjuju policijska ovlašćenja, a za kršenje ove zabrane predviđalo se novčano kažnjavanje građana do milion i po dinara. Ovaj vid zaštite identiteta policijskih službenika, osim što nije bio u saglasnosti sa sistemskim zakonom u oblasti javnog informisa-nja (čl. 82 Zakona o javnom informisanju i medijima), predstavljao bi prepreku za građane zainteresovane da – tokom javnih okupljanja i u sličnim prilikama – video zapisima dokumentuju i javnosti učine dostupnim slučajeve nezakonitog ponašanja policijskih službenika. Iskustvo Beogradskog centra za ljudska prava iz rada na ve-ćem broju slučajeva policijskog zlostavljanja sa julskih građanskih protesta 2020. go-dine pokazalo je da su video snimci policijskog zlostavljanja žrtvama često jedini ili najsnažniji dokaz njihovih tvrdnji.

Nacrtom je bilo predviđeno i da će se na uniformama policijskih službenika nalaziti vidljive oznake koje se sastoje „od kombinacije slova i/ili brojeva”, radi njihove identifikacije. Osim što Nacrt nije govorio ništa o složenosti i dužini kombinacija ovih slova i/ili brojeva, bilo je jasno da ovaj način označavanja ne bi doprineo većoj odgovornosti policijskih službenika u slučajevima kršenja zakona u odnosu na nji-hovo označavanje isticanjem prezimena na uniformi.

Nacrt nije stvarao ni dobru osnovu za sprovođenje delotvornih istraga slu-čajeva policijskog zlostavljanja. Nacrtom proklamovana nezavisnost Sektora unu-trašnje kontrole bila je u velikoj meri ugrožena ovlašćenjem ministra da kontroliše rad svih zaposlenih u Sektoru obrazovanjem posebne komisije – čiji sastav nije ni na jedan način određen. Nezavisnost Sektora dovedena je u pitanje i činjenicom da Nacrtom, kao uostalom ni važećim Zakonom o policiji, nije uređeno pitanje zapo-šljavanja u tom sektoru.

Konačno, ni odredbe o privremenom udaljenju sa rada (suspenziji) i prestan-ku radnog odnosa policijskih službenika nisu bile saglasne sa važećim standardima u oblasti zabrane mučenja i drugih oblika zlostavljanja. Nacrt nije propisivao obave-znu suspenziju službenika protiv kojih se vode postupci zbog sumnje da su izvršili zlostavljanje, kao ni obavezan prestanak radnog odnosa za one koji su osuđeni za izvršenje krivičnih dela koja obuhvataju mučenje i druge oblike zlostavljanja. Presta-nak radnog odnosa zbog osude za izvršenje krivičnog dela bio je uslovljen vrstom i visinom izrečene krivične sankcije i/ili kvalifikacijom krivičnog dela kao onog koje policijskog službenika čini nedostojnim za dalje obavljanje poslova državnog službe-nika, a spisak krivičnih dela koja policijskog službenika čine nedostojnim trebalo je da utvrdi ministar unutrašnjih poslova.

Ubrzo po okončanju javne rasprave, Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima je povučen. Ministar unutrašnjih poslova je javno saopštio da je do povlačenja Nacrta došlo na molbu predsednika Republike i da će (pretpostavlja se kritičari Nacrta – prim. autora) „morati da potraže neki drugi razlog za krv na ulicama Beograda”.²⁵

1.5.4. Nadzor međunarodnih tela u vezi sa poštovanjem zabrane zlostavljanja u Srbiji

Od 9. do 19. marta 2021. godine, delegacija CPT boravila je u petoj periodičnoj poseti Srbiji. Delegacija je posetila sledeće ustanove u kojima se nalaze ili mogu naći lica lišena slobode: sedište Policijske uprave za Grad Beograd, beogradske policijske stanice na Savskom vencu, Voždovcu i Zvezdari, Policijsku upravu u Požarevcu, Policijsku stanicu Medijana u Nišu, Okružni zatvor u Beogradu, Specijalnu zatvorsku bolnicu, Posebnu pritvorsku jedinicu za izvršenje mere pritvora određenog u krivičnom postupku za krivična dela organizovanog kriminala, Kazneno-popravni zavod u Pančevu, Kazneno-popravni zavod u Požarevcu – Zabeli, Kliniku za psihijatrijske bolesti „Dr Laza Lazarević”, Specijalnu bolnicu za psihijatrijske bolesti „Dr Slavoljub Bakalović”, Dom za smeštaj odraslih lica u Kulinama i Dom za decu i omladinu „Duško Radović” u Nišu. Izveštaj CPT o ovoj poseti Srbiji nije objavljen do završetka 2021. godine.

Krajem novembra 2021. godine, CAT je razmatrao Treći periodični izveštaj Srbije o primeni Konvencije protiv mučenja. U zaključnim zapažanjima o tom izveštaju, CAT je izneo brojne kritike i negativne ocene o sprovođenju ove konvencije. Tako je, po treći put, konstatovano da definicija mučenja u Krivičnom zakoniku nije usklađena sa članom 1 Konvencije protiv mučenja, da za krivična dela koja obuhvataju mučenje i druge oblike zlostavljanja nisu predviđene kazne koje su srazmerne njihovoj teškoj prirodi i da ova krivična dela – suprotno Konvenciji – podležu zastarevanju. CAT je izrazio zabrinutost što se garancije protiv zlostavljanja ne primenjuju efikasno u praksi, uključujući slučajeve u kojima pojedinci ne dobijaju obaveštenja o svojim pravima u početnim fazama pritvora, slab učinak advokata po službenoj dužnosti, prisustvo policijskih službenika tokom lekarskih pregleda, propust medicinskih stručnjaka da dokumentuju povrede i druge tragove mučenja i zlostavljanja u skladu sa međunarodnim standardima i propust u dostavljanju medicinskih izveštaja javnom tužiocu i nadležnim pravosudnim organima.

CAT nije zadovoljan radom državnih organa u borbi protiv nekažnjivosti službenika za dela mučenja i drugih oblika zlostavljanja. Konstatovao je nesrazмерно nizak odnos osuđujućih u poređenju sa oslobađajućim presudama i odbačenim predmetima, uočavajući da su i u malom broju slučajeva – u kojima su osuđenim službenicima izricane kazne – one po pravilu bile neadekvatne i nesrazmerne težini dela mučenja. Ovo telo izrazilo je i žaljenje što nadležne vlasti nisu pružile informacije o tome da li žrtve mučenja dobijaju pravična obeštećenja, medicinsku i psihosocijalnu rehabilitaciju.

25 „Vulin: Povučena Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima”, *Danas*, 23. septembar.

Pažnju CAT privukli su i izveštaji o narušenoj nezavisnosti, delotvornosti i vidljivosti Zaštitnika građana, smanjenju broja poseta koje je u analiziranom periodu obavio Nacionalni preventivni mehanizam (NPM), posebno nad radom policijskih stanica, odloženom objavljivanju nalaza i preporuka NPM i uočenom nedostatku poverenja u rad NPM od strane organizacija civilnog društva koje su ranije saradivale sa tim mehanizmom.

Državi je preporučeno i da preispita nedavno uvedenu kaznu doživotnog zatvora bez uslovnog otpusta, i da osigura da lica koja trenutno izdržavaju takvu kaznu imaju pravo na sudsko preispitivanje svoje kazne i da imaju pravo na uslovni otpust.

CAT je konstatovao da od prethodnog izveštavanja Srbije nije bilo napretka u vezi sa deinstitutionalizacijom osoba sa mentalnim i psihosocijalnim invaliditetom. Posebno je zabrinut zbog položaja žena sa invaliditetom u rezidencijalnim ustanovama koje su izložene visokom nivou nasilja bez ikakvih preventivnih ili zaštitnih mera, kao i zbog loših životnih uslova, neadekvatnog pristupa zdravstvenoj zaštiti, obrazovanju i rehabilitaciji dece sa smetnjama u razvoju u rezidencijalnim ustanovama, koja su izložena okrutnom, nehumanom i ponižavajućem postupanju. Podsećajući na svoje prethodne preporuke (CAT/C/SRB/CO/2, st. 18), CAT je zatražio od vlasti u Srbiji da osiguraju da nacionalno zakonodavstvo pruži garancije za efikasne pravne garancije za sve osobe sa mentalnim i psihosocijalnim invaliditetom u vezi sa prinudnom hospitalizacijom, uključujući žalbeni mehanizam i efikasnu sudsku zaštitu. Takođe, Komitet je preporučio da se u vezi sa prisilnim psihijatrijskim i medicinskim tretmanom u psihijatrijskim ustanovama, efikasno, brzo i nepristrasno istražuju sve pritužbe na zlostavljanje osoba sa mentalnim i psihosocijalnim invaliditetom – uključujući decu – hospitalizovane u psihijatrijskim ustanovama i da osiguraju da usluge zaštite mentalnog zdravlja u zajednici budu dovoljno i adekvatno finansirane.

Brojne preporuke CAT je uputio državi i u pogledu zaštite tražilaca azila i poštovanja principa zabrane proterivanja (*non-refoulement*). Konstatovano je onemogućavanje tražiocima azila da pristupe postupku azila i budu identifikovani u ranoj fazi zbog nedovoljnih proceduralnih mera zaštite, posebno u tranzitnoj zoni aerodroma „Nikola Tesla” u Beogradu i na graničnim prelazima, nepostojanje mehanizma skrininga u okviru procesa utvrđivanja statusa izbeglice i nedostatak dobro obučenog osoblja u okviru Uprave granične policije i Kancelarije za azil. CAT je od nadležnih vlasti zatražio, između ostalog, da osiguraju pristup teritoriji i dovoljnu i efikasnu zaštitu od proterivanja na aerodromu „Nikola Tesla” u Beogradu, tako što će obezbediti da lica zadržana u tranzitnoj zoni aerodroma, odmah i na jeziku koji razumeju, dobiju informacije o svom pravu da traže azil i da imaju efikasan pristup postupku azila. Komitet je naložio državi i da uvede mehanizam za praćenje stanja na granicama, koji će uključivati predstavnike nezavisnih subjekata koji poseduju stručnost u međunarodnom izbegličkom pravu i međunarodnom pravu o ljudskim pravima – kao što su međunarodne organizacije i civilno društvo kako bi se osiguralo da granične vlasti postupaju u skladu sa principima zabrane proterivanja i zabrane

kolektivnog proterivanja i da osiguraju da se tražiocima azila i migrantima kojima je ograničeno kretanje obezbedi adekvatna medicinska i mentalna zdravstvena zaštita, uključujući lekarski pregled po prijemu u ustanove, da se evidentiraju sve indicije u vezi sa njihovim tvrdnjama da su bili podvrgnuti mučenju ili zlostavljanju i da im obezbede usluge podrške.²⁶

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.²⁷

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

26 Detaljnije u Zaključnim zapažanjima Komiteta na Treći periodični izveštaj Srbije: CAT/C/SRB/3, Komitet protiv mučenja, 1. decembar.

27 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.

Ustav jemči da se lice koje je lišeno slobode odmah, na jeziku koji razume, obavestava 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, najkasnije u roku od 48 sati, biti predato nadležnom sudu a u protivnom se pušta na slobodu. Licu lišenom slobode bez odluke suda odmah se saopštava da ima pravo da ne daje izjave, da ima pravo da ne bude saslušano bez prisustva branioca koga sâmo izabere ili branioca koji će mu besplatno pružiti pravnu pomoć ako ne može da je plati.

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

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

Krivični zakonik (KZ) propisuje kaznu zatvora koja se može izvršavati u ustanovi za izvršenje krivičnih sankcija i u prostorijama u kojima osuđeni stanuje (čl. 45 KZ), a predviđa i druge mere kojima se ograničava pravo na slobodu i bezbednost učinilaca krivičnih dela i lica koja su u stanju neuračunljivosti ostvarila objektivna obeležja krivičnog neprava (meru bezbednosti obaveznog psihijatrijskog lečenja i čuvanja u ustanovi, meru bezbednosti obaveznog lečenja alkoholičara, meru bezbednosti obaveznog lečenja narkomana).²⁸ Zakonom o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica (ZMUKD) propisani su uslovi za izricanje maloletničkog zatvora i pojedinih vaspitnih mera koje se sastoje u lišenju slobode maloletnog učinioca krivičnog dela (npr. upućivanje maloletnika u vaspitno-popravni dom i upućivanje maloletnika u posebnu ustanovu za lečenje i

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

osposobljavanje, čl. 21–23 i 28–32 ZMUKD). Zakonik o krivičnom postupku (ZKP) poznaje više mera kojima se ograničava sloboda kretanja, pre svega osumnjičenih (čl. 288–292 ZKP), a pojedine od njih predstavljaju mere lišenja slobode (npr. mera pritvora, zabrane napuštanja stana – sa ili bez elektronskog nadzora, zadržavanja osumnjičenog do 48 sati, čl. 208–223 i 294 ZKP). 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 (čl. 292 ZKP).

Osim u predistražnom postupku, policija ima i druga značajna ovlašćenja kojima se zadire u pravo na slobodu i bezbednost pojedinca. Primera radi, Zakonom o policiji predviđena su ovlašćenja dovođenja,²⁹ zadržavanja lica i privremenog ograničenja slobode kretanja (čl. 82–90); Zakonom o prekršajima mere privođenja i zadržavanja (čl. 190–193); a u skladu sa Zakonom o bezbednosti saobraćaja na putevima policija je ovlašćena da do 12 sati zadrži vozača koji je pod dejstvom alkohola ili psihoaktivnih supstanci isključen iz saobraćaja, a do 24 sata vozača koji je zatečen u izvršenju prekršaja i koji izražava nameru da nastavi sa vršenjem prekršaja ili nastavi sa vršenjem tog prekršaja, dok se ne steknu uslovi za njegovo privođenje prekršajnom sudu (čl. 283 i 284). Zakon o policiji (čl. 56) i Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama (čl. 21–37) uređuju postupak prinudnog hospitalizovanja lica sa mentalnim smetnjama u odgovarajućim zdravstvenim ustanovama. Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici 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 (čl. 14).

Zakon o strancima (ZoS) propisuje mogućnost lišenja slobode stranca u Prihvatalištu za strance MUP za potrebe prinudnog udaljenja. Ovo lišenje slobode može trajati do 90 dana, uz mogućnost produženja za još 90 dana (čl. 87–88). Slično tome, Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti (ZoAPZ) predviđena je mogućnost lišenja slobode lica koje traži azil u prihvatilištu za strance, najduže do tri meseca, uz mogućnost produženja mere za još tri meseca.

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 (čl. 30, st. 2), u praksi se događa da sudije produžavaju pritvor okrivljenima bez njihovog saslušanja o razlozima za produženje pritvora, iako su oni dostupni sudu. Razlog ovakve neustavne prakse sudova bi mogao biti pojmovno razlikovanje određivanja i produženja pritvora u tekstu ZKP (čl. 214, st. 1) i pogrešno tumačenje da je saslušanje obavezno samo pri

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

određivanju pritvora³⁰ (iako produženje pritvora u stvari 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 (čl. 25–29). Pored toga, ZoS i ZoAPZ propisuju mogućnost da se protiv gore navedenih odluka o lišenju slobode u prihvatilištu za strance sudu može podneti tužba (ZoS), odnosno žalba (ZoAPZ), ali ne garantuju obavezno sudsko preispitivanje pomenutih odluka o lišenju slobode stranaca i tražilaca azila. Na ovaj način je ozakonjena mogućnost da ova lica, suprotno Ustavu, budu lišena slobode bez odluke suda mnogo duže od 48 časova, što se u praksi često i dešava.

I najzad, domaćim propisima (ZoS, ZoAPZ i Zakonom o graničnoj kontroli) 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.³¹

2.2. Značajna dešavanja u Republici Srbiji tokom 2021. godine u vezi sa pravom na slobodu i bezbednost ličnosti

2.2.1. Osvrt na ograničenje prava na slobodu i bezbednost ličnosti za vreme vanrednog stanja 2020. godine

Propisivanje mera tokom vanrednog stanja značajno je uticalo na ograničenje slobode i bezbednosti i slobode kretanja građana starijih od 65 godina (odnosno od 70 godina u manjim naseljima) i tražilaca azila i migranata zatečenih u Srbiji.³²

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

31 Vidi *Riad i Idiab protiv Belgije*, ECtHR, App. nos. 29787/03 i 29810/03.

32 Vidi više *Izveštaj 2020*, II.2.2.1.

Povodom donošenja Naredbe o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije kojom je građanima starijim od 65 i 70 godina od 18. do 22. marta bio potpuno zabranjen izlazak iz stanova, Beogradski centar za ljudska prava je u svojstvu punomoćnika, pored predstavke Evropskom sudu za ljudska prava i Komitetu za ljudska prava Ujedinjenih nacija, podneo nadležnom sudu u Republici Srbiji i tužbu zbog diskriminacije u ime jedne građanke. Tužbom je ukazano na diskriminatorno postupanje prema starijima od 65 i 70 godina u periodu od 18. marta do 6. maja, kojima je čak, u periodu od mesec dana, pravo slobode bilo ograničeno stepenom ograničenja slobode kod kućnog zatvora i kućnog pritvora. Ovako uveden režim prema najstarijim građanima izazvao je nezadovoljstvo, imajući u vidu činjenicu da je u jednom vremenskom intervalu ovoj kategoriji građana bilo zabranjeno da izlazi iz svojih domova, dok je, sa druge strane, bio dozvoljen rad kladionicama, kozmetičkim salonima i ugostiteljskim objektima, zbog čega su pojedini javno isticali da smatraju da su diskriminirani.

I pored očigledne nesrazmere u postupanju Viši sud u Beogradu odbio je tužbeni zahtev Beogradskog centra za ljudska prava kojim je traženo utvrđenje diskriminacionog postupanja RS prema licima starijim od 65–70 godina. Sud je zauzeo stanovište da u konkretnom slučaju nije bilo diskriminatornog postupanja, već da je reč o opravdanoj derogaciji prava građana, naročito imajući u vidu činjenicu „da je zdravlje svih građana bilo ugroženo tokom epidemije, ali da je zdravstveno stanje starijih od 65 godina bilo ugroženije, jer je opštepoznata činjenica da navedena kategorija lica boluje od hroničnih bolesti karakterističnih za tu životnu dob zbog čega su bili podložniji oboljevanju od virusa COVID-19 i zdravstveno ugroženiji.”³³

Korisnici domova za stare kontinuirano, od početka proglašenja pandemije virusa COVID-19 borave u strogim uslovima, koji su u nekim trenucima čak bili strožiji od režima koji je na snazi u zatvorenim odeljenjima ustanova za izvršenje krivičnih sankcija, a za koje je i dalje na snazi Naredba o zabrani poseta i ograničenju kretanja u objektima ustanova za smeštaj starih lica. Posete ovim građanima dozvoljene su samo kao izuzetak, a čak i tada moraju biti unapred zakazane uz kumulativno ispunjenje uslova da u ustanovi u tom trenutku nema potvrđenih slučajeva zarazne bolesti COVID-19 kod korisnika i zaposlenih u periodu od 14 dana do dana kada je poseta zakazana, da je korisnik kom se dozvoljava poseta kompletno vakcinisan i da je od poslednje doze prošlo najmanje sedam dana do dana kada je poseta zakazana. Ovakvo rešenje izazvalo je nezadovoljstvo korisnika i članova njihove najuže porodice, imajući u vidu da naprednavedene zabrane ne važe za posete članova biračkih odbora, te je tako, u odnosu na ovu kategoriju lica, veći značaj dat ostvarivanju izbornog prava, od očuvanja i održavanja veza sa najbližim članovima porodice.

33 Presuda Višeg suda u Beogradu 9P br. 2590/20 od 3. novembra.

2.2.2. Dve godine od hapšenja Aleksandra Obradovića – istraga još nije okončana

Prema pisanju medija, sredinom septembra 2019. godine naoružani specijalci su u krugu fabrike namenske industrije Krušik u Valjevu uhapsili Aleksandra Obradovića, oduzeli mu poslovni računar, a iz njegovog stana zaplenili i njegov privatni računar i eksterne memorije. Hapšenje je usledilo nekoliko dana nakon što je portal *Arms Watch* objavio istraživanje o izvozu oružja iz Srbije u ratom zahvaćeni Jemen³⁴ i dan pre nego što je BIRN objavio priču kojom je potvrđeno da je firma koju je zastupao otac tadašnjeg ministra unutrašnjih poslova Nebojše Stefanovića po povlašćenim cenama kupovala oružje.³⁵ Hapšenje i kasnije pritvaranje zaposlenog u Krušiku bilo je nepoznato javnosti sve dok nedeljnik *NIN* u oktobru 2019. nije objavio informacije o tome. Obradoviću je na teret stavljeno izvršenje krivičnog dela odavanja poslovne tajne (čl. 240 KZ).³⁶

Iako uhapšenom radniku Krušika sudija za prethodni postupak inicijalno nije odredio pritvor, već meru zabrane napuštanja stana – tzv. kućni pritvor, nakon žalbe javnog tužilaštva Aleksandru Obradoviću je određen pritvor u Okružnom zatvoru u Beogradu.

Sredinom oktobra 2019. godine, Apelacioni sud u Beogradu je ukinuo odluku Višeg suda u Beogradu kojom je Aleksandru Obradoviću određena mera pritvora i predmet vratio na ponovno odlučivanje Višem sudu u Beogradu,³⁷ koji je ubrzo zatim meru pritvora zamenio merom zabrane napuštanja stana.³⁸ Mera kućnog zatvora je ukinuta tek 18. decembra 2019. godine.

Iako je prošlo više od dve godine od kada je uhapšen Aleksandar Obradović, Tužilaštvo za visoko-tehnološki kriminal nije protiv njega podiglo optužnicu, tužilac Branko Stamenković je još u septembru 2020. godine izjavio da se istraga nalazi u završnoj fazi i da će javnost o svemu biti blagovremeno obavještena. Obradovićev advokat, Vladimir Gajić, naveo je u izjavi za *NewsmaxAdria* da ni dve godine od otvaranja istrage optužnica nije podignuta jer Tužilaštvo ne raspolaže dokazima protiv Obradovića, dok su spisi tog predmeta prepuni dokaza o istinitosti njegovih navoda o zloupotrebama koje su činjene u korist tadašnjeg ministra policije i njegovog oca.³⁹

34 Dostupno na internet stranici Arms Watch.

35 „Hapšenje u Krušiku: Zavera ćutanja u slučaju Branka Stefanovića”, *Javno*, 13. oktobar 2019.

36 Više na internet stranici Cenzolovka.

37 „Apelacioni sud ukinuo odluku o pritvoru radnika iz Krušika: slučaj u višem sudu”, *NI*, 14. oktobar 2019.

38 „Radnik Krušika vraća se u kućni pritvor”, *NI*, 14. oktobar 2019.

39 „Gajić: Postupak protiv uzbunjivača Obradovića obeležen kršenjem njegovih prava”, *NI*, 17. oktobar.

2.2.3. Hapšenje aktivistkinja prilikom protesta ispred murala osuđenog ratnog zločinca

Početak novembra prilikom protesta ispred murala osuđenog ratnog zločinca, Ratka Mladića u centru Beograda, uhapšene su aktivistkinje Aida Ćorović i Jelena Jaćimović.⁴⁰ Aktivistkinje su u znak protesta mural gađale jajima, nakon čega su uhapšene od strane nepoznatih policijskih službenika u civilu koji su uprkos njihovim insistiranjima odbijali da se legitimišu, sve vreme primenjujući prekomernu upotrebu sile. Ovom događaju prethodila je prijava protestnog skupa Inicijative mladih za ljudska prava⁴¹ i zabrana istog skupa od strane MUP-a zbog navodnog bezbednosnog rizika, a jake policijske snage obezbeđivale su mural tokom čitavog dana kada je najavljeno okupljanje. Uprkos zabrani okupljanja, pojedini aktivisti su se okupili u vreme zakazanog skupa da izraze protest zbog murala osuđenog ratnog zločinca u centru grada, nakon čega su privedeni na nezakonit način. Prema navodima MUP-a protiv Aide Ćorović i Jelene Jaćimović podneta je prekršajna prijava zbog narušavanja javnog reda i mira i iste večeri su puštene na slobodu.

2.2.4. Ograničenje prava na slobodu i bezbednost ličnosti za vreme protestnih blokada saobraćajnica u novembru mesecu

Krajem novembra, ekološke organizacije su širom Srbije organizovale protestne blokade saobraćajnica u trajanju od jednog sata, povodom usvajanja rešenja koja su predviđena Zakonom o referendumu i narodnoj inicijativi i Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji, za koja smatraju da su izuzetno sporna i podložna zloupotrebama u korist multinacionalne kompanije Rio Tinto koja planira da u dolini reke Jadar otvori rudnik litijuma.⁴² Tokom blokade za beležen je niz incidenata koji ukazuju na to da je policija prilikom obezbeđivanja ovih protesta grubo povredila svoju zakonsku dužnost zaštite života, prava i sloboda građana i podrške vladavini prava. Na društvenim mrežama deljeni su brojni snimci koji svedoče o tome kako se policijski kordon povukao sa blokade mosta na Savi u Šapcu deset minuta pre najavljenog okončanja protesta, a nekoliko minuta pre nego što se prema okupljenima uputio bager, praćen grupom muškaraca koji su nosili čekiće i drvene motke, koja je fizički nasrnula na okupljene građane i udarala ih ovim predmetima. Prema tvrdnjama nekoliko građana koji su prisustvovali okupljanju na mostu na Savi, desetina prisutnih je tokom trajanja incidenta zvala dežurnu službu policije, tražeći da policijski službenici što pre izađu na teren i zaštite ih od napada, na šta su im službenici prekidali vezu. Građani takođe tvrde da je napadu muškaraca sa čekićima i drvenim motkama na skup sa nevelike udaljenosti svedočila i patrola saobraćajne policije, koja nije reagovala, i

40 „Brojne organizacije osuđuju privođenje Aide Ćorović”, *NI*, 9. novembar.

41 Dostupno na internet stranici Inicijative mladih za ljudska prava.

42 „Ekološki ustanak najavio blokadu puteva u Srbiji u subotu”, *NI*, 26. novembar.

koja se vratila na most neposredno nakon što su fizički napadi okončani. Usledili su incidenti i fizički obračuni, a nakon sukoba sa okupljenim građanima, među kojima je bilo žena i dece, napadači su se sa mesta događaja odvezli automobilima. Za neke od ovih automobila se tvrdilo da su službena vozila državnih i opštinskih funkcionera. I dok su ekspresno lišeni slobode građani koji su svojim traktorima blokirali prilaz saobraćajnici⁴³ kao i građanin koji je fizički napao jednog od muškaraca koji je pokušao bagerom da prođe kroz okupljenu grupu građana na mostu,⁴⁴ nije uhapšen nijedan od naoružanih napadača.⁴⁵ Sve navedeno ukazuje na ozbiljnu sumnju na to da su isti postupali u sadejstvu sa policijskim organima, koji su im svojim povlačenjem ostavili prostor da u tom trenutku faktički „preuzmu vlast u svoje ruke”, i prepustili okupljene građane na milost i nemilost njihovoj samovolji.

Tokom istog dana širom Srbije građani su lišavani slobode od strane policijskih službenika. Tako je u Novom Sadu uhapšeno osam građana za vreme protestne blokade mosta „Slobode” u Novom Sadu,⁴⁶ nekoliko građana uhapšeno je prilikom pokušaja da u Zrenjaninu onemogući da jedan od autobusa u kojem su bile pristalice SNS-a ode na unapred zakazan stranački skup,⁴⁷ a u Lazarevcu je jedan građanin, koji je pomogao policijskoj službenici u civilu da ustane nakon što je pala prilikom guranja okupljenih za vreme blokade, uhapšen zbog napada na službeno lice.⁴⁸ U večernjim satima na ulicama Beograda, Šapca i Zrenjanina ponovo se okupio veliki broj građana u znak protesta zbog hapšenja učesnika blokada saobraćajnica, nakon čega su iste večeri i tokom narednog dana svi uhapšeni građani pušteni na slobodu.

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 2021. godine je praćena praksa pravosudnih organa o upotrebi 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).

43 „Uhapšeni traktoristi iz Šapca koji su blokirali put, novi protest večeras”, *Nova S*, 27. novembar.

44 „Nova.rs: Pritvor muškarcu koji je zaustavio bager u Šapcu”, *NI*, 28. novembar.

45 „Terzić: Niko od huligana iz Šapca nije uhapšen”, *Danas*, 28. novembar.

46 „Završeni protesti u Srbiji, incidenti u Šapcu i Novom Sadu”, *Al Jazeera*, 27. novembar.

47 „SSP: Uhapšeni naši članovi, pokušali da spreče pristalice SNS da odu u Beograd”, *NI*, 27. novembar.

48 „Lazarevčanin, koji je uhapšen nakon što je pomogao policajki, pušten na slobodu”, *NI*, 29. novembar.

Tabela: Prikaz broja lica kojima je određen pritvor i druge mere za obezbeđenje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnog postupka⁴⁹

| Mere | 2016. godine | 2017. godine | 2018. godine | 2019. godine | 2020. godine | od 1. januara do 30. juna 2021. godine |
|--|--|--|--|--|--|--|
| Pritvor | 5.634 | 6.754 | 6.107 | 5.840 | 5.123 | 2.519 |
| Jemstvo | 31 | 33 | 23 | 45 | 18 | 9 |
| Zabrana napuštanja stana | 428 (od toga 215 sa elektronskim nadzorom) | 760 (od toga 544 sa elektronskim nadzorom) | 677 (od toga 466 sa elektronskim nadzorom) | 392 (od toga 311 sa elektronskim nadzorom) | 475 (od toga 180 sa elektronskim nadzorom) | 294 (od toga 183 sa elektronskim nadzorom) |
| Zabrana napuštanja boravišta | 612 | 512 | 452 | 396 | 413 | 180 |
| Zabrana prilaženja, sastajanja i komuniciranja | 372 | 1.029 | 1.797 | 1.744 | 1.391 | 721 |

Tabela: Broj pritvorenika⁵⁰

| 2015. godine | 2016. godine | 2017. godine | 2018. godine | 2019. godine |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 1.539 | 1.736 | 1.577 | 1.693 | 1.833 |

49 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. Poredini 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.

50 Podaci su dobijeni od Uprave za izvršenje krivičnih sankcija putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Do trenutka zaključenja pisanja izveštaja Beogradski centar za ljudska prava nije dobio podatke za prethodnu godinu.

2.3.1. Naknada štete za neosnovano lišenje slobode⁵¹

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 zaključenih sporazuma | Iznosi isplaćeni po zaključenim sporazumima (u RSD) |
|---------------------|---|--|----------------------------|---|
| Prva polovina 2015. | 450 | 172 | 20 | 1.939.500 |
| 2016. | 940 | 243 | 61 | 15.485.000 |
| 2017. | 815 | 235 | 38 | 10.747.500 |
| 2018. | 787 | 257 | 69 | 14.418.000 |
| 2019. | 767 | 208 | 51 | 8.939.948 |
| 2020. | 739 | 133 | 43 | 7.791.500 |
| Ukupno | 4.498 | 1.248 | 282 | 59.321.448 (oko 507.000 evra) |

Iz navedene tabele može se videti da je Komisiji Ministarstva pravde u periodu od 1. januara 2015. godine do 31. decembra 2020. godine podneto 4.498 zahteva za naknadu štete zbog neosnovanog pritvaranja, da je Komisija u razmatranje uzela 1.248 zahteva, a da je povodom 282 zahteva zaključila sporazume o naknadi štete sa oštećenima.

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

Ono što se može videti iz dostupnih podataka jeste da je u periodu od 2015. godine do 31. decembra 2020. godine Komisija Ministarstva pravde isplatila ukupno 59.321.448 dinara, što je oko 507.000 evra.

51 Do trenutka zaključenja pisanja izveštaja Beogradski centar za ljudska prava nije dobio podatke za prethodnu godinu.

Kada je reč o isplaćenim naknadama za štetu prouzrokovanu neosnovanim pritvorom o kojima su rešavali sudovi u parničnom postupku, prema podacima dobijenim od strane Državnog pravobranilaštva, u toku 2020. isplaćeno je 72.232.935 dinara, odnosno oko 617.000 evra, skoro dvostruko više nego tokom 2019. godine.

Tokom 2020. godine, 91 presuda je postala pravnosnažna kojima je usvojen tužbeni zahtev tužioca za naknadu nematerijalne štete zbog neosnovanog lišenja slobode. Broj dana neosnovanog lišenja slobode utvrđen u ovim presudama je 16.057.

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

Statistički podaci o izricanim kaznama zatvora⁵²

| Dužina kazne | 2014. godine | 2015. godine | 2016. godine | 2017. godine | 2018. godine | 2019. godine | 2020. godine | Ukupno |
|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------|
| Jedan do tri meseca | 2.529 | 1.194 | 1.293 | 950 | 912 | 723 | 649 | 8.250 |
| Tri do šest meseci | 3.772 | 2.116 | 2.269 | 2.000 | 1.835 | 1.498 | 1.481 | 14.971 |
| Šest meseci do jedne godine | 3.184 | 2.422 | 2.424 | 2.199 | 1.860 | 1.664 | 1.562 | 15.315 |
| Jedna do dve godine | 1.631 | 1.438 | 1.520 | 1.448 | 1.256 | 1.239 | 1.137 | 9.669 |
| Dve do tri godine | 947 | 875 | 930 | 770 | 753 | 798 | 631 | 5.704 |
| Tri do pet godina | 677 | 550 | 707 | 628 | 616 | 589 | 480 | 4.247 |
| 5–10 godina | 191 | 171 | 191 | 156 | 125 | 150 | 138 | 1.122 |
| 10–15 godina | 59 | 34 | 49 | 38 | 29 | 36 | 50 | 295 |
| 15–20 godina | 23 | 3 | 22 | 18 | 12 | 13 | 14 | 105 |
| 30–40 godina | 11 | 13 | 9 | 11 | 7 | 4 | 8 | 63 |
| 40 godina | 2 | 4 | 5 | 2 | 3 | 4 | 0 | 19 |
| Ukupno | 13.026 | 8.820 | 9.419 | 8.220 | 7.408 | 6.718 | 6.142 | 59.753 |

Statistički podaci o broju lica osuđenih na kazne zatvora koja su primljena u zavode za izvršenje krivičnih sankcija⁵³

| Dužina kazne | 2015. godine | 2016. godine | 2017. godine | 2018. godine | 2019. godine | Ukupno |
|------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------|
| Do tri meseca | 1.365 | 1.246 | 1.007 | 952 | 884 | 5.454 |
| Tri do šest meseci | 1.377 | 1.123 | 1.216 | 1.071 | 903 | 5.690 |
| Šest meseci do jedne godine | 1.353 | 1.190 | 1.151 | 1.072 | 1.107 | 5.873 |
| Jedna do dve godine | 934 | 1.037 | 1.048 | 944 | 1.017 | 4.984 |
| Dve do tri godine | 675 | 678 | 716 | 678 | 652 | 3.399 |
| Tri do pet godina | 633 | 763 | 736 | 722 | 718 | 3.572 |
| Pet do deset godina | 331 | 340 | 290 | 264 | 263 | 1.488 |
| Deset do petnaest godina | 49 | 54 | 70 | 62 | 66 | 301 |
| Petnaest do dvadeset godina | 18 | 21 | 19 | 18 | 17 | 93 |
| Trideset do četrdeset godina | 24 | 15 | 18 | 12 | 4 | 73 |
| Ukupno | 6.759 | 6.467 | 6.271 | 5.795 | 5.631 | 30.923 |

Tabela: Broj lica koja su boravila u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija u Republici Srbiji⁵⁴

| Godina | 2015. godine | 2016. godine | 2017. godine | 2018. godine | 2019. godine |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Osuđena lica | 7.670 | 7.958 | 8.081 | 7.927 | 7.799 |
| Pritvorena lica | 1.539 | 1.736 | 1.577 | 1.693 | 1.833 |
| Mere bezbednosti | 425 | 489 | 549 | 657 | 679 |
| Maloletnički zatvor | 17 | 19 | 20 | 27 | 25 |
| Vaspitna mera | 194 | 200 | 192 | 177 | 257 |
| Prekršajno kažnjeni | 219 | 267 | 349 | 371 | 418 |
| Ukupno | 10.064 | 10.669 | 10.768 | 10.852 | 11.011 |

53 Podaci su dobijeni od Uprave za izvršenje krivičnih sankcija putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Do trenutka zaključenja pisanja izveštaja Beogradski centar za ljudska prava nije dobio podatke za prethodnu godinu.

54 *Ibid.* Do trenutka zaključenja pisanja izveštaja Beogradski centar za ljudska prava nije dobio podatke za prethodnu godinu.

Tabela: Izrečene uslovne osude (sa i bez zaštitnog nadzora)⁵⁵

| 2014. godine | 2015. godine | 2016. godine | 2017. godine | 2018. godine | 2019. godine | 2020. godine |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 18.307 | 19.290 | 17.541 | 17.948 | 16.880 | 16.093 | 14.179 |

Tabela: Izrečene uslovne osude sa zaštitnim nadzorom⁵⁶

| 2015. godine | 2016. godine | 2017. godine | 2018. godine | 2019. godine | od 1. januara do 30. juna 2020. godine |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--|
| 57 | 42 | 31 | 39 | 152 | 92 |

Tabela: Izrečene i izvršene kazne rada u javnom interesu⁵⁷

| Godina | 2015. godine | 2016. godine | 2017. godine | 2018. godine | 2019. godine | 2020. godine |
|------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Izrečene presude | 353 | 329 | 391 | 309 | 274 | 156 |
| Izvršene presude | 285 | 127 | 280 | 238 | 137 | 111 |

Tabela: Izrečene kazne zatvora koje osuđeni služi u prostorijama u kojima stanuju⁵⁸

| 2015. godine | 2016. godine | 2017. godine | 2018. godine | 2019. godine | od 1. januara do 30. juna 2020. godine |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--|
| 1.567 | 2.411 | 2.311 | 2.142 | 2.200 | 853 |

Tabela: Izricanje uslovnog otpusta⁵⁹

| 2015. godine | 2016. godine | 2017. godine | 2018. godine | 2019. godine |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 1.583 | 1.539 | 1.560 | 1.445 | 1.289 |

55 Podaci su preuzeti sa internet-stranice Republičkog zavoda za statistiku.

56 Podaci su dobijeni od osnovnih i viših sudova i Uprave za izvršenje krivičnih sankcija putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Do trenutka zaključenja pisanja izveštaja Beogradski centar za ljudska prava nije dobio podatke za prethodnu godinu.

57 Podaci su dobijeni od Uprave za izvršenje krivičnih sankcija i osnovnih i viših sudova putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Do trenutka zaključenja pisanja izveštaja Beogradski centar za ljudska prava nije dobio podatke za prethodnu godinu.

58 *Ibid.* Do trenutka zaključenja pisanja izveštaja Beogradski centar za ljudska prava nije dobio podatke za prethodnu godinu.

59 Podaci su dobijeni od Uprave za izvršenje krivičnih sankcija putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Do trenutka zaključenja pisanja izveštaja Beogradski centar za ljudska prava nije dobio podatke za prethodnu godinu.

Tabela: Odluke o preвременom otpuštanju⁶⁰

| 2015. godine | 2016. godine | 2017. godine | 2018. godine | 2019. godine |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 10 | 45 | 21 | 37 | 27 |

Iz statističkih podataka se može izvesti zaključak da domaći sudovi, kao i svih prethodnih godina, radije pribegavaju izricanju kratkotrajnih kazni zatvora nego alternativnim sankcijama. Od početka 2014. do kraja 2019. godine je izrečeno ukupno 53.611 kazni zatvora. Od tog broja, 34.844 (65%) izrečeno je u rasponu do jedne godine, 8.532 (oko 16%) u rasponu od jedne do dve godine i 5.073 (oko 9%) je izrečeno u rasponu od dve do tri godine. Prema tome, u posmatranom periodu je oko 81% ukupnog broja izrečenih kazni zatvora bilo izrečeno u rasponu do tri godine (43.376 kazni). S druge strane, u istom periodu, kazna zatvora koja se služi u prostorijama u kojima osuđeni stanuje (tzv. kućni zatvor) izrečena je ukupno 11.484 puta, a kazna rada u javnom interesu ukupno 1.812 puta.

Ako se u obzir uzme činjenica da se kućni zatvor može odrediti ukoliko je sud odmerio kaznu zatvora do jedne godine (čl. 45, st. 5 KZ), a kazna rada u javnom interesu za dela za koja je predviđena kazna zatvora do 3 godine (čl. 52 KZ), 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 preвременih otpusta naizmenično pada i raste iz godine u godinu.

3. Pravo na pravično suđenje

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 EU o osnovnim pravima.

Ustav Republike Srbije takođe sadrži odredbe o pravu na pravično suđenje u članovima 32–36.

Pravo na pravično suđenje uživaju ne samo državljani Srbije već i svi oni koji bi mogli doći pod jurisdikciju domaćeg suda. Ono stoga stoji rame uz rame sa drugim Ustavom garantovanim pravima, ali je ujedno njihov temelj i jedini stvarni

60 *Ibid.* Do trenutka zaključenja pisanja izveštaja Beogradski centar za ljudska prava nije dobio podatke za prethodnu godinu.

garant. Bez ostvarivanja prava na pravično suđenje nema i ne može biti zaštite drugih ljudskih prava i sloboda. Posebnost prava na pravično suđenje uviđa se ne samo u praktičnom već i u formalnopravnom smislu. Ona se ogleda u nemogućnosti odstupanja od tog prava čak i u ekstremnim okolnostima, poput vanrednog ili ratnog stanja. Važnost tog prava je i u njegovoj složenosti. Obuhvata pravo na nezavisan, nepristrasan i zakonom ustanovljen sud koji će pravično i u razumnom roku javno raspraviti i odlučiti o pravima i obavezama pojedinca, osnovanosti sumnje i optužbama koje su bile razlog za pokretanje postupka. Uključuje i garanciju prava na besplatnog prevodioca i tumača i taksativno navedene razloge za moguće isključenje javnosti iz postupka koji se vodi pred sudom. Dakle, pravo na pravično suđenje sadrži više prava koja su u međusobnoj i neraskidivoj vezi, a svako od njih je podjednako složeno u svojim elementima, baš kao što je to i samo pravo na pravično suđenje.⁶¹

3.1. Javnost rasprave pred sudom

Ustav Srbije garantuje da će sud javno raspraviti i odlučiti o pravima i obavezama pojedinca (čl. 32), kao i da je raspravljanje pred sudom javno (čl. 142). Dakle, Ustav ne garantuje izričito javnost prilikom objavljivanja presude, već samo tokom sudske rasprave. Uprkos kritikama koje je stručna javnost više puta isticala ovim povodom, postupkom za promenu Ustava RS, kojim se amandmanski menja član 142 Ustava RS, propušteno je proširivanje garancije javnosti na suđenje u celini – raspravljanje i objavljivanje presude.

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

U krivičnom, građanskom i prekršajnom postupku, kao i u upravnom sporu, važi opšte pravilo da su pretresi, odnosno rasprave javni dok se u postupku prema maloletnicima javnost uvek isključuje. Svi procesni zakoni propisuju da rešenje o isključenju javnosti mora biti obrazloženo i javno.⁶² Član 6 EKLJP nalaže da obrazloženje odluke o isključenju javnosti mora biti takvog kvaliteta da opravdava izmenu opšteg pravila o javnosti 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.⁶³

61 S. Mandić, „Zaštita prava na pravično suđenje u odlukama Ustavnog suda Srbije i Evropskog suda za ljudska prava o Srbiji”, *Deset rasprava o pravosuđu*, CEPRIIS, Beograd 2020.

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

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

Javnost podrazumeva i to da stranke i zainteresovana lica mogu vršiti uvid u spise predmeta, shodno odredbama ZPP i ZKP i poslovnika o radu sudova. Presude treba da budu dostupne na sajtu suda ili u zbirci presuda u sekretarijatu suda. Sudski poslovnik u članu 58 obavezuje sudove da informacije o pravnosnažno okončanim postupcima pred sudom obavezno objavljuju kada je zakonom ili posebnim propisom predviđeno, kao i u slučajevima za koje je javnost posebno zainteresovana. Posebni kriterijumi o ovoj posebnoj zainteresovanosti javnosti nisu određeni.

Objedinjeni podaci o javnosti suđenja su u potpunosti nedostupni. Godišnji izveštaji i evidencije o radu sudova ne objavljuju statističke podatke o broju suđenja u kojima je bila isključena javnost, kao ni o najčešćim razlozima za isključenje javnosti. Dok se u nekim slučajevima isključenje javnosti podrazumeva, recimo kada se sudski odlučuje o interesima maloletnika, isključenje javnosti radi zaštite interesa nacionalne bezbednosti, javnog reda i morala u demokratskom društvu daleko je složenije prirode. Tek uvid u predmete, način i obrazloženja koje sudovi koriste u slučajevima isključivanja javnosti iz navedenih razloga, dali bi potpunu sliku o načinu na koji sudovi doživljavaju javnost rada.

Javnost rada na sednicama Ustavnog suda reguliše Zakon o Ustavnom sudu koji propisuje da se javnost rada, između ostalog, obezbeđuje ne samo na sednicama na kojima se odvija javna rasprava već i na sednicama na kojima se odvija rasprava pred Ustavnim sudom. Ovaj vid javnosti rada Ustavnog suda doveden je u pitanje zaključkom Ustavnog suda prema kom Ustavni sud održava redovnu sednicu otvorenu za javnost samo izuzetno kada razmatra „predmete koji, s obzirom na vrstu osporenog opšteg akta ili sporno ustavnopravno pitanje, imaju širi društveni značaj”. O tome koji predmeti imaju širi društveni značaj odlučuje Ustavni sud. Izmenama Poslovnika o radu Ustavnog suda ovaj vid ostvarivanja javnosti rada Ustavnog suda je izostavljen.⁶⁴ U tom smislu, javnost rasprave pred Ustavnim sudom postao je izuzetak, a isključenje javnosti pravilo. Kao i kod sudova opšte i posebne nadležnosti, nedostaju detaljniji podaci o ključnim razlozima za omogućavanje ili isključivanje javnosti u određenim postupcima.

3.2. Odlučivanje sudova 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 optužbama protiv njega.

Međutim, u Srbiji i dalje postoji veliki broj predmeta koji nisu rešeni iako je rešavanje zaostalih predmeta i rešavanje predmeta u razumnim rokovima već godinama najviše na listi prioriteta. Prema poslednjem dostupnom izveštaju Vrhovnog kasacionog suda, na nivou Srbije ukupan broj nerešenih starih predmeta je 382.646.

64 S. Beljanski, M. Pajvančić, T. Marinković, D. Valić Nedeljković, *Odnos Ustavnog suda i sudske vlasti – stanje i perspektive*, CEPRIS, Beograd 2019, str. 26.

Broj nerešenih predmeta bez izvršenja je 95.173. Broj ukupno nerešenih predmeta se smanjuje, u poređenju sa prethodnom izveštajnom godinom, dok je broj nerešenih predmeta bez izvršenja u blagom porastu.⁶⁵

Povećanje je naročito izraženo u beogradskim osnovnim sudovima i Višem sudu u Beogradu koji je najviši sud tog ranga u Republici Srbiji. Viši sud u Beogradu ima 11 odeljenja od kojih građansko i krivično odeljenje funkcionišu i kao prvostepeno i kao drugostepeno. Takođe, njegova specifičnost se ogleda u nadležnosti koja je utvrđena Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, kojim je u okviru Višeg suda organizovano Posebno odeljenje za organizovani kriminal i koje je formirano za teritoriju cele Republike Srbije, a Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine formirano je i Odeljenje za ratne zločine, takođe za teritoriju cele Republike Srbije.

Pored toga, nadležnost Višeg suda proširena je i Zakonom o sedištimama i podružnicama sudova i javnih tužilaštava, Zakonom o parničnom postupku, Zakonom o uređenju sudova, Zakonom o zaštiti uzbunjivača, Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, Zakonom o javnom informisanju i medijima, kao i Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o javnom beležništvu. To je uticalo da Viši sud u Beogradu beleži drastično povećanje priliva predmeta⁶⁶ i moglo bi se zaključiti da problem efikasnosti Višeg suda u Beogradu utiče na efikasnost pravosudnog sistema u celini.⁶⁷

Upravni sud je takođe jedan od veoma preopterećenih sudova što pokazuju statistički izveštaji. Broj predmeta pred ovim sudom je u konstantnom porastu usled kontinuiranog proširenja nadležnosti. U cilju efikasnijeg ostvarivanja prava građana pred upravnim organima potrebno je sprovesti analize i preduzeti odgovarajuće mere na planu statusa, nadležnosti, organizacije i kapaciteta upravnog sudstva i načina uređenja upravnog spora.

Jedna od mera koja bi mogla da pomogne da se pravosuđe rastereti velikog broja predmeta je posredovanje u rešavanju sporova (medijacija). Medijacija u Srbiji nije obavezna i sudovi je nude kao alternativni način rešavanja onih predmeta u kojima se strane ne slažu, a žele da same zaštite svoje interese. Ovom vidu rešavanja sporova se pribegava u predmetima koji se tiču imovinskih prava; porodičnih odnosa (nasledstvo, razvod ili suvlasništvo); i trgovinskih ili finansijskih pitanja, poput restrukturiranja duga.

Međutim, iako se radi na popularizaciji ovog alternativnog načina rešavanja sporova, očigledno je da ono nije u pravoj meri zaživelo.

65 Godišnji izveštaj o radu sudova u Republici Srbiji za 2020. godinu, str. 25.

66 U toku 2018. godine Viši sud imao je ukupno 210.772 predmeta u radu, što je 125,80% više predmeta u odnosu na isti period 2016. godine, a 76,04% više u odnosu na isti period 2017. godine, dok je broj primljenih predmeta za 182,40% povećan u odnosu na 2016. godinu, a za 95,75% povećan u odnosu na 2017. godinu.

67 Strategija razvoja pravosuđa za period 2020–2025, str. 16.

Kako je već konstatovano, najveće realno povećanje novih predmeta odnosi se na predmete kojima se traži zaštita prava na suđenje u razumnom roku. Međutim, iako se prema sudskim odlukama donetim u skladu sa Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku i na osnovu odluka Ustavnog suda isplaćuju naknade, one su često veoma niske tako da je Evropski sud u slučajevima koji su povodom nezadovoljavajuće naknade pokrenuti protiv Srbije zauzeo stav da lica koja su je dobila i dalje imaju status žrtve zbog izvršene povrede prava na suđenja u razumnom roku. Naime, nezadovoljne stranke podnose predstavke Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu koji utvrđuje da „status žrtve podnosilaca predstavki, zavisi od toga da li je obeštećenje koje im je dosuđeno bilo odgovarajuće i dovoljno u vezi sa pravičnim zadovoljenjem predviđenim članom 41 Konvencije”.⁶⁸

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

3.3. Pravo na pravično suđenje i odluke Ustavnog suda Srbije

Stvarnu i dokumentovanu ocenu stanja u pogledu poštovanja prava na pravično suđenje u Srbiji može da dà Ustavni sud u postupku ustavnosudske zaštite ljudskih prava. Jedno od tih prava je i pravo na pravično suđenje. Odnosno, dok sudovi opšte i posebne nadležnosti često krše pravo na pravično suđenje, dužnost Ustavnog suda je da takve povrede utvrdi u pojedinačnim slučajevima.

Odlučivanje o neposrednoj ustavnosudskoj zaštiti ljudskih prava u postupku po ustavnoj žalbi postala je dominantna nadležnost Ustavnog suda.⁶⁹ Prema poslednjim objavljenim podacima, od ukupnog broja predmeta u radu u Ustavnom sudu 2020. godine, čak 98,56% su činile ustavne žalbe.⁷⁰

Prema podacima o radu Ustavnog suda, dostupnim u godišnjim izveštajima o radu u periodu 2008-2020. godine pravo na suđenje u razumnom roku (u celini) bilo je Ustavom garantovano pravo, čiju je povredu svojim odlukama Ustavni sud najčešće utvrđivao. U tom periodu, odlukama o 410 ustavnih žalbi Sud je utvrdio povredu prava na pravično suđenje (ako posmatramo sve njegove elemente) kao najbrojniju među svim utvrđenim povredama Ustavom garantovanih prava.⁷¹ Tokom

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

69 S. Beljanski, M. Pajvančić, T. Marinković, D. Valić Nedeljković, *op. cit.*, str. 39.

70 Pregled rada Ustavnog suda u 2020. godini, str. 16.

71 S. Mandić, *op. cit.*

2020. godine, poslednje godine za koju je Sud objavio podatke o radu, utvrđena je povreda prava na suđenje u razumnom roku (kao elementa prava na pravično suđenje) u sedam predmeta.⁷² U ostalim statistički zabeleženim elementima povreda prava na pravično suđenje (pravo na pravično suđenje; pravo na nepristrasan sud; pravo na pristup sudu; pravo na pravnu sigurnost; pravo na suđenje u razumnom roku) nije bilo predmeta u kojima je utvrđena povreda prava.

Ustavni sud za sada u svojim izveštajima ne ulazi u detaljniju analizu razloga utvrđenih povreda niti omogućava uvid u sve predmete u kojima je takva povreda konstatovana.⁷³ Ipak, dostupni podaci su dovoljni da nam ukažu na razmere povrede prava na pravično suđenje u domaćim okvirima, a samim tim i na (ne)efikasnost i (ne)delotvornost sudskog sistema.⁷⁴

3.4. Pravo na pravično suđenje u odlukama Evropskog suda za ljudska prava o Srbiji

Pravo na pravično suđenje definisano je gotovo na identičan način u članu 6 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u članu 32 Ustava RS. Uslov da ESLJP prihvati predstavku pojedinca je, između ostalog, i to da su već iscrpljeni svi unutrašnji pravni lekovi koje Evropski sud za ljudska prava smatra delotvornim. Ustavna žalba se u načelu i dalje smatra takvim pravnim sredstvom.⁷⁵

Prema podacima ESLJP, od ukupno 199 presuda kojima je konstatovana povreda prava iz Konvencije, a koje su donete od ratifikacije Konvencije do 2020. godine i koje se odnose na Srbiju,⁷⁶ povrede prava na pravično suđenje iz člana 6 Konvencije (posmatranog u celini) utvrđene su u čak 158 presuda, odnosno 79% od ukupnog broja konstatovanih povreda koje je učinila Srbija.

Presude ESLJP su javno dostupne, mnoge od njih i na srpskom jeziku.⁷⁷ Stoga argumentacija i razlozi suda za odlučivanje o osnovanosti predstavki mogu i treba da budu uzeti u obzir ne samo prilikom budućih postupanja redovnih sudova i Ustavnog suda u pojedinačnim predmetima već i prilikom donošenja strateških odluka o intervencijama u rad tužilaštva i sudstva, koji su trenutno u toku.⁷⁸

Odluke i argumentacija ESLJP u prethodnih deset godina (2010–2020) u predmetima u kojima je presuđeno protiv Republike Srbije, a u kojima je utvrđena

72 Pregled rada Ustavnog suda u 2020. godini, str. 22.

73 *Ibid.*

74 S. Mandić, *op. cit.*

75 *Ibid.*

76 Statistika o predstavkama prema državama koje su ratifikovale Konvenciju, dostupno u odeljku „statistika” na internet stranici Evropskog suda za ljudska prava.

77 Informacije o sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava dostupne su u bazi podataka HUDOC koju vodi Evropski sud za ljudska prava.

78 S. Mandić, *op. cit.*

povreda prava na pravično suđenje iz člana 6 Konvencije, ukazuju na to da se najveći broj predstavi u posmatranom periodu odnosio na povredu prava na pravično suđenje koja obuhvata neizvršenje sudske odluke. Nešto su manje učestale povrede prava na pravičnu raspravu u krivičnim i građanskim stvarima koje, prema argumentaciji Suda, odlikuju proizvoljnost, netransparentnost, neopravdano odugovlačenje ili ponavljanje, nedoslednost, neusklađenost, nemogućnost pristupa sudu i pravdi. Takvo postupanje vodi pravnoj nesigurnosti i temeljnom nepoverenju javnosti u pravosuđe, iako je takvo poverenje jedna od bitnih komponenti vladavini prava.⁷⁹

3.5. Pravo na pravnu pomoć

Ustav Srbije u članu 67 garantuje svima pravo na pravnu pomoć pod uslovima određenim zakonom. Pravnu pomoć pružaju advokatura, kao samostalna i kao nezavisna služba i službe pravne pomoći koje se osnivaju u jedinicama lokalne samouprave u skladu sa zakonom kojim se određuje kada je pravna pomoć besplatna. Ustav takođe garantuje i jednaku zakonsku zaštitu bez diskriminacije (čl. 21). Posle više od jedne decenije čekanja, Srbija je 2018. godine usvojila Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći ali je njegova primena počela 1. oktobra 2019. godine.⁸⁰

Iako je sistem besplatne pravne pomoći počeo da funkcioniše ipak su uočeni neki nedostaci, što se uglavnom odnosi na mali broj pravnika zaposlenih u opštinskim upravama. U Izveštaju Ministarstva pravde o sprovođenju Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći iz marta 2021. godine je navedeno da je u Registar pružalaca besplatne pravne pomoći upisano 150 jedinica lokalnih samouprava (u više od 20 opština i gradova nije registrovan pružalac besplatne pravne pomoći), 3.672 advokata, 43 medijatora, 16 javnih beležnika i 23 udruženja građana.⁸¹

Prema podacima iz Izveštaja, a na osnovu inicijalnog prikupljanja podataka,⁸² od 1. oktobra 2019. do 31. marta 2021. godine, ukupno je bilo 6.883 podnetih zahteva za besplatnu pravnu pomoć, dok je broj odobrenih zahteva bio 5.367. Većini korisnika je opštinska služba besplatne pravne pomoći pružila potrebnu besplatnu pravnu pomoć, dok je advokatima upućeno 954 korisnika. Podaci ukazuju da je oko 80% zahteva odobreno.⁸³

U Izveštaju je zaključeno da građani i dalje nisu u dovoljnoj meri upoznati sa mogućnošću da ostvare pravo na besplatnu pravnu pomoć i da je zbog toga potrebno sprovesti kampanju informisanja građana. Takođe je konstatovano da se jedinice

79 *Ibid.*

80 Analizu zakonskih rešenja vidi u: *Izveštaj 2019*, II.3.1.

81 Godišnji izveštaj Ministarstva pravde o pružanju besplatne pravne pomoći. Dostupno na internet stranici Ministarstva pravde.

82 Podaci nisu potpuni zato što nisu sve jedinice lokalne samouprave dostavile izveštaje.

83 Godišnji izveštaj Ministarstva pravde o pružanju besplatne pravne pomoći. Dostupno na internet stranici Ministarstva pravde.

lokalne samouprave i dalje suočavaju sa problemom finansiranja besplatne pravne pomoći, dok u pojedinim jedinicama lokalne samouprave postoji i problem nedostatka zaposlenih diplomiranih pravnika.

Uočeno je i da postoji potreba da se unaprede parametri izveštavanja, kako bi se pored ukupnog broja korisnika besplatne pravne pomoći, mogli analizirati i podaci vezani za materiju u kojoj je pružena besplatna pravna pomoć. Ovi podaci za sada nisu objedinjeni i dostupni.

3.6. *Nacrt zakona o parničnom postupku, dopuna stava Vrhovnog kasacionog suda, protesti i štrajk advokata*

Ministarstvo pravde objavilo je 19. maja Nacrt izmena i dopuna Zakona o parničnom postupku i pozvalo sve koji su zainteresovani da dostave do 14. juna primedbe, predloge, sugestije i komentare na predloženi tekst.⁸⁴ Odmah po objavljivanju Nacrta usledila je burna reakcija stručne javnosti, nevladinih organizacija i advokata. Istaknuto je da Nacrt zakona, između ostalog, propisujući znatno uvećanje iznosa za sudske takse značajno uvećava postojeće prepreke kada je u pitanju pravo na pristup sudu i građanima direktno povređuje Ustavom garantovana prava poput prava na pravično suđenje, prava na jednaku zaštitu i pravno sredstvo i time diskriminiše građane s obzirom na imovno stanje.⁸⁵ Nacrtom je predloženo i da se podnesak (tužba, odgovor na tužbu ili žalba) za koji nije plaćena sudska taksa u zakonskom roku od 8 dana smatra povučenim, što bi u praksi dovelo do toga da građani po prvi put zbog neplaćanja sudske takse u ovako kratkom roku mogu ostati bez sudske zaštite.

Ipak, u javnosti se izmena Zakona najčešće i najdirektnije povezivala sa nastojanjima države da stane na put velikom broju postupaka koje građani vode protiv banaka zbog naplaćenih naknada za obradu kredita i naplaćenog osiguranja stambenih kredita. Prema nekim procenama do polovine 2021. godine bilo je podneto od 100.000 do 160.000 tužbi protiv banaka, čime se nisu samo banke našle na udaru klijenata, već i sudovi, posebno Osnovni sud u Beogradu, koji su praktično postali preplavljeni novim predmetima.⁸⁶

Advokatska komora Srbije je 31. maja izdala saopštenje u kom se navodi da ne prihvata Nacrt izmena i dopuna Zakona o parničnom postupku jer tekst nacrta sadrži veliki broj odredaba eksperimentalnog karaktera koje na najdrastičniji način onemogućavaju sudsku zaštitu građana u ostvarivanju svojih Ustavom zagarantovanih prava, a advokaturi nameću rešenja koja joj ne ostavljaju izbor u pogledu njezne reakcije.⁸⁷ Takođe je istaknuto da ukoliko pregovori sa Ministarstvom ne budu

84 Tekst Nacrta je dostupan na internet stranici Ministarstva pravde.

85 „Saopštenje: Skupa pravda je nedostižna pravda”, Kuća ljudskih prava, 26. maj.

86 „Novi Zakon o parničnom postupku kraj za masovne tužbe protiv banaka?”, *Danas*, 31. maj.

87 „Advokatska komora Srbije ne prihvata izmene Zakona o parničnom postupku”, *Danas*, 31. maj.

uspešni Komora će kao krajnju meru preduzeti obustavu rada advokata. Već sutradan otpočeli su protesti advokata koji su sa većim ili manjim intenzitetom trajali tokom cele godine.⁸⁸

Pravnim stavom Vrhovnog kasacionog suda (VKS) iz 2018. godine, troškovi obrade kredita od strane banaka ocenjeni su kao nezakoniti te su na osnovu tog stava sudovi prethodnih godina, u desetinama hiljada slučajeva, donosili odluku u korist klijenata.⁸⁹ Sredinom septembra VKS je dopunom pravnog stava iz 2018. godine zauzeo u potpunosti suprotan stav jer je stao na stanovište da „banka ima pravo na naplatu troškova i naknada bankarskih usluga, pa odredba ugovora o kreditu kojom se korisnik kredita obavezuje da banci plati troškove kredita nije ništava pod uslovom da je ponuda banke sadržala jasne i nedvosmislene podatke o troškovima kredita.”⁹⁰ Ovakav pravni stav VKS će neminovno uticati na potpuni zaokret u postupcima koji su u toku, a takođe je odmah otvoreno i pitanje da li će građani biti u obavezi da bankama vrate novac koji im je isplaćen na osnovu sudskih odluka.⁹¹ Advokatska komora Srbije je reagovala saopštenjem u kom je između ostalog navedeno da je „doneti pravni stav da je pravno valjana odredba ugovora o kreditu kojom se korisnik kredita obavezuje da plati banci premiju osiguranja kod Nacionalne korporacije za osiguranje stambenih kredita (NKOSK) u direktnoj suprotnosti sa dosadašnjom nespornom praksom svih sudova u Republici Srbiji uključujući i Vrhovni kasacioni sud. Primena ovakvog stava dovela bi do gubitka sporova na štetu građana, a u korist banaka.”⁹² Neophodno je istaći da je ovakvim postupanjem narušen jedan od osnovnih principa vladavine prava a to je pravna sigurnost, odnosno princip da građani moraju biti sigurni koja pravila i u kojim situacijama se imaju primeniti kako bi mogli da sa tim pravilima usklade svoja postupanja. Isti princip važi i u slučajevima sudske prakse.

U znak protesta advokati su 20. septembra organizovali skup ispred VKS. Tom prilikom su izneti zahtevi da VKS povuče ovaj pravni stav, a tokom protesta došlo je i do nasilnog upada advokata u zgradu suda.⁹³ Od kraja septembra protesti advokata

88 „Danas protest advokata koji su protiv predloženog nacrtu zakona o parničnom postupku”, *Danas*, 1. jun i „Advokati u četvrtak protestuju ispred ministarstva”, *Danas*, 29. jun.

89 Pravni stav o dozvoljenosti ugovaranja troškova kredita Vrhovnog kasacionog suda od 22. maja 2018. godine dostupan je na internet stranici Vrhovnog kasacionog suda.

90 U nastavku dopune stava navodi se da: „Troškovi obrade kredita i puštanja kredita u tečaj, kao i drugi troškovi koje banka obračunava korisniku prilikom odobravanja kredita ili koji su poznati na dan obračuna i koje banka obračunava korisniku u toku realizacije ugovora o kreditu, mogu biti iskazani u procentualnom iznosu i naplaćuju se samo kroz obračun efektivne kamatne stope. Banka nije dužna da posebno dokazuje strukturu i visinu troškova koji su obuhvaćeni zbirnim iznosom troškova kredita, navedenim u ponudi koju je korisnik kredita prihvatio zaključenjem ugovora o kreditu.” Dopuna pravnog stava o dozvoljenosti ugovaranja troškova kredita od 16. septembra dostupna je na internet stranici Vrhovnog kasacionog suda.

91 „Da li će građani morati bankama da vraćaju novac dobijen na sudu?”, *Danas*, 17. septembar.

92 Saopštenje Advokatske komore Srbije od 17. septembra. Dostupno na internet stranici Advokatske komore Srbije.

93 „Upad advokata u sedište najvišeg suda u Srbiji”, *Radio Slobodna Evropa*, 20. septembar.

zbog odredaba Nacrta zakona o parničnom postupku ali i stava VKS praktično nisu ni prestajali. Advokati su u nekoliko navrata obustavljali rad,⁹⁴ da bi krajem godine, Advokatska komora Beograda,⁹⁵ a zatim i advokati iz drugih gradova Srbije⁹⁶ otpočeli štrajk koji je prema njihovim najavama trebao da traje do ispunjenja tri osnovna zahteva – povlačenje Nacrta izmena i dopuna Zakona o parničnom postupku, otklanjanje dopune stava Vrhovnog kasacionog suda u vezi sa bankarskim sporovima i vraćanje poreskih obaveza za advokate na nivo iz 2018. godine.

4. Pravo na privatnost

4.1. Pravo na privatnost – normativni okvir

Evropska konvencija i PGP garantuju pravo na privatnost koje uključuje zaštitu porodičnog života, doma i prepiske. PGP garantuje i pravo na zaštitu časti i ugleda što nije izričito navedeno u EKLJP, ali je Evropski sud u svojim presudama tumačio pojam zaštite privatnosti tako da uključuje pravo na zaštitu časti i ugleda.⁹⁷ Prema praksi Evropskog suda, privatnost, između ostalog, obuhvata i fizički i moralni integritet, seksualnu opredeljenost,⁹⁸ odnose s drugim ljudima, uključujući i poslovne i profesionalne odnose.⁹⁹ Evropski sud prihvata široko tumačenje koncepta privatnosti i smatra da se sadržina ovog prava ne može unapred taksativno odrediti.¹⁰⁰

Ustav Srbije jemči nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta (čl. 25), nepovredivost stana (čl. 40) i tajnost pisama i drugih sredstava komuniciranja (čl. 41). Iako Ustav ne sadrži izričitu odredbu o poštovanju prava na privatni život, Ustavni sud Srbije smatra da ovo pravo predstavlja sastavni deo ustavnog prava na dostojanstvo i slobodan razvoj ličnosti,¹⁰¹ koje je garantovano članom 23 Ustava.

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

94 „Dvodnevna obustava rada advokata u Srbiji zbog odluke Vrhovnog kasacionog suda” *Radio Slobodna Evropa*, 20. oktobar.

95 „Članovi Advokatske komore Beograda obustavili rad”, *N1*, 24. decembar.

96 „I advokati iz Šapca, Loznice i Valjeva u štrajku, izneli dodatne zahteve”, *N1*, 27. decembar.

97 Vidi *Pfeifer protiv Austrije*, ECtHR, App. no. 10802/84 (2007) i *Lindon i drugi protiv Francuske*, ECtHR, App. nos. 21279/02 i 36448/02 (2007).

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

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

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

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

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

4.2.1. 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. Nažalost, ustavna odredba ne predviđa da mere kojima se zadire u tajnost komuniciranja moraju biti neophodne u demokratskom društvu. Ipak, Ustavni sud, pozivajući se u svojoj odluci¹⁰² na član 8 EKLJP, kao i na praksu ESLJP uvodi ovaj standard u naš pravni sistem.

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, 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.¹⁰³

Krivični zakonik članom 142 predviđa krivično delo povreda tajnosti pisma i drugih pošiljki. Osnovnim oblikom ovog krivičnog dela predviđena je novčana kazna ili kazna zatvora za onog ko neovlašćeno otvori tuđe pismo, telegram ili kakvo drugo zatvoreno pismo ili pošiljku ili na drugi način povredi njihovu tajnost ili ko neovlašćeno zadrži, prikrije, uništi ili drugom preda tuđe pismo, telegram ili drugu pošiljku ili ko povredi tajnost elektronske pošte ili drugog sredstva za telekomunikaciju. Istom kaznom biće kažnjen i onaj ko saopšti drugom sadržinu koju je saznao povredom tajnosti tuđeg pisma, telegrama ili kakvog drugog zatvorenog pismena ili

102 IUŽ – 1245/10.

103 Vidi više *Izveštaj 2017*, II.5.2.

pošiljke ili se tom sadržinom posluži. Kvalifikovani oblik odnosi se na situacije kada službeno lice u vršenju službene dužnosti učini ovo delo. U tom slučaju zaprećena kazna je kazna zatvora od šest meseci do tri godine.

Član 143 Krivičnog zakona predviđa da će se novčanom kaznom ili kaznom zatvora od 6 meseci do tri godine kazniti ona osoba koja posebnim uređajima neovlašćeno prisluškuje ili snima razgovor, izjavu ili kakvo saopštenje koji mu nisu namenjeni. Ista kazna je predviđena i u slučaju saopštavanja sadržine razgovora drugom licu.

Zakonik o krivičnom postupku članovima 166–170 kao posebnu dokaznu radnju predviđa tajni nadzor komunikacije. Na obrazloženi predlog javnog tužioca sud može odrediti nadzor i snimanje komunikacije koja se obavlja putem telefona ili drugih tehničkih sredstava ili nadzor elektronske ili druge adrese osumnjičenog i zaplenu pisama i drugih pošiljki. Tajni nadzor komunikacije može trajati tri meseca, a zbog neophodnosti daljeg prikupljanja dokaza može se produžiti najviše za tri meseca. Naredbu suda o sprovođenju tajnog nadzora komunikacije izvršava policija, Bezbednosno-informativna agencija ili Vojnobezbednosna agencija.

Član 286 Zakonika o krivičnom postupku koji uređuje ovlašćenje policije u slučajevima kada postoje osnovi sumnje da je izvršeno krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti dozvoljava odstupanje od nepovredivosti tajnosti prepiske i drugih sredstava komuniciranja. Po nalogu sudije za prethodni postupak, a na predlog javnog tužioca, policija može pribaviti evidenciju ostvarene telefonske komunikacije, korišćenih baznih stanica ili izvršiti lociranje mesta sa kog se obavlja komunikacija.

Zakonom o Bezbednosno-informativnoj agenciji predviđene su mere kojima se odstupa od nepovredivosti tajne pisama i drugih sredstava opštenja koje se mogu odrediti prema licu, grupi ili organizaciji za koju postoje osnovi sumnje da preduzima ili priprema radnje usmerene protiv bezbednosti Republike Srbije, a okolnosti slučaja ukazuju da se na drugi način te radnje ne bi mogle otkriti, sprečiti ili dokazati ili bi to izazvalo nesrazmerne teškoće ili veliku opasnost. Član 14 u stavu 2 predviđa da je neophodno voditi računa o srazmernosti prilikom određivanja ovih mera, odnosno da će se posebno ceniti da li se isti rezultat može postići na način kojim se manje ograničavaju prava građana, u obimu neophodnom da se svrha ograničavanja zadovolji u demokratskom društvu. Primenu posebne mere može odrediti naredbom jedino sud na predlog direktora Agencije. Mera se može odrediti u trajanju od tri meseca, s tim što je moguće produžiti njeno trajanje još tri puta.

Zakon o elektronskim komunikacijama definiše tajnost elektronskih komunikacija, njihovo zakonito presretanje kao i obavezu operatora da ih zadrže. Važeći Zakon kao i podzakonski akti kojima se uređuje ovo pitanje imaju brojne nedostatke koji su i u praksi doveli do ozbiljnih problema kada je u pitanju Ustavom garantovano pravo na tajnost prepiske na šta Beogradski centar za ljudska prava ukazuje iz godine u godinu.¹⁰⁴ Iako je Vlada usvojila Predlog zakona o elektronskim komuni-

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

kacijama još oktobra 2017. godine ni u 2021. godini nije ušao u skupštinsku proceduru. Predlog zakona je povučen početkom 2019. godine, a aktuelan Nacrt zakona propušta da konkretno uredi pitanje zakonitog presretanja elektronske komunikacije, njenog zadržavanja i pristup zadržanim podacima o ostvarenoj komunikaciji.¹⁰⁵

4.2.2. Tajnost prepiske u 2021. godini

Kada je u pitanju tajnost prepiske u 2021. godini najveću pažnju svetske javnosti izazvalo je otkriće konzorcijuma novinskih organizacija u julu, kada je usled masovnog curenja podataka otkriveno da je preko 50.000 telefonskih brojeva odnosno mobilnih telefona širom sveta praćeno putem softvera *Pegaz* koji je razvila izraelska kompanija *NSO group*. Među ljudima čiji su telefoni praćeni bilo je najmanje 180 novinara, 600 političara i 85 aktivista za ljudska prava, a za vlade 10 zemalja je utvrđeno da su bili klijenti izraelske kompanije. *Pegaz* je softver kojim se može inficirati bilo koji pametni telefon bez znanja korisnika i bez ikakvih indicija da je uređaj zaražen a omogućuje potpun pristup svim podacima na telefonu pa čak i kontrolisanje samog hardvera. Tako, putem ovog softvera moguće je pristupiti svim porukama, kontaktima, fotografijama i beleškama korisnika, ali moguće je i aktiviranje mikrofona, kamere ili GPS servisa čime se omogućava potpuno praćenje osobe koja koristi telefon. Iako ovakav softver može biti od izuzetnog značaja u borbi protiv terorizma i organizovanog kriminala, činjenica je da su ga autoritarni režimi koristili kako bi špijunirali političke protivnike, novinare i aktiviste za ljudska prava.¹⁰⁶

Nema informacija da je neko iz Srbije bio meta napada putem softvera *Pegaz*, međutim krajem godine kompanija *Meta* (Facebook) je objavila da je zbog internet špijunaže suspendovala mrežu od 7 kompanija koje su razvile softver za praćenje korisnika ove društvene mreže. Jedna od ovih kompanija, *Cognyte*, je prema navodima imala klijente iz Srbije. Kompanija je prodavala pristup svojoj platformi koja omogućava upravljanje lažnim nalozima na platformama društvenih mreža, uključujući Facebook, Instagram, Twitter, YouTube i VKontakte (VK), i drugim veb stranicama ljudima koji se bave društvenim inženjeringom i prikupljaju podatke. Klijentima koji su koristili usluge ove kompanije metesu bili novinari i političari. Identitet klijenata *Meta* ipak nije otkrila.¹⁰⁷

Najviše odjeka u javnosti imao je slučaj potencijalne povrede prava na tajnost prepiske samog predsednika Republike. Krajem 2020. godine Aleksandar Vučić je izjavio da zna da je prisluškivan i da su to uradili ljudi iz domaćih službi. Tokom januara MUP je potvrdio ove navode istakavši da je saslušan veliki broj lica i da su prikupljeni dokazi da je predsednik nelegalno prisluškivan. Tužilaštvo za organizovani kriminal je pokrenulo, takođe u januaru, predistražni postupak kako bi proverilo sve informacije i navode u vezi sa ovim slučajem i istaklo da će o svemu obavestiti jav-

105 Vidi više *Izveštaj 2019*, II.4.3.

106 „Revealed: leak uncovers global abuse of cyber-surveillance weapon”, *The Guardian*, 18. jul.

107 „Srbija i Severna Makedonija na Fejsbukovoj listi špijunaže”, *Radio Slobodna Evropa*, 17. decembar.

nost.¹⁰⁸ U maju je ministar unutrašnjih poslova izneo podatke da su u pitanju presretnuti razgovori koje su predsednik i članovi njegove porodice imali sa 26 osoba koje su na osnovu odluke suda bili na merama tajnog nadzora komunikacije.¹⁰⁹ Ministar Vulin je zatim u junu izjavio da zna ime osobe iz MUP koja je razvila sistem prisluškivanja predsednika,¹¹⁰ kao i da je dokazano da je predsednikova komunikacija presretnuta 1.882 puta za godinu dana.¹¹¹ Ipak, do kraja godine javnost nije dobila konkretne informacije ko je prisluškivao predsednika niti je podignuta optužnica povodom ovog slučaja.¹¹² Sa druge strane, ova tema je bila jedna od najzastupljenijih oko koje su se prožimale brojne političke i kriminalne priče, kao što su povezanost kriminalnog klana Veljka Belivuka sa visokorangiranim službenicima MUP, pa čak i samog ministra odbrane Nebojše Stefanovića,¹¹³ ali i planiranje državnog udara i atentata na predsednika.¹¹⁴

Iako se optužbe za prisluškivanje koriste uglavnom za prikupljanje političkih poena i diskreditaciju političkih protivnika, ova tema ne sme ostati dnevno-politička već je neophodno sagledati je iz ugla potencijalne povrede Ustavom garantovanih prava i neodgovornosti i nekažnjivosti za povredu prava na privatnost svih građana. O problemima presretanja elektronske komunikacije i pristupu zadržanim podacima o ostvarenoj komunikaciji Beogradski centar za ljudska prava je upozoravao javnost u prethodnim izveštajima.¹¹⁵ Zakon o elektronskim komunikacijama koji na neadekvatan način uređuje ovu oblast je u procesu izmene već pune četiri godine a poslednji predlog Vlade iz 2017. godine, koji je u međuvremenu povučen, nije čak ni predviđao odredbe koje regulišu pitanje presretanja elektronske komunikacije i pristup bazama podataka o ostvarenoj komunikaciji.¹¹⁶

U kojoj meri i po kom osnovu policija i bezbednosne službe koriste mogućnost pristupa bazama o ostvarenoj komunikaciji nije moguće sa sigurnošću reći. Iako članovi 128 i 130a Zakona o elektronskim komunikacijama utvrđuju obavezu vođenja evidencije o ostvarenom pristupu zadržanim podacima za bezbednosne organe, operatore mobilne telefonije i internet provajdere, iz godine u godinu izveštaji koji se dostavljaju Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o

108 „Tužilaštvo pokrenulo postupak zbog prisluškivanja predsednika Srbije”, *Radio Slobodna Evropa*, 21. januar.

109 „Vulin: Vučići komunicirali sa 26 prisluškivanih osoba, u razgovorima ništa kriminalno”, *KRIK*, 11. maj.

110 „Vulin: Znamo ko je iz MUP-a stavio Vučića ‘na mere’”, *NI*, 14. jun.

111 „Ministar Vulin: Cilj je kompromitovati predsednika Vučića i naterati ga da ode”, MUP, 13. oktobar.

112 „Advokat Borović: Afera prisluškivanje farsa koja pokazuje da je pravosuđe pod kontrolom vlasti”, *Beta*, 4. januar 2022. godine.

113 „Belivuk radio za Nebojšu, kum Papić prodao Stefanovića, a ministar se šlihta Vučiću”, *Direktno*, 23. jul.

114 „Brnabić: Planirano ubistvo Vučića na otkrivanju spomenika Stefanu Nemanji”, *021*, 24. oktobar.

115 Vidi više *Izveštaj 2019*, II.4.3. i *Izveštaj 2018*, II.4.3.

116 Vidi više *Izveštaj 2019*, II.4.3.

ličnosti sadrže sve manje podataka kako o pristupima koji se ostvaruju putem zahteva državnog organa tako i o direktnim pristupima bazama operatora. Telenor, kao jedini operator koji je beležio direktne pristupe, prestao je da ih dostavlja Povereniku još 2018. godine. Ovo je konstatovano u izveštaju Share fondacije Pregled evidencije pristupa zadržanim podacima u Srbiji za 2020. u kom se još navodi da pored značajnog pada transparentnosti izveštavanja operatora i nadležnih organa kada je reč o njihovim praksama pristupa zadržanim podacima, problem takođe predstavljaju i vidljive razlike u izveštajima.¹¹⁷ Jedan od razloga za ovakvu situaciju jeste i nepreciznost Zakona o elektronskim komunikacijama koji propušta da detaljnije uredi ili barem uputi na detaljnije uređivanje sadržine izveštaja kao i kontrole rada svih aktera na kojima leži obaveza vođenja evidencije ali i odgovornost za propuštanje ažurnog vođenja evidencija i sačinjavanja detaljnih izveštaja o pristupu bazama podataka o ostvarenoj komunikaciji.

Tako se u izveštaju Share fondacije navodi da je Telenor 2020. godine primio i obradio 422 pisana zahteva nadležnih državnih organa, od toga je zbog neodgovarajućeg pravnog osnova 46 zahteva odbijeno, a 8 delimično realizovano. Od 422 primljena zahteva, 265 se odnosilo na podatke o prijavljivanju mobilnih terminala na bazne stanice koji ne spadaju u kategoriju zadržanih podataka, a prema kojima je izvršeno više od 8.000 pretraga signalizacionih zapisa na baznim stanicama. Telenor je 2018. godine prestao da dostavlja Povereniku podatke o samostalnim pristupima državnih organa zadržanim podacima kojih je u 2017. godini bilo 381.758.

Telekom Srbija je primila 1.417 zahteva za pristup bazama o ostvarenoj komunikaciji, od kojih je ispunjeno 1.370. Osim podataka o ukupnom i ispunjenom broju primljenih zahteva Telekom ne dostavlja nikakve druge podatke.

I A1 (VIP) je, za razliku od prethodnih godina, podneo izveštaje sa najosnovnijim informacijama koji sadrži samo datum podnošenja zahteva, način odgovora, da li je zahtev ispunjen ili ne i datum odgovora, vrstu podataka (npr. listing poziva, signalizacioni logovi), vreme kada su podaci zadržani i nosač informacije. Od ukupno 122 zahteva nije ispunjeno 7, dok za 5 zahteva u januaru i jedan u februaru nema informacija da li je odgovoreno. Još jedna razlika jeste i duplo manji broj zahteva u odnosu na 2018. godinu, kada ih je bilo 222.

Tokom 2020. godine internet operatorima upućeno je ukupno 519 zahteva za pristup zadržanim podacima, što je duplo više nego 2018. godine, a ispunjeno je 436 zahteva. U izveštaju se konstatuje da se iz godine u godinu udvostručava broj zahteva za zadržanim podacima o korišćenju IP adrese.

Kada su u pitanju podaci koje su Povereniku dostavili državni organi¹¹⁸ po broju zahteva za pristup podacima prednjači MUP sa 110.305 zahteva od kojih je

117 Izveštaj je dostupan na internet stranici Share fondacije.

118 S obzirom da operatori mobilne telefonije, sa izuzetkom Telenora, ne navode u svojim izveštajima koji organ je uputio zahtev za pristup, izostaje mogućnost komparativne analize podataka koje dostavljaju operatori sa podacima koje dostavljaju državni organi.

ispunjeno 110.297. BIA je podnela ukupno 1.073 zahteva od kojih je sud odbio 10 zahteva dok su ostali odobreni.¹¹⁹

Vojnobezbednosna agencija je u 2020. godini uputila 3.480 zahteva od kojih su svi prihvaćeni. Ipak u izveštaju ove agencije se navodi da su ostvarivali pristup i putem aplikacije (direktni pristup), međutim ne navode se konkretni brojevi.

Kao i prethodnih godina, i ove možemo konstatovati da je skupštinski Odbor za kontrolu službe bezbednosti predstavljao samo jedno protokolarno telo i da Srbija nema delotvoran mehanizam civilne kontrole službi bezbednosti. Odbor je tokom godine održao 13 sednica u 7 dana na kojima su usvajani izveštaji o radu službi bezbednosti. Prema zaključcima Odbora, službe bezbednosti u Srbiji rade bez greške i dao najviše ocene kada je u pitanju zakonitost i pravilnost njihovog rada. Na internet stranici Narodne skupštine objavljene su vesti sa svih održanih sednica a jedina za koju je objavljen i video snimak održana je 24. marta i trajala je manje od 5 minuta. Na sednici je usvojen predlog izveštaja Odbora za kontrolu službi bezbednosti o izvršenom nadzoru nad radom službi bezbednosti za 2020. godinu. Tokom sednice nijedan član odbora nije se javio za reč.

4.3. Porodični život i porodica

Prema praksi Evropskog suda za ljudska prava porodični život se shvata u smislu faktičkog postojanja bliskih ličnih veza¹²⁰ i obuhvata niz odnosa, kao što su brak, deca, odnosi između roditelja i dece¹²¹ i nevenčanih parova koji žive sa svojom decom.¹²² Čak i sama mogućnost zasnivanja porodičnog života može biti dovoljna da privuče zaštitu odredbe člana 8.¹²³ Drugi odnosi za koje je utvrđeno da spadaju pod član 8 obuhvataju odnose sestara i braće, ujaka/tetke i sestričina/bratičina,¹²⁴ roditelja i usvojene dece i baba i deda sa svojim unucima.¹²⁵ 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.¹²⁶

119 Treba imati u vidu da BIA koristi dva pravna osnova za podnošenje zahteva za pristup zadržanim podacima. Jedan je predviđen članom 168 Zakonika o krivičnom postupku a drugi članom 14 Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji.

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

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

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

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

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

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

126 Vidi *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.

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 pred Ustavnim sudom.¹²⁷ U ovakvim slučajevima prisutan je i problem priznavanja roditeljskih prava osobe koja je promenila pol.

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

Određbe Porodičnog zakona u skladu su sa međunarodnim standardima u pogledu prava na privatnost. Zakon predviđa da svako ima pravo na poštovanje porodičnog života (čl. 2, st. 1). Takođe, garantuje se pravo na održavanje ličnih odnosa deteta s roditeljem s kojim dete ne živi, sem ukoliko postoje razlozi da se taj roditelj potpuno ili delimično liši roditeljskog prava ili u slučaju nasilja u porodici (čl. 61). Dete ima pravo i na održavanje ličnih odnosa i sa drugim srodnicima s kojima ga vezuje posebna bliskost (čl. 61, st. 5). Takođe, kod obrazovanja deteta, po prvi put se uvažavaju interesi roditelja. Naime, roditelji imaju pravo da detetu obezbede obrazovanje u skladu sa svojim etičkim i religijskim uverenjima (čl. 71).

4.3.1. Zakon o utvrđivanju činjenica o statusu novorođene dece za koju se sumnja da su nestala iz porodilišta u Srbiji

Skupština Srbije usvojila je 29. februara 2020. godine Zakon o utvrđivanju činjenica o statusu novorođene dece za koju se sumnja da su nestala iz porodilišta u Srbiji. Na ovaj način, Srbija je, barem formalno, 7 godina od presude Evropskog suda za ljudska prava u slučaju *Jovanović protiv Srbije*¹²⁸ izvršila presudu u delu koji se odnosi na uspostavljanje mehanizma koji bi omogućio utvrđivanje činjenica o po-

127 Odluka Ustavnog suda Už – 3238/2011.

128 *Jovanović protiv Srbije*, ECtHR, App. no. 21794/08 (2013).

ložaju novorođene dece za koju se sumnja da su nestala u porodilištima u Republici Srbiji. Zakon je na snagu stupio 11. marta 2020. godine.

Cilj ovog zakona je utvrđivanje činjenica na osnovu kojih može da se utvrdi istina o statusu ove dece na osnovu dokaza koji se izvedu i prikupljenih podataka u sudskom postupku od državnih i drugih organa, roditelja i drugih osoba.¹²⁹

Prema informacijama koje su dostupne javnosti, više od 700 roditelja u Srbiji, većinom iz Vojvodine, pokrenulo je postupak kako bi se utvrdile činjenice o nestanku njihove dece, a sudovi masovno presuđuju u njihovu korist određujući naknadu nematerijalne štete za pretrpljene duševne bolove i patnju za narušen život, neodgovaranje i namerno skrivanje i zataškavanje informacija o sudbini njihove dece.¹³⁰ Naknada nematerijalne štete iznosi oko 10.000 evra. Državno pravobranilaštvo je redovno ulagalo žalbe na odluke prvostepenih sudova koje su zatim apelacioni sudovi odbacivali, da bi u jednom slučaju čak bila pokrenuta i revizija pred Vrhovnim kasacionim sudom. Ipak Vrhovni sud je doneo presudu kojom je odbijena revizija kao neosnovana.¹³¹

Takođe, cilj Zakona je i ispunjenje obaveze Srbije koja sledi iz presude Evropskog suda za ljudska prava u slučaju *Jovanović protiv Srbije*. Upravo usvajanje ovog zakona i uspostavljanje mehanizma koji ima za cilj da utvrdi činjenice o nestanku dece kao i mogućnost određivanja naknade nematerijalne štete roditeljima čija su deca nestala iz porodilišta upravo propustima države istaknuto je kao argument Evropskom sudu za ljudska prava kada je u martu odbacio dve predstavke protiv Srbije.¹³² U svojoj odluci Sud ističe da Zakon predviđa i sudske i vansudske postupke u vezi sa situacijom sa kojom se suočavaju podnosioci predstavke i drugi, i da ima za cilj otkrivanje istine o nestalim bebama. Zakon, takođe, predviđa sistem u kom će domaći sudovi imati ovlašćenje da istražuju i pribavljaju dokaze ne samo na zahtev podnosioca predstavke već i po sopstvenoj inicijativi kako bi se utvrdile sve relevantne činjenice u predmetu, kao i ovlašćenje o određivanju naknade. Pored toga, Zakon predviđa Komisiju sa širokim istražnim ovlašćenjima, prikupljanjem podataka i izveštavanjem. Iako uspostavljanje i funkcionisanje baze podataka DNK ostaje da se u potpunosti sprovede, Sud je zaključio da ne postoje posebni razlozi u pogledu poštovanja ljudskih prava koji bi od njega zahtevali da nastavi ispitivanje slučaja. Iz istih razloga Sud je tokom 2021. godine odbacio veći broj predstavlki protiv Srbije.¹³³

129 O samom postupku koji je utvrđen Zakonom bilo je reči u *Izveštaju 2020*, II.4.3.1.

130 „Država ima novu taktiku: Revizije na presude o nestalim bebama, veliki broj postupaka u Novom Sadu”, *021*, 14. jul.

131 „Vrhovni sud podržao roditelje: Odbijena revizija na presude novosadskog suda o nestalim bebama”, *021*, 6. novembar.

132 *Ljubinka Mik protiv Srbije*, ECtHR, App. no. 9291/14 i *Svetlana Jovanović protiv Srbije*, ECtHR App. no. 63798/14.

133 Pogledati odluke Evropskog suda za ljudska prava na internet stranici Kancelarije zastupnika Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava.

4.4. Slučaj Nikolić protiv Srbije

Evropski sud za ljudska prava doneo je 19. oktobra presudu u slučaju *Nikolić protiv Srbije* u kojoj je između ostalog utvrđena povreda prava na privatni život iz člana 8 Konvencije o ljudskim pravima.¹³⁴

Podnositeljka predstavke podnela je privatnu krivičnu tužbu protiv komšije D. V. i njegovog prijatelja 20. aprila 2006. godine zbog nanošenja lakih telesnih povreda. Prema navodima iz prijave, podnositeljku je 26. marta napao komšija i tom prilikom je nekoliko puta udario u predelu glave i povukao za kosu usled čega je ona pala na zemlju i da je zatim on nastavio da je šutira i udara uz pomoć prijatelja. Prema zdravstvenom kartonu podnositeljke, ona je tom prilikom zadobila brojne povrede glave i noge, i iščupano joj je nekoliko pramenova kose. Podnositeljka je istakla da je i pre ovog incidenta bila izložena verbalnim napadima komšije koje je prijavljivala ali bez uspeha.

U periodu od aprila 2007. godine do juna 2010. godine održano je 4 od 10 zakazanih ročišta, a tokom celog sudskog postupka podnositeljka se žalila na nedostatak marljivosti suda. U novembru 2009. godine, ona se obratila Drugom opštinskom sudu i Vrhovnom sudu ukazujući da bi njen postupak zbog nepostupanja suda mogao da zastari, međutim ona je ubrzo dobila odgovor oba suda da su njene pritužbe neosnovane. Usled zastarelosti, Opštinski sud je juna 2010. godine okončao njen postupak. Podnositeljka je u decembru 2009. godine podnela i ustavnu žalbu Ustavnom sudu kojom je zatražila da se spreči zastarevanje postupka jer ukoliko do toga dođe ona neće biti u mogućnosti da ostvari svoja prava, odnosno postigne moralno zadovoljenje i ishoduje naknadu na ime svojih povreda. Ustavni sud je u julu 2010. godine utvrdio povredu prava na suđenje u razumnom roku, da podnositeljka nije doprinela odlaganju postupka kao i da ima pravo na naknadu nematerijalne štete. Komisija za naknadu štete ponudila je podnositeljki sporazum prema kom bi naknada štete iznosila oko 185 evra, što je ona odbila i pokrenula je parnični postupak protiv Ministarstva pravde zahtevajući iznos od 1.500.000 dinara. Posle odluke prvostepenog, zatim i Apelacionog suda, podnositeljki je konačno dodelio iznos od 141.000 dinara.

Iako je podnositeljka u predstavci koju je podnela istakla povrede članova 6, 13 i 41 Konvencije do koje je došlo usled načina na koji je vođen krivični postupak, što je rezultiralo nekažnjavanjem optuženog i propustom države da joj pruži bilo kakvo obeštećenje, Sud je smatrao da glavno pitanje postavljeno u predstavci treba razmatrati sa stanovišta povrede člana 8 Konvencije.

Evropski sud je smatrao da prvostepeni sud nije utvrdio činjenice vezane za sporni napad jer je postupak zbog zastarelosti okončan, iako je podnositeljka imala lekarski nalaz o zadobijenim povredama. Imajući u vidu da je podnositeljka i pre navedenog incidenta bila izložena verbalnim napadima komšije, Sud smatra da je napad kom je podnositeljka bila izložena imao dovoljno nepovoljan uticaj na njen

134 *Nikolić protiv Srbije*, ECtHR, App. no. 15352/11.

fizički i moralni integritet kako bi se pokrenula pozitivna obaveza države u smislu člana 8. Sud smatra da nasilne radnje, poput onih u ovom predmetu, zahtevaju od države da preduzme odgovarajuće pozitivne mere u sferi krivičnopravne zaštite. Iako sud konstatuje da postoji adekvatan pravni okvir koji omogućava pravnu zaštitu podnositeljke, činjenica da je došlo do zastarelosti postupka, da je održano svega 4 ročišta za 4 godine i da su pokušaji podnositeljke da spreči izostanak krivičnog gonjenja optuženog zanemareni, izaziva sumnju u delotvornost sistema koji je uspostavila država i ostavlja privatn krivični postupak koji je pokrenut u ovom predmetu lišen smisla. Sud smatra da podnositeljki predstavke, imajući u vidu posebne okolnosti ovog predmeta, nije pružena odgovarajuća zaštita od napada na njen fizički integritet, te se pokazalo da je način na koji su primenjeni krivično-pravni mehanizmi bio nedelotvoran do te mere da predstavlja povredu pozitivnih obaveza države prema članu 8 Konvencije.

Sud je utvrdio povredu člana 8 Konvencije i naložio Republici Srbiji da isplati podnositeljki 3.000 evra na ime naknade nematerijalne štete.

5. Zaštita podataka o ličnosti

5.1. Normativni okvir

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

Zakon o Zaštiti podataka o ličnosti koji je Narodna skupština usvojila u novembru 2018. godine stupio je na snagu 21. avgusta 2019.¹³⁵

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti predstavlja kompleksan pravni akt sa velikim brojem predugačkih, „nezgrapnih” i upućujućih odredaba zbog čega u njegovoj primeni postoji mnogo nedoumica. Stoga, radi boljeg razumevanja prava na zaštitu ličnih podataka neophodno je razjasniti neke osnovne pojmove.

Pre svega, Zakon definiše podatak o ličnosti kao svaki podatak koji se odnosi na fizičko lice čiji je identitet određen ili odrediv, neposredno ili posredno, posebno na osnovu oznake identiteta kao što je ime i identifikacioni broj, podataka o lokaciji, identifikatora u elektronskim komunikacionim mrežama ili jednog, odnosno više obeležja njegovog fizičkog, fiziološkog, genetskog, mentalnog, ekonomskog, kultur-

¹³⁵ Za kritički osvrt na novi Zakon o zaštiti podataka o ličnosti vidi *Izveštaj 2018, II.5.2., Izveštaj 2019, II.5.1. i Izveštaj 2020, II.5.1.*

nog i društvenog identiteta. Iz zakonske odredbe se vidi da je podatak o ličnosti svaka informacija na osnovu koje je moguće identifikovati osobu. To znači da je, na primer, podatak o ličnosti jedinstveni matični broj, ali i video snimak na kom je moguće utvrditi identitet osobe, IP adresa nečijeg računara ili IMEI broj mobilnog telefona. Iako je pojam podatka o ličnosti široko postavljen, prilikom određivanja da li neka informacija predstavlja podatak o ličnosti uvek je potrebno uzeti u obzir i sam kontekst u kom se ta informacija javlja.

Obrada podataka o ličnosti je svaka radnja ili skup radnji koje se vrše automatizovano ili neautomatizovano sa podacima o ličnosti ili njihovim skupovima kao što su prikupljanje, beleženje, razvrstavanje, grupisanje, odnosno strukturisanje, pohranjivanje, upodobljavanje ili menjanje, otkrivanje, uvid, upotreba, otkrivanje prenosom, odnosno dostavljanjem, umnožavanje, širenje ili na drugi način činjenje dostupnim, upoređivanje, ograničavanje, brisanje ili uništavanje. Svaka aktivnost sa podacima o ličnosti smatraće se obradom čak i u slučaju kada je u pitanju pasivna radnja, kao na primer, čuvanje podataka bez mogućnosti uvida u samu sadržinu.

Jedno od važnih pitanja jeste, kada je obrada ličnih podataka zakonita. Zakon navodi šest osnova.

Pristanak lica čiji se lični podaci prikupljaju i obrađuju je najprepoznatljiviji osnov ali nikako ne i najzastupljeniji i najvažniji. Da bi prikupljanje i obrada ličnih podataka bila zakonita pristanak mora ispunjavati određene kriterijume. Pre svega, on mora izražavati volju lica čiji se podaci obrađuju odnosno da nije dat pod nekom vrstom pritiska. Lice koje daje pristanak mora biti informisano na šta se tačno pristanak odnosi i ne sme biti uslovljen prihvatanjem nekih drugih uslova. Pristanak mora biti dokumentovan i može se povući na isti način na koji je i dat, a ne pod nekim „težim” uslovima.

Zaključenje i/ili izvršenje ugovora podrazumeva da je neophodno prikupljati lične podatke ugovornih strana, pritom treba imati na umu da se rukovalac neće uvek javljati kao ugovorna strana već kao neko ko obrađuje lične podatke lica na koje se podaci odnose i nekog trećeg lica u cilju izvršavanja ugovora. Pritom, mora se voditi računa o srazmernosti i da se obrađuju podaci koji su zaista neophodni.

Obrada je zakonita i kada je neophodna u cilju izvršavanja pravnih obaveza rukovaoca. Ovo se odnosi na situacije kada je nekim zakonom određeno da rukovalac mora vršiti obradu ličnih podataka.

Zaštita životno važnih interesa je takođe zakonit osnov za prikupljanje i obradu podataka. Ovde se radi o situacijama kada postoji pretnja po život i zdravlje lica čiji se podaci prikupljaju ili nekog trećeg lica, a obrada ličnih podataka je jedna od radnji koje je potrebno izvršiti prilikom zaštite.

Ako je obrada neophodna u cilju obavljanja poslova u javnom interesu ili izvršenja zakonom propisanih ovlašćenja rukovaoca radi se o zakonitoj obradi. Ovaj osnov se uglavnom odnosi na organe vlasti ili organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja.

Ukoliko postoje legitimni interesi rukovaoca ili treće strane takođe postoji zakonit osnov obrade ličnih podataka. Ipak, ako su nad tim interesima pretežniji interesi ili osnovna prava lica čiji se podaci obrađuju, legitimni interes neće bit validan osnov obrade. Rukovalac ima obavezu da proceni čiji su interesi pretežniji. Zakon izričito ukazuje da je prilikom procene neophodno voditi računa ukoliko je lice čiji se podaci obrađuju dete.

Zakon prepoznaje i posebne vrste podataka o ličnosti čija je obrada u načelu zabranjena. To su rasno ili etničko poreklo, političko mišljenje, versko ili filozofsko uverenje ili članstvo u sindikatu, kao i obrada genetskih podataka, biometrijskih podataka u cilju jedinstvene identifikacije lica, podataka o zdravstvenom stanju ili podataka o seksualnom životu ili seksualnoj orijentaciji fizičkog lica. Ipak u članu 17 predviđeni su izuzeci tako da je obrada posebnih vrsti podataka dozvoljena pod određenim uslovima i u određenim slučajevima.

Član 5 Zakona utvrđuje načela obrade podataka. Ona imaju izuzetan značaj jer predstavljaju određenu vrstu „putokaza” kako treba primenjivati odredbe Zakona ali mogu biti i osnov za odgovornost rukovaoca i obrađivača ukoliko postupaju suprotno. Zakon propisuje šest načela. Prvo je načelo zakonitosti, poštenja i transparentnosti prema kom se podaci mogu obrađivati samo ako u zakonu za to postoji pravni osnov, a rukovaoci imaju u vidu interese lica čije podatke obrađuju i obavezu da tom licu u svakom trenutku omoguće da ostvari svoje pravo da zna kako se sa njegovim podacima postupa. Načelo ograničenosti svrhe predviđa utvrđivanje obaveze da se odredi konkretno u koje svrhe će podaci biti prikupljeni, pritom vodeći računa da svrha mora biti opravdana i zakonita i da se kasnije podaci o ličnosti ne mogu obrađivati za bilo koju drugu svrhu koja nije direktno u vezi sa prvobitno ustanovljenom. Načelo minimizacije ličnih podataka predviđa da prilikom prikupljanja oni moraju biti ograničeni isključivo na ono što je neophodno u svrhu obrade. Četvrto načelo se odnosi na tačnost podataka koja podrazumeva i redovno ažuriranje ali i brisanje ili ispravljanje netačnih podataka. Načelo ograničenja čuvanja podrazumeva određivanje perioda u kom će se, u zavisnosti od svrhe, podaci čuvati vodeći računa da postoji opravdan razlog za utvrđivanje tog perioda. Iz samog načela proizlazi i obaveza brisanja ili anonimizacije ličnih podataka po isteku predviđenog roka. I najzad, načelo bezbednosti predviđa da se podaci o ličnosti moraju obrađivati na način koji obezbeđuje odgovarajuću zaštitu podataka o ličnosti, uključujući zaštitu od neovlašćene ili nezakonite obrade, kao i od slučajnog gubitka, uništenja ili oštećenja primenom odgovarajućih tehničkih, organizacionih i kadrovskih mera.

Radi boljeg razumevanja prava na zaštitu podataka bitno je definisati glavne aktere u obradi podataka – rukovaoca i obrađivača. Rukovalac je fizičko ili pravno lice, odnosno organ vlasti koji samostalno ili zajedno sa drugima određuje svrhu i način obrade. On određuje da li će početi sa prikupljanjem i obradom ličnih podataka imajući u vidu sve one neophodne uslove predviđene načelima. Sa druge strane, obrađivač je fizičko ili pravno lice, odnosno organ vlasti koji obrađuje podatke o ličnosti u ime rukovaoca. To znači da obrađivač neće određivati svrhu i obim prikupljanja i obrade niti će određivati rok u kom će podaci biti zadržani. Obradivač

postupa prema uputstvima rukovaoca i sledstveno tome odgovornost leži na rukovaocu. Ipak, to ne znači da ne postoji odgovornost obrađivača. Obaveza je obrađivača da postupa po uputstvima rukovaoca, da preduzme sve odgovarajuće tehničke, organizacione i kadrovske mere u ispunjavanju obaveza rukovaoca u odnosu na zahteve za ostvarivanje prava lica na koje se podaci odnose, učini dostupnim rukovaocu sve informacije koje su neophodne za predočavanje ispunjenosti obaveza obrađivača. Takođe, obrađivač je dužan da obavesti rukovaoca ukoliko sazna da je došlo do povrede podataka o ličnosti.

Zakon u glavi III navodi koja prava ima lice čiji se podaci obrađuju, a obaveza je rukovaoca da njihovo ostvarivanje omogući. Pravo na informisanost predviđa da svako čiji se podaci o ličnosti obrađuju mora biti obavешten o tome koji podaci, u koju svrhu i po kom osnovu se obrađuju, kao i o vremenskom periodu u kojem će podaci biti čuvani. Svako lice čiji se podaci obrađuju može zahtevati od rukovaoca da mu ih stavi na uvid i ukoliko postoji zahtev napravi i kopiju. Takođe, može se zahtevati ispravka, dopuna ili brisanje ličnih podataka kojima raspolaže rukovalac. Lice na koje se podaci odnose ima pravo da se obrada njegovih podataka o ličnosti ograniči od strane rukovaoca ako su netačni, ako je obrada nezakonita a lice se protivi brisanju, ako rukovaocu podaci nisu potrebni ali ih je lice na koje se podaci odnose zatražilo u cilju podnošenja, ostvarivanja ili odbrane pravnog zahteva, ako je podnet prigovor na obradu, a u toku je procenjivanje da li pravni osnov rukovaoca preteže nad interesima tog lica. Pod uslovima predviđenim članom 36 na zahtev lica rukovalac će obezbediti lične podatke u strukturiranom, uobičajenom i elektronski čitljivom formatu, a lice ima pravo da ih prenese drugom rukovaocu, bez ometanja. Ako smatra da je to opravdano u odnosu na posebnu situaciju u kojoj se nalazi, lice na koje se podaci odnose ima pravo da u svakom trenutku podnese rukovaocu prigovor na obradu njegovih podataka o ličnosti. Lice na koje se podaci odnose ima pravo da se na njega ne primenjuje odluka doneta isključivo na osnovu automatizovane obrade, uključujući i profilisanje, ako se tom odlukom proizvode pravne posledice po to lice ili ta odluka značajno utiče na njegov položaj. Automatizovana obrada podrazumeva potpuno odsustvo ljudskog učešća.

Zakon predviđa i ograničenje ovih prava ako ta ograničenja ne zadiru u suštinu osnovnih prava i sloboda i ako to predstavlja neophodnu i srazmernu meru u demokratskom društvu za zaštitu nacionalne bezbednosti, odbrane, vođenje krivičnog postupka, ostvarivanje potraživanja u građanskim stvarima itd.

Najзад, kada je u pitanju zaštita, Zakon predviđa različite mehanizme. Na primer, lice koje smatra da je došlo do povrede ličnih podataka može podneti pritužbu Povereniku protiv rukovaoca ili obrađivača. U postupku po pritužbi shodno se primenjuju odredbe zakona kojima se uređuje inspekcijски nadzor u delu koji se odnosi na postupanje po predstavkama. Odluka Poverenika podleže sudskoj proveru, te tako ona strana koja je nezadovoljna odlukom može tužbom pokrenuti upravni spor u roku od 30 dana od dana donošenja odluke Poverenika.

Lice na koje se podaci odnose ima pravo na sudsku zaštitu ako smatra da mu je, suprotno ovom zakonu, od strane rukovaoca ili obrađivača radnjom obra-

de njegovih podataka o ličnosti povređeno pravo propisano ovim zakonom. Tužba se podnosi višem sudu na čijoj teritoriji rukovalac, odnosno obrađivač ili njihov predstavnik ima prebivalište, boravište, odnosno sedište ili na čijoj teritoriji lice na koje se odnose podaci ima prebivalište ili boravište, osim ako je rukovalac, odnosno obrađivač organ vlasti. U postupku sudske zaštite primenjuju se odredbe zakona kojima se uređuje parnični postupak.

Do kraja 2020. godine trebalo je da se okonča usklađivanje zakona i drugih propisa sa odredbama Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, međutim do kraja 2021. godine ovaj proces nije okončan. Imajući u vidu situaciju da za 9 godina važenja prethodnog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti nisu bile u potpunosti usklađene odredbe drugih zakona, Beogradski centar za ljudska prava je upozorio da je novi Zakon predvideo nerealno kratak rok.¹³⁶

Kada je u pitanju zaštita podataka o ličnosti naš pravni sistem poznaje i krivično-pravnu zaštitu ovog prava. Krivičnim zakonikom predviđeno je u članu 146 krivično delo neovlašćeno prikupljanje ličnih podataka. Osnovni oblik ovog krivičnog dela predviđa novčanu kaznu ili kaznu zatvora do jedne godine za onog ko podatke o ličnosti koji se prikupljaju, obrađuju i koriste na osnovu zakona neovlašćeno pribavi, saopšti drugom ili upotrebi u svrhu za koju nisu namenjeni. Ista kazna predviđena je i za onog ko protivno zakonu prikuplja podatke o ličnosti građana ili tako prikupljene podatke koristi. Krivično gonjenje za osnovni oblik ovog krivičnog dela preduzima se po privatnoj tužbi. Kvalifikovani oblik predviđa kaznu zatvora do tri godine ukoliko ovo delo učini službeno lice u vršenju službe a krivično gonjenje po službenoj dužnosti preduzima tužilaštvo.

Ipak, ovaj mehanizam zaštite se pokazao kao neefikasan i nedelotvoran. Prema podacima iznetim u analizi koju je sprovedla organizacija Partneri Srbija, pred sudovima u Srbiji od 2015. godine formirano je 28 predmeta po članu 146, dva predmeta pokrenuta su po optužnom aktu javnog tužilaštva, a 26 po privatnim tužbama građana.¹³⁷ Samo dva predmeta su okončana osuđujućom presudom, i to uslovnom osudom. Kao jedan od osnovnih problema neefikasnosti krivičnopravne zaštite navodi se izostanak predistražnih i istražnih radnji i nepreduzimanje zakonskih obaveza u cilju krivičnog gonjenja izvršilaca od strane javnih tužilaštava.

5.2. Zaštita podataka o ličnosti u 2021. godini

Pored toga što je pre više od decenije, 2008. godine, usvojen Zakon o zaštiti podataka o ličnosti koji je pretrpeo nekoliko izmena, a u avgustu 2019. godine počeo da se primenjuje i novi zakon, zaštita podataka o ličnosti je na veoma niskom nivou na šta je godinama upozoravao i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i stručna javnost. I u 2021. godini zabeleženi su brojni slučajevi

136 Vidi *Izveštaj 2018*, II.5.2.

137 Analiza o postupanju javnih tužilaštava i sudova u Republici Srbiji u predmetima iz oblasti zaštite podataka o ličnosti dostupna je na internet stranici Partneri Srbija.

koji su doveli do ugrožavanja ličnih podataka građana ili potencijalno mogu ugroziti lične podatke građana.

Srbija i dalje nema strategiju zaštite podataka o ličnosti. Imajući u vidu sve veći značaj ove pravne oblasti, neusklađenost domaćeg pravnog okvira kao i potpuno izostajanje regulisanja pojedinih vidova obrade podataka o ličnosti kao što su video-nadzor i obrada biometrijskih podataka, jasno je da je neophodno što pre usvojiti ovaj strateški dokument. Vlada je u junu usvojila Odluku o obrazovanju Radne grupe za pripremu Predloga strategije zaštite podataka o ličnosti sa Akcionim planom. Poverenik je najavio početak rada ove radne grupe na strategiji koja će se primenjivati od 2021. do 2028. godine,¹³⁸ međutim, do kraja godine strategija nije usvojena.

Iako je sada već postalo uobičajeno kašnjenje u sprovođenju aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 23, pa čak i onog revidiranog iz 2020. godine, treba konstatovati da je polovinom 2021. godine istekao rok predviđen za realizaciju aktivnosti 3.9.1.7. kojom je predviđena izrada i usvajanje zakona i relevantnih podzakonskih akata o upotrebi video-nadzora.¹³⁹ U Izveštaju o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23 za treći kvartal 2021. godine ocenjeno je da je aktivnost delimično realizovana.¹⁴⁰ Navodi se da su usvojeni Uputstvo o uslovima za izgradnju, upotrebu i održavanje sistema video-nadzora u Ministarstvu unutrašnjih poslova i Pravilnik o načinu snimanja na javnom mestu i načinu saopštavanja namere o tom snimanju. Ipak, vrlo je diskutabilno da li su građani adekvatno obavesteni o predviđenim načinima obrade njihovih podataka i pravima, imajući u vidu načelo transparentnosti.¹⁴¹

Beogradski centar je prethodnih godina izveštavao o postavljanju kamera za „pametni” video-nadzor u Beogradu, o njegovim potencijalnim opasnostima po privatnost građana i mogućim povredama prava na zaštitu ličnih podataka, kao i neprihvatljivom odnosu države prema ovom pitanju, posebno kada je u pitanju izrada Procene uticaja obrade na zaštitu podataka o ličnosti od strane MUP.¹⁴²

U septembru, država je pokušala da ode korak dalje. Javnosti je predstavljen Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima čije su odredbe praktično značile stvaranje pravnog osnova za uvođenje masovnog video-nadzora putem tehnologije za detekciju i prepoznavanje lica. Nacrtom zakona predviđeno je da Ministarstvo u cilju obavljanja unutrašnjih poslova obrađuje podatke, a korišćenjem sistema za obradu podataka, koji predstavljaju savremena tehnička rešenja, unapređuje se, olakšava i čini efikasnijim obavljanje policijskih i drugih unutrašnjih poslova. Član 44 Nacrta je predviđao da prilikom obavljanja policijskih poslova policija koristi sisteme za obradu podatka, kao što su: sistem audio i video-nadzora, sistem kontrole pristupa, sistem mobilnih i radio komunikacija, registrofonski sistem i geografsko-informaci-

138 „Nasušno potrebno zimanje u Srbiji: Tek svaki deseti ima osobu za ovaj posao, a kazne su ogromne”, *Telegraf*, 7. jun.

139 Revidirani akcioni plan za Poglavlje 23. Dostupan na internet stranici Ministarstva pravde.

140 Izveštaj je dostupan na internet stranici Ministarstva pravde.

141 „MUP mora da obeleži sve kamere u Beogradu”, *SHARE fondacija*, 11. septembar 2020. godine.

142 Vidi više *Izveštaj 2019*, II.5.2. i *Izveštaj 2020*, II.5.2.2.

oni sistem. Sistem audio i video-nadzora čini skup fiksnih i pokretnih kamera, softversko-hardverskih rešenja sa analitičkim alatima, kao i drugih uređaja i opreme koji su namenjeni za snimanje na javnom mestu, beleženje i obradu audio i video-zapisa i fotografija lica, vozila i događaja, uz informaciju o lokaciji i vremenu za beleženog audio ili video-zapisa i fotografija. Delovi sistema audio i video-nadzora iz stava 2 ovog člana koriste se i za automatsku detekciju lica što uključuje obradu biometrijskih podataka detektovanog lica i telesnih karakteristika, vreme i lokaciju i učešće lica u događaju, automatsku detekciju vozila, prepoznavanje registarskih tablica ili drugih oznaka na vozilu i detekciju prekršaja. Članom 71 bilo je predviđeno da ovlašćeno službeno lice može izvršiti prepoznavanje na osnovu biometrijskih karakteristika lica radi: pronalaženja izvršioca krivičnog dela za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti; pronalaženje lica za koje se osnovano sumnja da priprema izvršenje krivičnog dela i pronalaženja lica za kojim se traga.

Međutim, ovako uspostavljen mehanizam ostavlja prostor za brojne zloupotrebe zbog čega su organizacije civilnog društva kao i domaća i međunarodna stručna javnost apelovale na Ministarstvo unutrašnjih poslova da povuče ovaj Nacrt. Istaknuto je da nije izrađena adekvatna procena uticaja obrade na zaštitu podataka o ličnosti upotrebom savremenih tehnologija video-nadzora, da korišćenje ove tehnologije nije srazmerno i proporcionalno rizicima po prava i slobode građana kao i da se ugrožava pravo na privatnost građana usled mogućnosti rekonstrukcije kretanja.¹⁴³

Ministar Aleksandar Vulin je, 23. septembra, izjavio da je na molbu predsednika Vučića povukao Nacrt zakona iz procedure.¹⁴⁴

Prema rečima Poverenika Marinovića, iako se planira još veće uvođenje kamera sa većom rezolucijom, u ovom trenutku nije moguće da se obrađuju biometrijski podaci jer još uvek ne postoji instaliran softver koji bi vršio tu obradu.¹⁴⁵

U oktobru, Evropski parlament je usvojio Rezoluciju o veštačkoj inteligenciji u krivičnom pravu i njenoj upotrebi od strane policije i pravosudnih organa u krivičnim stvarima.¹⁴⁶ Između ostalog, Evropski parlament u ovoj rezoluciji poziva Evropsku komisiju da uvede zabranu bilo kakve obrade biometrijskih podataka, uključujući slike lica, u svrhe sprovođenja zakona koja dovodi do masovnog nadzora na javnim mestima. Dalje, Parlament poziva Komisiju da prestane sa finansiranjem biometrijskih istraživanja ili programa koji će verovatno dovesti do neselektivnog masovnog nadzora u javnim prostorima, kao i da posebnu pažnju treba posvetiti i urediti strogi pravni okvir za upotrebu dronova u policijskim operacijama.

Ova inicijativa Evropskog parlamenta naišla je na brz prijem nekih država članica EU. Tako je italijanski parlament 1. decembra uveo moratorijum na sisteme

143 „Zašto kamere menjaju Zakon o policiji u Srbiji?“, *Radio Slobodna Evropa*, 17. septembar.

144 „Vulin: Povučeni Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima“, *Danas*, 23. septembar.

145 „Da li se s pravom plašimo da kamere u Beogradu prepoznaju lica“, *Nova S*, 16. oktobar.

146 European Parliament resolution of 6 October 2021 on artificial intelligence in criminal law and its use by the police and judicial authorities in criminal matters (2020/2016(INI)).

video-nadzora koji koriste tehnologije prepoznavanja lica. Ovaj zakon uvodi, po prvi put u državi članici EU, privremenu zabranu privatnim licima da koriste ove sisteme na javnim mestima ili mestima dostupnim javnosti.¹⁴⁷ U Nemačkoj je nova vlada-juća koalicija pozvala na zabranu javnog prepoznavanja lica i drugog biometrijskog nadzora širom Evrope.¹⁴⁸

Sličnu inicijativu uputila je i SHARE fondacija u svom komentaru na Nacrt zakona o Ministarstvu unutrašnjih poslova.¹⁴⁹ Ova organizacija je od nadležnih zatražila da bez odlaganja proglase moratorijum na upotrebu ovakvih tehnologija i sistema na teritoriji Srbije.

Krajem novembra i početkom decembra održani su masovni protesti širom Srbije. Demonstranti koji su se okupili prvenstveno zbog brojnih ekoloških problema i usvajanja Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi i amandmana na Zakon o eksproprijaciji blokirali su glavne saobraćajnice.¹⁵⁰ Ubrzo po okončanju protesta demonstrantima su na kućne adrese počeli da stižu prekršajni nalozi u iznosu od 5.000 dinara zbog kršenja Zakona o bezbednosti saobraćaja, iako nisu bili legitimisani od strane policije tokom protesta. U javnosti se otvorilo pitanje na koji način je Ministarstvo utvrdilo identitet ljudi koji su blokirali saobraćajnice. Postoje sumnje da je policija koristila „pametni” video-nadzor koji koristi poseban softver koji ima mogućnost skeniranja lica i upoređivanja sa fotografijama iz baze biometrijskih fotografija građana. Policija je mogla koristiti kamere za pametni video-nadzor koje su postavljene u Beogradu ali postoje indicije da su pripadnici policije koji su snimali skupove mobilnim telefonima koristili takođe poseban softver koji je instaliran na telefonu koji upoređuje snimak nečijeg lica sa snimcima iz baze biometrijskih fotografija.¹⁵¹ Ministarstvo unutrašnjih poslova do sada nije dalo odgovor na koji način je utvrđen identitet demonstranata koji su dobili prekršajne naloge. Advokati i eksperti iz oblasti zaštite podataka o ličnosti savetovali su ljude koji su dobili prekršajni nalog da ne plate kaznu i zatraže da se pred prekršajnim sudom utvrdi njihova krivica upravo kako bi se ustanovilo na osnovu kojih dokaza su nalozi izdati. Ukoliko se utvrdi da je policija koristila kamere instalirane u Beogradu ili mobilne telefone sa posebnim softverom za prepoznavanje lica ustanovilo bi se da je policija postupala protivzakonito imajući u vidu da ne postoji pravni osnov za ovakvo prikupljanje i obradu podataka o ličnosti.¹⁵² Poverenik je, takođe, najavio da će ispitati navode organizatora protesta koji tvrde da je policija koristila tehnologiju za prepoznavanje lica.

147 „Italy introduces a moratorium on video surveillance systems that use facial recognition”, *EDRI*, 15. decembar.

148 „German coalition backs ban on facial recognition in public places”, *Politico*, 24. novembar.

149 „Protiv legalizacije masovnog biometrijskog nadzora”, *SHARE fondacija*, 21. septembar.

150 Vidi više II.7.

151 „Demonstranti u Srbiji sumnjaju da su snimani Huawei opremom”, *Radio Slobodna Evropa*, 8 decembar.

152 „Rodoljub Šabić pozvao MUP da obustavi akciju emitovanja prekršajnih naloga u vezi protesta”, *Danas*, 12. decembar.

6. Sloboda izražavanja i pravo na obaveštenost

6.1. Normativni okvir

Sloboda izražavanja garantovana je članom 19 PGP i članom 10 Evropske konvencije. Oba međunarodna ugovora predviđaju mogućnost zakonskog ograničenja slobode izražavanja ako je to neophodno u demokratskom društvu. Ustav Srbije takođe garantuje slobodu mišljenja i izražavanja, što podrazumeva slobodu posjedovanja mišljenja i slobodu traženja, primanja i širenja obaveštenja i ideja govorom, pisanjem, slikom ili na drugi način (čl. 46, st. 1).¹⁵³ Sloboda izražavanja nije apsolutno pravo i može se zakonom ograničiti ako je to neophodno radi zaštite prava i ugleda drugih, čuvanja autoriteta i nepristrasnosti suda i zaštite javnog zdravlja, morala demokratskog društva i nacionalne bezbednosti Republike Srbije (čl. 46, t. 2).

Ustavom se garantuje i sloboda štampe – izdavanje novina moguće je bez prethodnog odobrenja, na način predviđen zakonom. Televizijske i radio-stanice osnivaju se u skladu sa zakonom (čl. 50, st. 2), a za pružanje medijskog sadržaja putem televizija i radio-stanica načelno je potrebno odobrenje.¹⁵⁴

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

Ustav jemči pravo na obaveštenost koje podrazumeva da svako ima pravo da istinito, potpuno i blagovremeno bude obavestavan o pitanjima od javnog značaja i sredstva javnog obavestavanja su dužna da to pravo poštuju, kao i da svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom (čl. 51). Prema stavu Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih nacija, član 19, Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima koji jemči slobodu mišljenja i izražavanja obuhvata i pravo pristupa infor-

153 Evropski sud za ljudska prava je u svojoj praksi utvrdio da sloboda izražavanja obuhvata i širenje ideja fotografijama (*Axel Springer AG protiv Nemačke* [GC], ECtHR, App. no. 39954/08, (2012)); fotomontažama (*Société de conception de presse et d'édition et Ponson protiv Francuske*, ECtHR, App. no. 26935/05, (2009)); određenim ponašanjem (*Ibrahimov Mammadov protiv Azerbejdžana*, ECtHR, App. nos. 63571/16 74143/16 2883/17 2890/17 39527/17 i 39541/17, (2020), st. 166–167); načinom oblačenja (*Stevens protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ECmHR, App. no. 11674/85, (1986)); i isticanjem određenih odevnih predmeta npr. krstića (*Vajnai protiv Mađarske*, ECtHR, App. no. 33629/06, (2008), st. 47).

154 Evropska konvencija o ljudskim pravima predviđa da sloboda mišljenja i izražavanja ne sprečava države da zahtevaju dozvole za rad televizijskih, radio i bioskopskih preduzeća (čl. 10, st. 1).

macijama u posedu javnih vlasti.¹⁵⁵ Način ostvarivanja slobode javnog informisanja regulisan je Zakonom o javnom informisanju i medijima, dok je pravo na pristup informacijama od javnog značaja (i šta predstavlja informaciju od javnog značaja) regulisano Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

6.2. Dozvoljeno ograničavanje slobode izražavanja

Ustav propisuje da je slobodu izražavanja moguće ograničiti ako su ispunjena tri uslova: (1) ograničenje je propisano zakonom; (2) sloboda izražavanja se ograničava zbog zaštite prava i ugleda drugih, čuvanja autoriteta i nepristrasnosti suda i zaštite javnog zdravlja, morala demokratskog društva i nacionalne bezbednosti Republike Srbije; i (3) ograničenje je neophodno (čl. 46, st. 2). Evropska konvencija predviđa još nekoliko osnova za ograničenje slobode izražavanja – interes teritorijalnog integriteta, sprečavanje nereda i kriminala i sprečavanje otkrivanja obaveštenja dobijenih u poverenju (čl. 10, st. 2). Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima takođe pominje ove razloge za ograničenja (čl. 19, st. 3).

Da bi ograničenje slobode izražavanja bilo zakonito, nije dovoljno samo da bude propisano zakonom. Potrebno je da propis kojim se ograničava sloboda izražavanja bude dovoljno jasan da omogući građanima da usklade svoje ponašanje i da imaju mogućnost da do određenog stepena predvide posledice svog ponašanja.¹⁵⁶ Neophodnost ograničenja slobode izražavanja zapravo podrazumeva da je proporcionalno legitimnom cilju zbog kog je uvedeno. Da bi se ograničenje smatralo neophodnim u demokratskom društvu, potrebno je izabrati meru kojom se postiže legitimni cilj sa najmanje ograničenja.¹⁵⁷ Ono ne bi smelo da izazove efekat cenzure i zastrašivanja – ovo će se često dogoditi ukoliko su kazne previsoke i/ili je praksa organa koji izriču kazne nepredvidiva, što može odvratiti lica od izražavanja stavova ili širenja informacija.¹⁵⁸ Na kraju, moraju postojati relevantni i dovoljni razlozi da se ograničenjem postiže njegova svrha – zaštita jednog ili više Ustavom i međunarodnim ugovorima propisanih legitimnih ciljeva ograničenja.¹⁵⁹

Krivični zakonik Srbije izričito zabranjuje izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje, razdora ili netrpeljivosti (čl. 317). Govor mržnje koji se nažalost često koristi u javnosti, ali i u medijima, takođe je inkriminisan i predviđena je zabrana promovisanja na bilo koji način, ideja ili teorija koje zagovaraju ili podstrekavaju

155 Opšti komentar br. 34, st. 18.

156 *Perincek protiv Švajcarske* [GC], ECtHR, App. no. 27510/08, (2015), st. 131.

157 *Glor protiv Švajcarske*, ECtHR, App. no. 13444/04, (2009), st. 94. Npr. naš Krivični zakonik predviđa novčanu kaznu za krivično delo uvrede (kojim se ograničava sloboda izražavanja jednog lica radi zaštite ugleda drugog lica. S druge strane, još blaže ograničenje bilo bi brisanje ovog krivičnog dela i oslanjanje na parnične postupke u kojima bi povređena lica ostvarivala pravo na naknadu (nematerijalne) štete.

158 *Bedat protiv Švajcarske* [GC], ECtHR, App. no. 56925/08, (2016), st. 79.

159 *Uj protiv Mađarske*, ECtHR, App. no. 23954/10, (2011), st. 25–26.

mržnju, diskriminaciju ili nasilje zasnovano na rasi, boji kože, verskoj pripadnosti, nacionalnosti, etničkom poreklu ili nekom drugom ličnom svojstvu (čl. 387, st. 4). U Krivični zakonik je 2013. godine članom 54a uveden zločin iz mržnje kao obavezna otežavajuća okolnost u odmeravanju kazne za krivična dela učinjena iz mržnje zbog pripadnosti rasi i veroispovesti, nacionalne ili etničke pripadnosti, pola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta drugog lica. U skladu sa opštim pravilima o odmeravanju kazne, sud ne može ovu okolnost (ili više njih) uzeti u obzir ako je propisana kao obeležje krivičnog dela.¹⁶⁰

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

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

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

Zakon o zabrani diskriminacije takođe zabranjuje govor mržnje i definiše ga kao „izražavanje ideja, informacija i mišljenja kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog ličnog svojstva, u javnim

160 To znači, npr. da se licu koje učini krivično delo izazivanja nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti, a čija radnja izvršenja podrazumeva izazivanje ili raspirivanje takve mržnje ili netrpeljivosti, ne može kao otežavajuća okolnost uzeti to što je delo učinjeno zbog npr. nacionalne mržnje.

glasilima i drugim publikacijama, na skupovima i mestima dostupnim javnosti, ispisivanjem i prikazivanjem poruka ili simbola i na drugi način” (čl. 11).

Sloboda izražavanja se može ograničiti i kako bi se zaštitio ugled drugog lica. Krivični zakonik Srbije predviđa krivično delo uvrede i propisuje novčanu kaznu. Teži oblik ovog krivičnog dela postojaće ukoliko je učinjeno putem štampe, radija, televizije ili sličnih sredstava (npr. interneta) ili na javnom skupu. Neće se kazniti za uvredu učinilac, ako je izlaganje dato u okviru ozbiljne kritike u naučnom, književnom ili umetničkom delu, u vršenju službene dužnosti, novinarskog poziva, političke delatnosti, u odbrani nekog prava ili zaštiti opravdanih interesa, ako se iz načina izražavanja ili iz drugih okolnosti vidi da to nije učinio u nameri omalovažavanja (čl. 170). Zakonodavac je zadržao kaznu zatvora za krivično delo iznošenja ličnih i porodičnih prilika (čl. 172). Gonjenje za ova krivična dela preduzima se po privatnoj tužbi.

Ove odredbe nisu u punoj meri usklađene s međunarodnim standardima jer je stav Komiteta za ljudska prava i Evropskog suda za ljudska prava da zatvorska kazna, a i krivična odgovornost uopšte, nije neophodna za zaštitu ugleda već da je pored prava na ispravku i drugih vansudskih postupaka dovoljno predvideti građansku odgovornost, odnosno naknadu štete i to uravnoteženog iznosa.¹⁶¹

Pored ovoga Krivični zakonik ne pravi razliku između oštećenih što je suprotno praksi Evropskog suda. Stav je Evropskog suda da su političari i ostala lica na javnim funkcijama dužna da trpe mnogo jaču kritiku nego drugi,¹⁶² naročito u vezi pitanja koja dotiču njihov finansijski integritet.¹⁶³ Ovakav stav je Evropski sud potvrdio i u odluci u slučaju *Lepojić protiv Srbije*.¹⁶⁴ Ovaj nedostatak je prevaziđen time što je Krivično odeljenje Vrhovnog suda usvojilo pravno shvatanje po kom se pravi razlika između oštećenih.¹⁶⁵

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

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

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

163 *Ivanova protiv Bugarske*, ECtHR, App. no. 36207/03 (2008).

164 ECtHR, App. no. 13909/05 (2007).

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

6.3. Sloboda izražavanja u 2021. godini

Sloboda izražavanja, a posebno njen deo koji se tiče slobode medija, već godinama se nalazi na listi posebno ugroženih ljudskih prava u Srbiji. Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije ocenio je da je u pogledu slobode izražavanja postignut ograničen napredak „usvajanjem i započetim sprovođenjem ograničenog broja mera iz akcionog plana koji se odnosi na medijsku strategiju”.¹⁶⁶ Ipak, Izveštaj navodi da se nastavljaju verbalni napadi zvaničnika na novinare, kao i da se pretnje i nasilje prema novinarima ne smanjuju.¹⁶⁷ Koalicija za slobodu medija navela je da su u Izveštaju date formalne i proceduralne mere koje su do sada preduzete, na primer, uvođenje SOS telefona za novinare, sprovođenje ograničenog seta mera iz Akcionog plana za Medijsku strategiju, formiranje dve radne grupe za praćenje strategije i bezbednost novinara i slično, dodajući da „formalne akcije ne donose suštinske promene na medijskoj sceni”.¹⁶⁸ Na izveštaj je bačena ozbiljna senka kada je ugledni list *Politico* objavio članak u kom se navodi da je komesar za proširenje, inače član vladajuće mađarske partije Viktora Orbana, Oliver Varhelji, vršio pritisak da Srbija dobije bolju ocenu iz vladavine prava u ovom izveštaju, nego što zaslužuje.¹⁶⁹

Na indeksu medijskih sloboda Reportera bez granica Srbija je zadržala 93. mesto od prošle godine, ali je pad i dalje nastavljen, ovoga puta za 0,4 indeksna poena.¹⁷⁰ Predstavnik ove organizacije za Evropsku uniju i Zapadni Balkan, Pavol Salaj istakao je kao probleme koji opterećuju medije u Srbiji „verbalni, politički napadi na medije, uznemiravanje medija čiji su počinioci državne institucije, veliki broj slučajeva nasilja koji nisu istraženi u dovoljnoj meri” i dodao da kampanje koje vode prevladini mediji nisu novinarstvo nego „politički rat”.¹⁷¹ Švedski institut V-Dem prebacio je Srbiju iz demokratskih država u izborne autokratije, a upravo ugrožavanje slobode medija je označio kao jedan od najvažnijih razloga za ovaj potez.¹⁷² Organizacija *Freedom House* takođe je ocenila da je demokratija u Srbiji i dalje u padu i da su medijske slobode ugrožene.¹⁷³ U godišnjem izveštaju State Department-a o stanju demokratije u svetu, u delu dokumenta o Srbiji, između ostalog su zabeležena „ozbiljna ograničenja slobode izražavanja, uključujući nasilje, pretnje nasiljem i neopravdana hapšenja i gonjenja novinara”.¹⁷⁴

166 *Izveštaj EK za 2021*, str. 6.

167 *Ibid.*

168 „Koalicija za slobodu medija o izveštaju EK: Ključni problemi ostaju nerešeni”, *Beta*, 20. oktobar.

169 „Olivér Várhelyi: Europe’s under-fire gatekeeper”, *Politico*, 5. oktobar.

170 „Reporteri bez granica: Pogoršana slobodna medija u Srbiji”, *Radio Slobodna Evropa*, 22. april.

171 *Ibid.*

172 „Izveštaj o demokratiji: Srbija u pet zemalja koje najbrže klize u autokratiju”, *Cenzolovka*, 31. avgust.

173 Serbia: Nations in Transit 2021 Report, *Freedom House*, 2021.

174 „Izveštaj Stejt departmenta: Ozbiljna ograničenja slobode izražavanja u Srbiji”, *Cenzolovka*, 31. mart.

Istraživački Centar za medije, podatke i društvo pri Centralnoevropskom institutu (CEU) sa sedištem u Budimpešti, objavio je komparativnu analizu nezavisnosti medija u svetu pod nazivom „Stanje državnih medija – Globalna analiza uredničke nezavisnosti državnih medija i uvod u novu medijsku tipologiju”.¹⁷⁵ Srbija je uvrštena u grupu zemalja gde postoji zabrinjavajući trend porasta broja privatnih medija u kojima državni moćnici imaju kontrolu nad uređivanjem. Pored nje, u ovoj grupi su još Poljska, Mađarska i Turska. Navedeni su i konkretni mediji koji su analizirani, te su tako javni servisi Srbije i Vojvodine i *Politika* označeni kao zarobljeni državni mediji, dok su kao zarobljeni privatni mediji navedeni *B92*, *TV Prva*, *Kurir*, *Tanjug* i *Večernje novosti*.¹⁷⁶

I analize srpskog civilnog sektora pokazuju iste ili još gore rezultate kada je u pitanju sloboda medija. Organizacija CRTA radila je analizu centralnih informativnih emisija televizija sa nacionalnom pokrivenošću od jula 2020. do jula 2021. godine. Vladajuće stranke zauzele su 93 odsto programa koji se bavi političkim akterima, dok je u samo 7 odsto bila zastupljena opozicija.¹⁷⁷ Takođe, dok su vladajuće stranke bile predstavljene gotovo isključivo pozitivno ili neutralno, opozicione stranke bile su predstavljene negativno u skoro 60 odsto vremena koje su dobile u ovim emisijama.¹⁷⁸

Društvena mreža Twitter, u skladu sa sopstvenim pravilima, označila je naloge 10 medija iz Srbije etiketom „sarađuju sa Vladom Srbije”. Kako je saopštio Twitter: „Mediji povezani sa državom definisani su kao mediji u kojima država kontroliše uređivački sadržaj kroz finansijska sredstva, direktne ili indirektno političke pritiske i/ili kontrolu nad proizvodnjom i distribucijom. Za razliku od nezavisnih medija, mediji povezani sa državom često koriste svoje vesti kao sredstvo za unapređenje političke agende. Verujemo da ljudi imaju pravo da znaju kada je medijski nalog direktno ili indirektno povezan sa državom”.¹⁷⁹ Među ovako označenim medijima su i javni servisi Srbije i Vojvodine. Akcija Twitter-a izazvala je nove napade vlasti na medije i civilni sektor. Više od 60 organizacija i medija uputilo je otvoreno pismo ministarki za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog Gordani Čomić pozivajući je da prepozna, osudi i spreči napade vlasti na medije i civilne organizacije. U pismu je naglašeno da su izveštaji međunarodnih organizacija položaj medija u Srbiji odavno označili kao nepovoljan i da je najnovija kampanja vlasti samo još jedan dokaz koji ide u prilog takvoj oceni.¹⁸⁰

175 „Dragomir’s The State of State Media Study Featured in Several Media Outlets”, CEU Democracy Institute – Center for Media, Data and Society, 19. novembar.

176 *Ibid.*

177 „TV dnevnicima očišćeni od političkog pluralizma”, CRTA, 8. jul.

178 *Ibid.*

179 „Tviter 10 medija iz Srbije, među kojima i RTS, označio kao one čiju uređivačku politiku kontroliše država”, Građanske inicijative, 16. avgust.

180 „Ministarki Čomić upućen poziv da spreči orkestrirane napade na profesionalne medije i organizacije”, *Južne vesti*, 25. avgust.

Stalna radna grupa za bezbednost novinara, koju čine predstavnici medijskih udruženja, tužilaštvo i policija, osnovana je u decembru 2016. godine kako bi se bavila pojedinačnim slučajevima napada na novinare.¹⁸¹ Komisija za istraživanje ubistava novinara uspostavljena je 2013. godine radi rešavanja ranijih nerešenih ubistava novinara koja su se desila tokom ratova 90-ih. U maju 2020. godine Zaštitnik građana je potpisao Sporazum o uspostavljanju platforme za evidenciju slučajeva napada na novinare i medijske radnike. U decembru 2020. godine Vlada je ustanovila dve nove radne grupe za sprovođenje Akcionog plana Medijske strategije i bezbednosti i zaštite novinara. U znak protesta zbog kampanje protiv istraživačke mreže KRIK, predstavnici civilnog društva i nezavisnih novinarskih udruženja (Fondacija Slavko Ćuruvija, NUNS, NDNV, Local Pres, Asocijacija medija i Asocijacija online medija) povukli su se iz Radne grupe za bezbednost i zaštitu novinara.¹⁸² Kao najvažniji rezultat, ova grupa ističe uspostavljanje SOS telefona na koji novinari mogu da prijave pretnje i napade.¹⁸³ Inflacija radnih grupa i komisija čije se nadležnosti prepliću i koje bi navodno trebalo da štite novinare nije dala nikakav rezultat. Štaviše, broj napada i pritisaka na novinare postojano raste iz godine u godinu. Jedinu korist i od nove Medijske strategije (i pratećeg Akcionog plana) i od ovih grupa imala je vlast, jer su joj upravo ovi formalni elementi omogućili da dobije prelaznu ocenu u godišnjem izveštaju Evropske komisije.

6.4. Proces izmena zakona relevantnih za medijski sektor

Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020–2025. (Medijska strategija), postavlja osnovne temelje medijske reforme u petogodišnjem periodu. U odnosu na prethodne strateške dokumente,¹⁸⁴ ovaj dokument adresira širok dijapazon pitanja koja su direktno ili indirektno povezana sa poboljšanjem situacije u medijskom sektoru. Takav pristup definisanju problema u sferi medijske politike doveo je do toga da se u aktivnostima usmerenim na ostvarivanje ciljeva Strategije nađu predlozi za izmene brojnih zakona i propisa. Akcioni

181 Vidi više na internet stranici Bezbedni novinari.

182 „Pet novinarskih udruženja istupilo iz Radne grupe Vlade Srbije”, *Radio Slobodna Evropa*, 13. mart.

183 Monitoring rada vladinih radnih grupa u oblasti slobode izražavanja i medija, Građanske inicijative, jun 2021. Izveštaj je dostupan na internet stranici Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji.

184 Prethodna Medijska strategija – Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine, poglavlje IX, Akcioni plan predviđa utvrđivanje ili izmenu propisa koji se isključivo odnose na medije, i to onih iz oblasti javnog informisanja, elektronskih medija, javnih medijskih servisa, kao i onih koji su uređivali status medija čiji su izdavači u javnom vlasništvu (JP Tanjug, Radio Jugoslavija itd). Sa druge strane, prepoznat je značaj i drugih propisa, ali u odnosu na njih nije predviđena mera izmene ili utvrđivanja regulative, nego „preispitivanje mogućnosti izmena: Zakona o oglašavanju, Zakona o pravu na besplatne akcije i novčanu naknadu koju građani ostvaruju u postupku privatizacije, Zakona o PDV, Carinskog zakona i Zakona o kontroli državne pomoći”.

plan uz Medijsku strategiju, koji je usvojen u oktobru 2020. godine predviđa aktivnosti koje se odnose na izmene medijskih zakona u užem smislu (Zakon o javnom informisanju i medijima, Zakon o elektronskim medijima i Zakon o javnim medijskim servisima), ali pominje čitav niz drugih zakona koji utiču na pitanja važna za medije i novinare i čije bi izmene i dopune takođe trebalo da uslede. Tako se predviđaju izmene: Zakonika o krivičnom postupku, u kontekstu oslobađanja novinara od obaveze svedočenja ako bi time povredio dužnost čuvanja profesionalne tajne; Zakona o budžetskom sistemu, kako bi se zaposleni u ustanovama javnih medijskih servisa (JMS) izuzeli iz sistema ograničavanja plata i zapošljavanja u javnom sektoru, a sve radi postizanja većeg nivoa funkcionalne nezavisnosti javnih medijskih servisa; Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, kako bi se proces izbora i opoziva organa ustanova javnih medijskih servisa i urednika sproveo isključivo pred organima JMS bez učešća trećih lica (pa ni nacionalnih saveta nacionalnih manjina), i opet u kontekstu obezbeđivanja funkcionalne nezavisnosti JMS; Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kako bi se obezbedilo izvršenje konačnih i izvršnih odluka Poverenika i kako bi se obezbedilo obavezno razmatranje izveštaja Poverenika; Zakona o autorskom i srodnim pravima, kako bi se obezbedio fleksibilniji model za dostavljanje podataka od značaja za izračunavanje naknada, utvrdio pravičniji sistem donošenja tarife naknada koji bi podjednako uzimao u obzir i interese medija (kao korisnika) i kolektivnih organizacija, predvideli osnovni elementi tarife i obezbedila beneficirana tarifa za medije civilnog sektora; Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara, radi podsticaja razvoja tzv. medija civilnog sektora kroz umanjenje naknada za korišćenje radio-frekvencija; Zakona o javnim nabavkama, kako bi se smanjio rizik od zloupotrebe sistema javnih nabavki za pribavljanje različitih vrsta medijskih usluga kroz povećanje transparentnosti, definisanje usluga koje mogu da se naručuju od izdavača medija i proizvođača medijskih sadržaja, i utvrđivanje kriterijuma za odabir ponuđača takvih usluga; Zakona o donacijama i humanitarnoj pomoći, kako bi se utvrdili uslovi, odnosno ograničenja za donacije/sponzorstva koja vrše organi javne vlasti prema izdavačima medija; Zakona o porezima na imovinu, kako bi se obračun poreza izdavačima medija tretirao podjednako kao i obračun neprofitnim organizacijama, odnosno velikim privrednim društvima; Zakona o privremenom uređivanju načina naplate takse za javni medijski servis, za koji se traži stavljanje van snage zbog neusklađenosti sa osnovnim Zakonom o javnim medijskim servisima u odnosu na izvore finansiranja.

Osim predloga za izmenu, Medijska strategija predlaže i razmatranje izmena pojedinih zakona, od kojih bi kao značajnije trebalo istaći potencijalne izmene Krivičnog zakonika, radi unapređivanja bezbednosti novinara, kao i izmene Zakona o elektronskim komunikacijama radi unapređivanja privatnosti, odnosno bezbednosti novinarskih izvora informacija, kao i radi preispitivanja koncepta zadržavanja podataka o komunikaciji.

Od ukupno 13 zakona čije su izmene predviđene Akcionim planom, za sedam zakona je predviđen rok za usvajanje u 2021. godini, što važi i za krovni – Zakon o javnom informisanju i medijima.

Proces usvajanja izmena započeo je u julu 2021. godine. Ministarstvo kulture i informisanja formiralo je radnu grupu od 35 članova od kojih je 14 državnih službenika i još osam predstavnika GONGO (*Governmentally organized NGO – vladine nevladine organizacije*).¹⁸⁵ Predstavnicima novinarskih i medijskih udruženja, kao i organizacija civilnog društva koje imaju svoje predstavnike u ovoj radnoj grupi, upozorili su u septembru 2021. godine da Radna grupa razmatra rešenja koja su suprotna i Medijskoj strategiji, ali i ustavnim odredbama i međunarodno prihvaćenim normama slobode izražavanja.¹⁸⁶ Između ostalog, Radna grupa razmatra da uvede prethodnu zabranu širenja lažnih vesti, zatim definiciju pojma novinar, direktno subvencionisanje medija za osobe sa invaliditetom, kao i da odustane od principa poput zabrane javnog vlasništva u medijima ili uzimanja u obzir odluka Saveta za štampu prilikom dodele novca iz budžeta. Sve su ovo odredbe koje potencijalno mogu ozbiljno da ugroze slobodu informisanja, te su navedeni predstavnici upozorili da neće stati iza takvih rešenja ukoliko budu usvojena.¹⁸⁷ Do zaključenja ovog izveštaja, proces izrade nacrtu zakona nije okončan, što konkretno znači da je rok propisan Akcionim planom probijen.

Tokom oktobra 2021. godine, objavljena je informacija o formiranju nove radne grupe za izradu izmena Zakona o autorskom i srodnim pravima. Po javno dostupnim informacijama Ministarstvo privrede je 7. oktobra formiralo posebnu radnu grupu za izradu nacrtu novog zakona o autorskom i srodnim pravima. Po izradi nacrtu novog zakona o autorskom i srodnim pravima isti će biti upućen na javnu raspravu gde će sve zainteresovane strane moći da daju svoja mišljenja.¹⁸⁸ Na osnovu javno dostupnih informacija se može zaključiti da iz Radne grupe izostaju predstavnici Ministarstva kulture i informisanja i predstavnici korisnika (medija, operatora i drugih korisnika). Imajući u vidu takav sastav radne grupe, nije jasno da li će i na koji način u nacrtu zakona biti inkorporirane aktivnosti propisane Medijskom strategijom. Do zaključenja ovog izveštaja nije objavljen nacrt, pa je evidentno da je i za njegovo usvajanje probijen rok propisan Akcionim planom.

U novembru 2021. godine usvojene su izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, tako da je rok propisan Akcionim planom (IV kvartal 2021. godine) u ovom slučaju ispoštovan. U odnosu na sadržinu zakona, Koalicija za slobodan pristup informacijama¹⁸⁹ je navela da je intervencijama Koalicije Nacrtu zakona značajno unapređen, ali da i dalje može da se štošta prigovori nacrtu. Iz primedaba civilnog društva može se uočiti da osnovna aktivnost propisana

185 „Izmene medijskih zakona kao predstava za javnost: Dve trećine članova Radne grupe predstavnici države i organizacija koje podržavaju vlast“, *Cenzolovka*, 9. jul.

186 „Medijska i novinarska udruženja: Pojedini predlozi izmena Zakona o javnom informisanju odstupaju od Medijske strategije i prava na slobodu izražavanja“, *Cenzolovka*, 7. septembar.

187 *Ibid.*

188 Videti obaveštenje Unije diskografa Srbije: Formirana Radna grupa za izradu nacrtu novog zakona o autorskom i srodnim pravima, 8. oktobar. Dostupno na internet stranici UDS.

189 Saopštenje Koalicije od 28. septembra, neposredno pred utvrđivanje predloga zakona od strane Vlade, dostupno na internet stranici Transparentnost Srbija.

Medijskom strategijom (problem neadekvatnog izvršenja konačnih i izvršnih odluka Poverenika) nije u potpunosti i adekvatno adresirana.¹⁹⁰

Tokom septembra 2021. godine sprovedena je javna rasprava povodom Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima, čije izmene nisu predviđene ni Akcionim planom ni samom Medijskom strategijom, ali koji je izazvao ozbiljnu zabrinutost među organizacijama civilnog društva u odnosu na generalno sužavanje nivoa ljudskih prava,¹⁹¹ te i opasnosti koje te izmene nose u kontekstu zaštite novinarskih izvora informisanja. Čak 29 organizacija civilnog društva je reagovalo na ovaj nacrt, a među njima su i brojna novinarska i medijska udruženja. U tom zajedničkom saopštenju¹⁹² je, između ostalog, navedeno i da predloženim članovima 44, 156–158 Nacrta zakona kojim se uređuju sistemi za obradu podataka, kao i nadzor i snimanje na javnim mestima ugrožava pravo na privatnost građana i uvodi se totalni nadzor bez ikakve kontrole suda, što je potpuno suprotno standardima GDPR-a i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Ove odredbe mogu pogubno uticati i na ugrožavanje tajnosti novinarskih izvora što razvija efekat autocenzure i onemogućava rad novinara, pre svega onih koji istražuju i izveštavaju o korupciji i organizovanom kriminalu. Takođe, u saopštenju je istaknuto da su predložena rešenja u suprotnosti sa ciljevima u Medijskoj strategiji koja je predvidela pojačavanje zaštite novinarskih izvora.

Nakon burne reakcije javnosti, usledio je neuobičajen rasplet i povlačenje Nacrta. Pojašnjenje ministra unutrašnjih poslova u vezi sa povlačenjem zakona nije adresiralo zamerke civilnog društva. Ministar se ovim povodom obratio saopštenjem u kom je, između ostalog, naveo i sledeće „Predsednik Vučić me je zamolio da Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima povučem iz procedure. Predsednička se ne poriče, i ja ću to uraditi”, to da „će nastaviti da se bori za bezbednu Srbiju uprkos agentima i njihovim finansijerima”, kao i „Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima je povučen, moraćete potražiti neki drugi razlog za krv na ulicama Beograda”.¹⁹³ Iz ovog saopštenja se može zaključiti da Nacrt nije povučen zbog kritika javnosti nego zbog molbe predsednika. Sam ministar u naknadnim medijskim istupima je čak potcrtao da je Nacrt zakona odličan, te potvrdio da zapravo nije uvažio kritike koje su potekle od javnosti i ponovio uvredljive kvalifikacije o organizacijama koje su zakon kritikovale.¹⁹⁴ Predsednik, sa druge strane, nije adresirao same kritike na Nacrt zakona, već je istakao da se zakon povlači iz formalnih razloga, odnosno „zbog toga što je ostalo još šest meseci do izbora i da ne želi da se u tom periodu usvajaju tako važni zakoni”.¹⁹⁵ Iz ovih medijskih nastupa se može zaključiti da je usvajanje zakona samo

190 O usvajanju Zakona vidi više u delu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja II.6.10.

191 „Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima ugrožava širok korpus ljudskih prava”, Beogradski centar za ljudska prava, 23. septembar. Dostupno na internet stranici Beogradskog centra za ljudska prava.

192 *Ibid.*

193 „Vulin: Povučem Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima”, *Danas*, 23. septembar.

194 „Vulin: Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima je odličan”, *RTV*, 24. septembar.

195 „Vučić: Zakon o policiji povučen iz formalnih razloga”, *Blic*, 23. septembar.

odloženo, a nakon izbora ostaje da se vidi da li će se i na koji način adresirati pitanja koja su otvorile organizacije civilnog društva.

Tokom jula i avgusta 2021. godine, održana je i javna rasprava povodom novog Nacrta zakona o elektronskim komunikacijama.¹⁹⁶ Kao što je već istaknuto, Medijska strategija predviđa razmatranje izmena Zakona o elektronskim komunikacijama radi revidiranja postojećeg sistema zadržavanja podataka o komunikacijama. Podsetićemo, usvajanje koncepta zadržanih podataka je posledica prilagođavanja našeg zakona sa kontroverznom Direktivom o zadržanim podacima 2006/24,¹⁹⁷ koja je propisivala obavezu operatora elektronskih komunikacija da zadržavaju podatke o komunikaciji koji ne čine sadržaj komunikacije, definisao kategorije tih podataka i period njihovog zadržavanja. Podaci o komunikaciji „ne sadrže sam sadržaj komunikacije, ali daju informacije o svemu ostalom relevantnom za tu komunikaciju, na primer kome je poslat mejl, koliko često je neko sa nekim razgovarao, na kojoj lokaciji se nalazio kada je obavljao razgovor, koju je internet stranicu posetio i koliko se dugo zadržao na njoj itd. Upravo u tome se krije mogućnost mapiranja komunikacije građana i profilisanja njihovih navika pa i kretanja.”¹⁹⁸ Promena ovog sistema nije ni razmatrana u procesu izrade Nacrta zakona i predloženo je „solomonsko rešenje” da važeće odredbe o zadržavanju podataka ostaju na snazi i nakon stupanja na snagu novog zakona, a sve do donošenja „zakona koji uređuje zakonito presretanje i zadržavanje podataka”¹⁹⁹. U tom smislu najbitniji nalaz Medijske strategije u odnosu na Zakon o elektronskim komunikacijama u procesu izrade novog propisa nije adresiran.

Proces izmena Krivičnog zakonika u cilju uvođenja krivičnih dela koja bi adekvatnije štitila novinare i medijske radnike, takođe nije protekao bez kontroverzi. Ministarstvo pravde kao predlagач ovog zakona je tokom oktobra i novembra sprovelo javnu raspravu povodom Nacrta dopuna Krivičnog zakonika²⁰⁰ koje su predviđale nekoliko novina:

Uvođenje nove kvalifikatorne okolnosti kod krivičnog dela prinude iz člana 135 KZ, tako što se praktično sankcioniše i prinuđavanje novinara i drugog medijskog radnika (lice koje obavlja poslove iz oblasti javnog informisanja u vezi sa tim poslovima) da nešto učini ili ne učini, i predviđa sankciju od 6 meseci do 5 godina zatvora;

196 Podaci o javnoj raspravi dostupni na internet stranici Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija.

197 Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC.

198 Videti dokument Zaštita novinarskih izvora u svetlu primene Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020–2025. godine, Stojković/Krivokapić, 2021, str. 10.

199 Videti član 175 Nacrta ZEK, dostupan na arhivskoj internet stranici Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija.

200 Nacrt dostupan na internet stranici Ministarstva pravde.

Proširenje zakonske definicije krivičnog dela ugrožavanja sigurnosti iz člana 138 KZ, tako što se, pored pretnje po život i telo, dodaje i pretnja po slobodu ili imovinu veće vrednosti;

Dodavanje novog kvalifikovanog oblika krivičnog dela sprečavanje štampanja i rasturanja štampanih stvari i emitovanja programa iz člana 149 KZ, čime se sankcioniše neovlašćeno sprečavanje ili ometanje objavljivanja informacije od javnog značaja putem medija, ili situacija u kojoj se zbog objavljivanja takve informacije ili mišljenja, grubim vređanjem ili zlostavljanjem, drskim ili bezobzirnim ponašanjem, značajno ugrozi spokojstvo lica koje je informaciju ili mišljenje objavilo.

Upravo su najavljene dopune člana 149 dovele do reakcije dela javnosti, koje su naročito eskalirale nakon objavljivanja teksta u Peščaniku advokata Slobodana Beljanskog, koji smatra da bi predložene izmene zapravo išle u smeru uvođenja „otvorenog delikta”, kakav je nekada bio „tzv. delikt mišljenja, pogodan za neslućene zloupotrebe i usmeren ka proizvoljnom gušenju svake slobodnije izražene kritike”.²⁰¹ Nakon kritika u javnosti, javna rasprava je produžena do 2. decembra, a nije najjasnije kakav je status ovog dokumenta.

Krajem decembra su usvojene neznatne izmene Zakona o elektronskim medijima koje su posledica dogovora vlasti i dela opozicije o poboljšanju izbornih uslova. Izmene se odnose na dva segmenta: 1) da su pružaoci medijske usluge dužni da objave tarife za političko oglašavanje pre početka izborne kampanje, kao i kriterijume za određivanje tih tarifa (čl. 47, st. 1, tač. 5); 2) da pružaoci medijske usluge ne mogu izveštavati o zvaničnim javnim skupovima na kojima se otvaraju infrastrukturni i drugi objekti (putevi, mostovi, škole, bolnice, fabrike i sl), odnosno obeležava početak izgradnje takvih objekata ako na tim skupovima učestvuju javni funkcioneri koji su kandidati za predsednika Republike, narodne poslanike, poslanike u skupštini autonomne pokrajine i odbornike u skupštini jedinice lokalne samouprave (čl. 47, st. 2). Važno je napomenuti da je Medijska strategija predvidela ambicioznije izmene koje se tiču medijskog izveštavanja u tok predizborne kampanje, i to putem propisivanja načina na koji REM sprovodi kontrolu u periodu predizbornih kampanja, a što bi trebalo da se proširi na sve aspekte izveštavanja o izborima (sa naročitim fokusom na tzv. funkcionerske kampanje) i propisivanje efikasnijih sankcija, uključujući tu i donošenje brzih i pravovremenih rešenja tokom izborne kampanje. Takođe, u istom delu, Medijska strategija predviđa i razmatranje mogućnosti izmene zakona koji se bave predizbornom kampanjom i to u pogledu medija nad kojima REM ne vrši nadzor. Na kraju, Akcioni plan je predvideo da izmene budu usvojene 2022. godine. Imajući sve to u vidu, izmene Zakona o elektronskim medijima sa kraja 2021. godine, po svemu sudeći, predstavljaju *ad hoc* izmene koje nisu vezane za ostvarivanje aktivnosti iz Medijske strategije.

201 Tekst Slobodana Beljanskog „Čuvajte se mišljenja o mišljenju”, *Peščanik*, 21. oktobar.

6.5. Konkursno sufinansiranje

Finansiranje medijskih sadržaja putem javnih konkursa je model finansiranja javnog interesa u oblasti informisanja koji je Srbija izabrala 2011. godine. Model ima za cilj da spreči državno finansiranje medija i time uticaj na uređivačku politiku, ali da u isto vreme prepozna značaj javnog informisanja građana kao nesumnjivog javnog interesa. Stoga se reguliše finansiranje ovog interesa, pre svega od strane jedinica lokalne samouprave, putem javnih konkursa, komisija koje čine medijski stručnjaci i predstavnici novinarskih udruženja i transparentnog poslovanja koje bi trebalo da prati upotrebu javnog novca. Ovaj vid finansiranja, međutim, u Srbiji se, u gotovo svim jedinicama lokalne samouprave, pretvorio u svoju suprotnost i vlasti ga koriste da novac daju podobnim medijima, da koruptivnim poslovima izvlače novac iz budžeta i da obezbeđuju sebi uticaj na uređivačku politiku. Svaki segment procesa je izvitoperen, negde grubim kršenjem zakona, a negde kreativnim tumačenjem zakonskih odredaba. Problemi se javljaju u startu, prilikom formiranja komisija za dodelu novca. Kako su pokazala višegodišnja istraživanja novinara i udruženja, u komisije se biraju anonimni predstavnici provladinih medija i udruženja kao nezavisni medijski eksperti.²⁰² Takve komisije novac dodeljuju provladinim medijima ili pak medijima povezanim poslovnim interesima sa članovima komisija.

U Beogradu je komisija, u kojoj nije bilo nijednog predstavnika reprezentativnih novinarskih ili medijskih udruženja, dodelila više od polovine celog budžeta *Studiju B* i firmama koje su sa ovom televizijom povezane.²⁰³ I ostatak novca dodeljen je provladinim medijima, uključujući i tabloide poznate po kršenju novinarskog kodeksa, poput *Informera* i *Kurira*.²⁰⁴ U Nišu je više od 80 odsto novca dodeljeno provladinim medijima, a gotovo 60 odsto medijima koji su u vlasništvu ili su direktno povezani sa porodicom Radomirović.²⁰⁵ Osim što su sredstvo ograničenja medijskih sloboda, ovakvi konkursi su i prilika za koruptivno ponašanje predstavnika vlasti i njima bliskih medija. Kontroverzni šabački biznismen, Radoica Milosavljević, koji je kupio veliki broj medija u Srbiji i pretvorio ih u propagandni servis režima, svake godine ostvaruje ogromne prihode na medijskim konkursima. U 2021. godini na konkursima Ministarstva kulture i informisanja dobili su više od 45 miliona dinara.²⁰⁶ Među njegovim medijima izdvaja se slučaj Centra za informisanje Novi Kneževac koji je Milosavljević kupio za 480 evra, a za prethodnih 5 godina taj je medij dobio na javnim konkursima više od 70.000

202 „Koalicija za slobodu medija: Objaviti kriterijume za izbor medijskih stručnjaka”, *Cenzolovka*, 2. april.

203 „Beogradski medijski konkurs: Studiju B i povezanim firmama više od polovine novca”, *Cenzolovka*, 13. maj.

204 *Ibid.*

205 „Četiri petine novca u Nišu za medije bliske vlasti, 40 miliona medijima povezanim sa porodicom Radomirović”, *Cenzolovka*, 6. maj.

206 „Tri miliona evra za gospodina Milosavljevića”, *Cenzolovka*, 24. maj.

evra.²⁰⁷ Milosavljevićevi mediji redovno dobijaju najviše novca u Kruševcu, Zrenjaninu, Leskovcu, Pirotu, Požegi...²⁰⁸

Novinarska udruženja napravila su još 2016. godine Belu knjigu o konkurnom finansiranju sa zaključcima i preporukama koje i dalje stoje. U Beloj knjizi kao glavni problemi navedeni su nedorečenost zakonske regulative, netransparentnost procesa, nedostatak evaluacije projekata i nepostojanje kazni za kršenje procedura i propisa.²⁰⁹ Medijske i organizacije civilnog društva posebno sve vreme ukazuju na nedostupnost izveštaja o evaluaciji i medijskih sadržaja koji su navodno proizvedeni sredstvima dobijenim na konkursu.²¹⁰

Pred kraj 2021. godine Komisija za kontrolu državne pomoći je održala javne konsultacije vezane za Nacrt uredbe o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći u oblasti javnog informisanja, koja se tiče uslova i kriterijuma koji moraju da budu ispunjeni da bi državna pomoć koja se obezbeđuje javnim medijskim servisima (taksa za javne medijske servise i budžetska sredstva), kao i sredstva koja dobijaju mediji po osnovu projektnog sufinansiranja, bila usklađena sa propisima iz oblasti državne pomoći.²¹¹ Opšti utisak o nacrtu ovog dokumenta je da takođe zaobilazi nalaze Medijske strategije koji se tiču državne pomoći medijima, a evidentno je da se predložena rešenja u mnogim odredbama razilaze sa medijskim zakonima (Zakon o javnim medijskim servisima i Zakon o javnom informisanju i medijima).

6.6. *Finansiranje medija putem oglašavanja i javnih nabavki*

Davanje novca medijima putem javnih nabavki predstavlja izigravanje smisla medijske reforme i zaobilazjenje pravila o konkurnom sufinansiranju medijskih sadržaja od javnog značaja. Iako je 2016. godine donet novi Zakon o javnim nabavkama, propuštena je šansa da se detaljnije uredi ova oblast. Kao merodavno i dalje se smatra mišljenje Ministarstva kulture i informisanja po kome jedini izuzeci kada mediji mogu da dobiju novac putem procedure javnih nabavki su prenos skupštinskih zasedanja, štampanje opštinskog/gradskog biltena i održavanje internet prezentacije lokalne samouprave.²¹² Ipak, brojne lokalne samouprave, ali i republički organi, nastavljaju praksu finansiranja medija putem javnih nabavki i za druge svrhe. Na ovaj način vrši se posredni uticaj na uređivačku politiku kroz prikriveno subvencionisanje medija.

207 *Ibid.*

208 *Ibid.*

209 Bela knjiga konkurnog sufinansiranja javnog interesa u sferi javnog informisanja, Koalicija medijskih i novinarskih udruženja, Beograd 2016.

210 Izveštaj Transparentnost podataka o državnom finansiranju medija – tri slučaja neprimerenog postupanja institucija. Dostupno na internet stranici NUNS.

211 Videti saopštenje Komisije za kontrolu državne pomoći od 23. decembra. Dostupno na internet stranici Komisije.

212 „Opštine raspisuju tendere umesto konkursa”, *Danas*, 27. septembar 2015. godine.

Najdrastičniji slučaj je državna agencija *Tanjug*. Iako je ova agencija zvanično ugašena odlukom Vlade još krajem 2015. godine,²¹³ ona je nastavila sa poslovanjem sve do marta 2021. godine kada je konačno ugašena. Međutim, žig *Tanjuga* kupio je konzorcijum koji čine *RTV Pančevo*, izrazito provladin medij i kompanije u vlasništvu Željka Joksimovića i Minje Grčić, takođe poznatih po vezama sa vladajućom strankom.²¹⁴ Pored toga što koriste ime *Tanjug*, nastavili su da uživaju povlašćeni tretman, „ako ne de jure, a ono de facto” kako kaže Zoran Sekulić urednik FONET-a.²¹⁵ Davanja za *Tanjug* su obavljana većinom kroz javne nabavke ili kroz direktne dogovore bez objavljivanja javnog poziva. *Tanjug* je u toku 2021. godine zaključio sedam ugovora sa ministarstvima o „medijskom praćenju aktivnosti” ovih institucija na osnovu čega je ukupno prihodovao 15 miliona dinara.²¹⁶ Svi konkursi bili su identično formulisani, i to tako da je *Tanjug* bio jedini koji je na njih mogao da se javi, jer je jedina agencija koja radi sa svih 5 televizija sa nacionalnim frekvencijama.²¹⁷

U NUNS-ovom izveštaju Pravna analiza projektnog sufinansiranja sadržaja od interesa za javnost u Republici Srbiji kritikuje se korišćenje sistema javnih nabavki za finansiranje medijskih sadržaja kao prikriveno subvencionisanje medija koje otvara prostor nezakonitom uticaju na uređivačku politiku.²¹⁸ Analiza predlaže da se u sistemu javnih nabavki ostave samo štampanje opštinskih biltena i održavanje internet prezentacija lokalnih samouprava, te pod posebnim uslovima prenos zasedanja lokalnih skupština.²¹⁹ I različite koalicije organizacija civilnog društva koje se bave ovom oblašću pozvale su Vladu da jasnije definiše javne nabavke u ovoj oblasti.²²⁰ Alternativni izveštaj o sprovođenju Strategije za borbu protiv korupcije 2013–2018 i Akcionog plana objavljen od strane organizacija Pravni skener i Tri tačke navodi raširenu praksu zloupotrebe javnih nabavki kako bi se prikriveno finansirali mediji mimo pravila projektnog sufinansiranja.²²¹ Ipak, gotovo ništa od ovih preporuka nije prihvaćeno prilikom usvajanja novog Zakona o javnim nabavkama.

Pored davanja putem konkursnog sufinansiranja i preko javnih nabavki, oglašavanje i slični oblici davanja (uključujući i donacije i sponzorstva) predstavljaju

213 Odluka o pravnim posledicama prestanka javnog preduzeća Novinska agencija Tanjug, od 11. decembra 2015. godine.

214 „Firma Radoice Milosavljevića i Željka Joksimovića dobila prava na Tanjug”, *Raskrikavanje*, 25. decembar 2020.

215 „Promocija ministara: Milionski poslovi za Tanjug”, *BIRN*, 15. oktobar.

216 *Ibid.*

217 *Ibid.*

218 Analiza je dostupna na internet stranici NUNS.

219 *Ibid.*

220 Videti analizu Problemi u primeni Zakona o javnim nabavkama i predlozi građanskog društva za izmene i unapređenje postojećih rešenja, dostupno na internet stranici Koalicije za nadzor javnih finansija. Videti analizu Praćenje medijskih sloboda i slobode izražavanja u procesu EU integracija, dostupno na internet stranici Građanskih inicijativa.

221 Dostupno na internet stranici organizacije Pravni skener.

treći važan stub državnog ulaganja u medije. Zbog već pomenute neregulisanosti, ovde su problemi mnogo veći nego kod prva dva oblika davanja novca medijima od strane javnih vlasti. Na probleme je detaljno prvi ukazao Savet za borbu protiv korupcije, vladino savetodavno telo, koji je 2011. i 2015. godine napravio izveštaje o uticaju države na medije.²²² Oba izveštaja ukazivala su na kontinuitet zloupotreba javnog novca u cilju kontrole medija. U generalnom zaključku izveštaja iz 2015. godine Savet navodi „da se putem oglašavanja i marketinga institucija javnog sektora stvara veoma jak odnos između medija i predstavnika svih nivoa vlasti. Uglavnom je taj odnos direktan ili posredan preko marketinških agencija koje su bliske političkim strankama. Mediji imaju finansijsku korist u tom odnosu, a predstavnici vlasti imaju 'fleksibilnije' i servilnije medije, koji su učenjeni mogućnošću da izgube sredstva koja im stižu od oglašavanja i marketinga”.²²³

U izveštaju iz 2015. godine Savet je identifikovao i opisao mnoge probleme u oblasti oglašavanja javnih entiteta, uključujući diskreciono odlučivanje, veze političara i vlasnika marketinških agencija koje utiču na dobijanje posla, nedostatak kontrole nad radom javnih preduzeća, angažovanje za poslove marketinga firmi koje za to nisu registrovane, naručivanje istraživanja javnog mnjenja ili roba i usluga za koje ne postoji opravdanje u poslovanju institucije i slično. Savet je dao i 24 preporuke za ispravljanje svih nedostataka. Do sada ništa nije urađeno po pitanju ovih zaključaka i preporuka.

Tržište oglašavanja u Srbiji je haotično i neregulisano, a ne postoje ni pouzdane procene koliko novca se godišnje izdvaja za ove svrhe. Procene poslednjih nekoliko godina govore da su u pitanju iznosi od oko 200 miliona evra, ali je nepoznato koliki deo od toga otpada na javne entitete.²²⁴ Međutim, svi se slažu da su država i drugi javni entiteti, uključujući javna preduzeća i ustanove, glavni i najveći učesnik na tržištu. Oglašavanje javnih entiteta nije posebno regulisano, iako su postojali predlozi da se to uradi. Organizacije ANEM i Transparentnost predlagale su izmene koje bi bar osnovne odredbe o oglašavanju javnih entiteta uredile kroz krovni zakon o oglašavanju, ali je to odbijeno.²²⁵ U izveštaju eksperata Medijska reforma nakon pet godina od usvajanja Medijske strategije navodi se da je regulacija javnog oglašavanja jedan od prioriteta u nastavku medijske reforme.²²⁶ Oni su predlagali da se cela oblast oglašavanja od strane države i drugih javnih entiteta uredi posebnim zakonom uz učešće civilnog sektora, strukovnih i medijskih udruženja.²²⁷

222 Izveštaj o pritiscima i kontroli medija iz 2011. i Izveštaj o mogućem uticaju institucija javnog sektora na medije kroz plaćanje usluga oglašavanja i marketinga iz 2015. dostupni su na internet stranici Saveta za borbu protiv korupcije.

223 Izveštaj Saveta za borbu protiv korupcije iz 2015. godine, str. 3 i 4.

224 *Medijski trendovi – Srbija 2020*, Fondacija Propulsion Fond, Beograd 2021.

225 Analiza Javno oglašavanje – pravna analiza i preporuke, februar 2020. Dostupna je na internet prezentaciji kazitrazi.rs.

226 Izveštaj je dostupan na internet stranici Transparentnost Srbija.

227 *Ibid.*

6.7. Regulatorno telo za elektronske medije

Nakon brojnih afera i nezakonitosti u izboru članova Saveta REM-a, kao i nakon veoma lošeg učinka ovog tela u proteklim godinama, REM je izgubio poverenje javnosti. To su potvrdili i pregovori vlasti i opozicije uz posredovanje članova Evropskog parlamenta koji su trajali tokom većeg dela 2021. godine. Jedna od tema bila je upravo kako rešiti nadzor na elektronskim medijima. Na kraju je pronađeno solomonsko rešenje koje je dodatno urušilo poverenje u REM, ali i u vladavinu prava, jer je dogovoreno da se formira posebno telo koje bi bilo neka vrsta nadzora nad poslovima koje REM treba da radi. Na osnovu političkog dogovora, Vlada Srbije svojom odlukom je formirala Privremeno nadzorno telo za praćenje medija tokom izborne kampanje, instituciju nedefinisiranog pravnog statusa koja je zadužena za „praćenje medija, konsultacije, izveštaj o primeni pravilnika za RTS i RTV, davanje mišljenja o radu nezavisnih institucija i njihovim odlukama, informisanje javnosti o svojoj proceni i radu, praćenje sprovođenja preporuka za privatne emitere sa nacionalnom pokrivenošću i organizovanje redovnih konferencija za medije”.²²⁸ Primena pravilnika za javne servise i praćenje sprovođenja preporuka za privatne emitere su nadležnosti REM-a i na ovaj način je Vlada Srbije, kao organ izvršne vlasti, sebi dala pravo da poverava nadležnosti koje ni sama nema. Dodatnu konfuziju stvara odredba po kojoj sam REM bira polovinu članova Privremenog nadzornog tela.

Savet REM-a nastavio je praksu nereagovanja na drastična kršenja zakona od strane provladinih televizijskih i radio stanica, uključujući i hajke na kritičare režima, kao i govor mržnje.²²⁹ Posebnu pažnju stručnjaka i javnosti izazvalo je odbijanje REM-a da reaguje na objavljivanje fotografija sa detaljima brutalnih mafijaških ubistava od strane predsednika Republike i ministra unutrašnjih poslova na televizijama sa nacionalnim frekvencijama. Predsednica Saveta REM, Olivera Zekić, rekla je tom prilikom da su u pitanju „fotografije edukativnog karaktera”.²³⁰

U decembru, Savet REM-a je doneo kontroverznu odluku da dodeli dozvolu za pružanje medijske usluge *Russia Today* na nemačkom jeziku (*RT auf Deutsch*).²³¹ Predsednica Saveta REM-a, Olivera Zekić se u javnim istupima pozivala na odredbe članova 83 i 45 Zakona o elektronskim medijima, kao i na odredbe Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji Saveta Evrope,²³² koju su ratifikovale i Republika Srbija i Savezna Republika Nemačka. Takođe, ovaj slučaj je uporedila sa prekogranič-

228 Odluka o obrazovanju Privremenog nadzornog tela za praćenje medija tokom izborne kampanje, br. 029386/2021, od 14. oktobra.

229 „Kampanja tabloida protiv KRIK-a, medijska udruženja upozoravaju na crtanje mete novinari-ma”, *Južne vesti*, 10. mart.

230 „Olivera Zekić: Vulin je prikazao fotografije edukativnog karaktera”, *Danas*, 19. jul.

231 Dozvola broj K494-1 izdata je od strane REM 17. decembra. Dostupno na internet stranici REM.

232 European Convention on Transfrontier Television (ETS No. 132) od 5. maja 1989. godine, dostupna je na internet stranici Saveta Evrope (COE).

nim TV kanalima *Nova S* i *N1*, navodeći sledeće: „Na isti način smo postupali i pri davanju dozvola televizijama *N1* i *Nova S*, poštujući isključivo zakon i konvenciju, ne zalazeći u političke stavove tih televizija, niti u njihovu uređivačku politiku”.²³³ U Zapisniku sa sednice na kojoj je doneta odluka o izdavanju dozvole ruskoj državnoj televiziji, nema detaljnijeg objašnjenja o pravnom osnovu izdavanja ove dozvole, osim same konstatacije da je ona izdata shodno članu 83 Zakona o elektronskim medijima.²³⁴ Sa druge strane, članica Saveta REM-a Judita Popović smatra da je odluka o dodeli ove dozvole nezakonita, te da predstavlja pokušaj da se zaobiđu nemački propisi.²³⁵ Pružalac medijske usluge *Russia Today* na nemačkom jeziku je još u avgustu pokušao da pribavi dozvolu od luksemburškog regulatora ALIA za program na nemačkom, ali je tada odbijen pod obrazloženjem da ima sedište u Nemačkoj i da je značajan deo radne snage stacioniran u Berlinu. Predstavnici regulatornog tela za elektronske medije za nemačku pokrajinu Brandenburg-Berlin (MABB) ukazali su da ovaj pružalac medijske usluge (PMU) nije ni aplicirao za dozvolu niti da ju je dobio od tog regulatornog tela,²³⁶ dok je predstavnik organizacije ERGA (*European Regulators Group for Audiovisual Media Services*) koja okuplja regulatorna tela za elektronske medije u EU istakao da je po njihovim saznanjima PMU i dalje kompanija koja ima sedište u Nemačkoj te da bi dozvola trebalo da se pribavi upravo tamo.²³⁷ Konvencija o prekograničnoj televiziji, kao i Zakon o elektronskim medijima pravno uobličavaju tzv. princip države porekla – koji podrazumeva slobodu da se medijske usluge koje su pribavile dozvolu u jednoj jurisdikciji slobodno primaju na teritoriji druge jurisdikcije bez potrebe da se pribavlja posebna dozvola. U vezi sa implementacijom ovog principa su harmonizovana i pravila kojima se određuje koja država ima jurisdikciju nad određenim pružaocem medijske usluge i nad samom medijskom uslugom. Određenje države koja ima jurisdikciju je bitno i za pribavljanje dozvole i za nadzor nad konkretnim PMU. Da bi neki pružalac medijske usluge bio pod nadležnošću Republike Srbije, neophodno je da je u njoj osnovan, a primarni kriterijumi za utvrđivanje gde je PMU osnovan su sedište PMU i mesto gde se ostvaruje urednička kontrola. Ako su i jedan i drugi kriterijum ispunjeni, sekundarni kriterijumi nisu relevantni za određivanje jurisdikcije. Međutim, ako je sedište u jednoj državi, a uredničke odluke se donose u drugoj, onda se primenjuju i sekundarni kriterijumi: angažovanost radne snage i mesto gde je PMU prvobitno započeo delatnost. U konkretnom slučaju, makar po javno

233 „Zekić: REM izdao dozvolu TV RT na nemačkom na isti način kao i za TV *N1* i *Nova S*”, *N1*, 17. decembar.

234 Zapisnik sa 408. vanredne sednice Saveta REM, održane 6. decembra, br. 01–257/21, dostupno na internet stranici REM.

235 „Judita Popović: REM nezakonito dao dozvolu za emitovanje ruskom mediju na nemačkom jeziku”, *Cenzolovka*, 16. decembar.

236 „German Regulator Says Russian State Media Broadcasting Without A License”, *Radio Slobodna Evropa*, 18. decembar.

237 *Ibid.*

dostupnim podacima iz registra PMU REM,²³⁸ PMU ne ispunjava ni primarne ni sekundarne kriterijume da bi bio pod nadležnošću Srbije. Naime, sedište mu je u Rusiji, a nije poznato gde se ostvaruje urednička kontrola. Čak i da je urednička kontrola u Srbiji, da bi došlo do toga da je Srbija nadležna, većina radne snage bi morala da u Srbiji bude angažovana. Po svemu sudeći radna snaga je angažovana u Nemačkoj, a PMU nije ni započeo niti planira da obavlja delatnost na teritoriji Srbije tako da ni sekundarni kriterijumi nisu ispunjeni. Zbog svega toga, nadležnost Srbije u konkretnom slučaju se nije mogla uspostaviti i nije bilo moguće izdati ovakvu dozvolu. Važno je i napomenuti da pružaocima medijske usluge *Nova S i N1*, Republika Srbija, odnosno REM nisu izdavali nikakve dozvole jer su ovi PMU u nadležnosti luksemburškog regulatora – ALIA, i to upravo primenom primarnih kriterijuma za određivanje nadležnosti, dok su u Srbiji dostupni kao prekogranični kanali, što znači da se ovi kanali ne mogu porediti sa *RT auf Deutsch*. Važno je napomenuti da REM detaljno analizira i elaborira u svojim ranijim dokumentima načine za određivanje jurisdikcije,²³⁹ te bi se ovakav postupak mogao osporiti ne samo sa aspekta neutemeljenosti u zakonu, nego i sa aspekta jasno potvrđene prakse samog regulatora.

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2021. godinu konstatovao je da još uvek nije postignuta nezavisnost u radu Saveta REM-a. Posebno je istaknuto da je Poverenik za informacije od javnog značaja naložio REM-u da objavi baze podataka o monitoringu medija sa nacionalnim frekvencijama, što je ova institucija odbila, pozivajući se na ugovorne aranžmane. EK je takođe primetila da regulatorno telo vrlo retko reaguje na govor mržnje i diskriminaciju u medijima.²⁴⁰

6.8. Medijski registri

Zakonom o javnom informisanju i medijima uspostavljen je Registar medija za koji je nadležna Agencija za privredne registre. Trenutno se u registru nalazi više od 2.600 medija. Međutim, ovaj registar od početka prate brojne manjkavosti na koje su ukazivala i medijska i novinarska udruženja i organizacije civilnog društva. Problemi se kreću od široko postavljene klasifikacije novčanih davanja medijima (sredstva dobijena na ime državne pomoći i sredstva koja se ne dodeljuju na osnovu državne pomoći), neažurnost podataka, nekompetentnost APR-a za ovu temu, nepraktičnosti pretraživača u Registru, pa sve do nepreciznosti koje dokumente organi javne vlasti dostavljaju registru.²⁴¹

238 Podaci o PMU RT (*Russia Today*) *auf Deutsch* dostupni u Registru medijskih usluga REM.

239 Dokument Reemitovanje stranih TV programa u Republici Srbiji, broj 05-1652/14/16-24 od 7. juna 2016. godine. Dostupan je i na internet stranici REM.

240 *Izveštaj EK o Srbiji 2021*, str. 39-40.

241 Vidi analizu Transparentnost podataka o državnoj potrošnji na medijski sektor – pravna analiza i preporuke. Dostupno na internet stranici kazitrazi.rs.

Poseban problem predstavlja činjenica da nisu svi podaci o davanjima medijima na jednom mestu, tj. da Registar medija nije jedina baza podataka. Registar pružalaca medijskih usluga uspostavljen je Zakonom o elektronskim medijima i sadrži podatke o pružaocima audio-vizuelnih medijskih usluga (čl. 86). Ovaj registar vodi Regulatorno telo za elektronske medije i trebalo bi da služi kao dopunski uz Registar medija, obezbeđujući brojne podatke o elektronskim medijima, značajne za transparentnije sagledavanje medijskog tržišta.²⁴² Međutim, zaključak medijskih i novinarskih udruženja je da je Registar pružalaca medijskih usluga previše komplikovan i terminološki konfuzan, pa čak i da postoji neusaglašenost naziva za iste kategorije u dva registra.²⁴³

Komisija za kontrolu državne pomoći ima svoj registar *de minimis* (državna pomoć male vrednosti) pomoći u koji se upisuju i sredstva koja mediji dobijaju putem konkursa (a koja po zakonu spadaju u *de minimis*),²⁴⁴ dok se javne nabavke registruju na posebnom portalu javnih nabavki koji vodi Uprava za javne nabavke. I ovi registri su dosta komplikovani za korišćenje i svakako nisu usaglašeni sa Registrom medija. U pravnoj analizi Transparentnost podataka o državnoj potrošnji na medijski sektor koju su objavili BIRN, Fondacija Slavko Ćuruvija i NUNS analiziraju se detaljno svi podaci o medijima koje država skuplja i objavljuje u različitim registrima i problem njihove neusaglašenosti, kao i manjkavosti svakog od registara posebno.²⁴⁵ U analizi se preporučuje da se uspostavi centralno čvorište za sve podatke o davanjima za medije i da to bude reformisani Registar medija.²⁴⁶

6.9. Novi vidovi pritiska – SLAPP tužbe i lažni sajтови

Kompanije bliske vlastima i provladini tabloidi počeli su da podnose takozvane SLAPP tužbe (*Strategic Lawsuit Against Public Participation*). Radi se o strateškom postupku usmerenom protiv javnog angažovanja medija ili pojedinaca, s namerom da cenzuriše, zastraši i učutka kritičare. Početkom aprila 2021. godine beogradska kompanija Milenijum tim, angažovana na nekim od najvećih građevinskih poslova u zemlji, koja se u javnosti percipira kao bliska vladajućoj Srpskoj naprednoj stranci, na ime nematerijalne štete je od dva lokalna medija (leskovački portal *JUGpress* i vranjski *Infovranjske*) zahtevala čak 300.000 evra – sumu koja bi svakako zatvorila ove medije.²⁴⁷ Ista firma potom je tužila još dva medija: dnevni list *Danas* i *Televi-*

242 Registar pružalaca medijskih usluga dostupan je na internet stranici REM.

243 „Prilozi za izradu Strategije razvoja sistema javnog informisanja do 2023. godine,” Medija centar Vojvodina, 2018, str. 30.

244 Vidi više na internet stranici Komisije za kontrolu državne pomoći.

245 Analiza je dostupna na internet stranici BIRN.

246 *Ibid.*

247 „Astronomske tužbe Milenijum tima: Dobro znaju da lokalni mediji nemaju taj novac, ovako brutalno kažnjavanje značilo bi njihovo zatvaranje”, *Cenzolovka*, 7. april.

ziju NI. Samo nekoliko nedelja kasnije na udaru je bio Vojvođanski istraživačko-analitički centar (VOICE). Predstavnici Niveus tima iz Gornjeg Milanovca zatražili su da im VOICE isplati dva miliona dinara zbog istraživanja o javnim nabavkama za usluge socijalne zaštite.²⁴⁸ Kompanija Adria Media Group, izdavač provladinog tabloida *Kurir*, tužila je jednu NVO i četiri medija zbog pisanja o lažnim vestima i govoru mržnje u tim novinama.²⁴⁹

Novi vid pritiska na slobodu medija je takođe međunarodno poznati mehanizam stvaranja ružnih blizanaca (*ugly twins*). U pitanju su sajtovi koji kopiraju ime i vizuelni identitet pravih medija i objavljuju dezinformacije stvarajući namerno konfuziju u javnosti i nanoseći štetu kredibilnim medijima. U Srbiji su se u kratkom razmaku pojavili ovakvi lažni sajtovi koji su kopirali ugledne lokalne nezavisne portale *Južne vesti*, *Kolubarske*, *Ozon press* i *GM info*. Sva četiri sajta kopirale su firme iza kojih stoji provladina mreža portala *Info 24*.²⁵⁰ „Ovi sajtovi imaju ista svojstva kao originali, plagiraju te medije i izveštavaju o vestima koje nameće vladajuća partija”, saopštila je ovim povodom organizacija Reporteri bez granica.²⁵¹ *Južne vesti* uspele su privremeno da ugase svog blizanca sudskom odlukom. Ministarstvo kulture i informisanja nije se oglasilo ovim povodom, a „blizanci” su regularno registrovani u Registru medija koji vodi Agencija za privredne registre.²⁵²

6.10. Slobodan pristup informacijama

Izmene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja na dnevnom redu Vlade su već pet godina i za to vreme urađena su tri nacrti. U toku 2021. objavljen je prvi nacrt u maju koji je žestoko kritikovan od strane civilnog sektora.²⁵³ Deo tih kritika je usvojen, pa je u oktobru Vlada usvojila Predlog izmena i dopuna ovog zakona i poslala ga Skupštini na usvajanje. Iako su najopasnije odredbe iz nacrti izbrisane, ipak je došlo do sužavanja prava na slobodan pristup informacijama, pre svega proširenjem kruga institucija koje su izuzete iz nadzora Poverenika, tj. dodavanjem Narodne banke Srbije na taj spisak. Ostaje i problem kako naterati Vladu Srbije da postupi po ovom zakonu, što do sada ni u jednom slučaju nije učinila. Naime, obaveza je Vlade Srbije da obezbedi izvršenje rešenja Poverenika, što ona uporno ignoriše. Nadzor nad primenom Zakona ostao

248 „Astronomske tužbe i protiv VOICE: Novi pokušaj ućutkivanja medija”, *Cenzolovka*, 19. april.

249 „Izdavač Kurira tužio Cenzolovku, Raskrikavanje, Danas, Javni servis i jednu NVO, traži 11 miliona”, *Cenzolovka*, 12. avgust.

250 „Ružni blizanci: Kako su plagirani sajtovi postali novi vid pritiska na profesionalne medije”, *Cenzolovka*, 13. oktobar.

251 *Ibid.*

252 *Ibid.*

253 „Izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja – novi Nacrt ugrožava dostignuti nivo prava građana”, Fondacija za otvoreno društvo, 1. jun.

je u rukama Upravnog inspektorata koji je do sada pokazao potpunu nezainteresovanost da radi svoj posao.²⁵⁴

Predlog izmena i dopuna Zakona predviđa mnogo šira ovlašćenja Poverenika za informacije od javnog značaja poput podnošenja optužnog akta i pokretanja prekršajnog postupka protiv odgovornih lica u organu vlasti za koja se smatra da su učinila prekršaj. Takođe se omogućava Povereniku da zatraži dokumenta koja je neka institucija odbila da dostavi kako bi se uverio u ispravnost odluke. Povereniku će takođe biti omogućeno da otvara kancelarije van Beograda.²⁵⁵

Slične ocene daje i organizacija Partneri Srbija, čiji su predstavnici učestvovali u izradi nacрта, a koji zaključuju da će zakon doneti ograničene i nedovoljne pomake u transparentnosti rada javnih institucija, ali da donosi i određene pomake poput uvođenja novih obveznika zakona, proširenih ovlašćenja Poverenika u situacijama kada institucije ignorišu zahteve za dostavljanje informacija od javnog značaja. Sa druge strane, po njima, Zakon ne sadrži nove odgovore odnosno nova rešenja za višegodišnje probleme u ostvarenju prava građana na pristup informacijama, a pre svega, ne rešava probleme neefikasnosti nadzora, blage kaznene politike, nemogućnosti da se institucije primoraju da dostave informacije koje nezakonito skrivaju. Stoga, možemo očekivati da se isti problemi dešavaju i tokom primene novog Zakona.²⁵⁶

Poseban paradoks, ali i pokazatelj odnosa Vlade prema slobodnom pristupu informacijama, predstavlja činjenica da je Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu odbilo da grupi organizacija civilnog društva dostavi dokumenta u vezi sa radom Radne grupe za izradu pomenutih izmena i dopuna Zakona, ocenivši da nisu u pitanju informacije od javnog značaja.²⁵⁷

Osim rada Radne grupe, tajne su ostale i informacije o borbi države sa pandemijom COVID-19. Brojni zahtevi novinara i organizacija civilnog društva da se dostave informacije o broju preminulih od COVID-19, o ceni respiratora i detaljima javnih nabavki, čak i o ceni sanitetskih vozila za kovid bolnice, ostali su bez odgovora.²⁵⁸ U 2021. godini javnost nije saznala ni detalje o smrti bivšeg bliskog saradnika Borisa Tadića i Aleksandra Vučića, advokata Vladimira Cvijana, čije je telo pronađeno 5. januara 2018. godine u Dunavu. I nakon dva rešenja Poverenika, advokatu Ivanu Niniću Više javno tužilaštvo u Beogradu odbilo je zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja za uvid u spise predmeta Cvijan.²⁵⁹

254 „Partneri Srbija: Nacrtom nisu rešeni svi problemi uočeni u primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja”, *Cenzolovka*, 14. septembar.

255 „Izmenе zakona predviđaju šira ovlašćenja Poverenika u Srbiji”, *Radio Slobodna Evropa*, 27. septembar.

256 Videti Saopštenje povodom usvajanja zakona, od 5. novembra. Dostupno na internet stranici Partneri Srbija.

257 „Šta nismo saznali u 2021. godini”, *Cenzolovka*, 24. septembar.

258 *Ibid.*

259 *Ibid.*

7. Sloboda mirnog okupljanja

7.1. Normativni okvir

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

Evropska konvencija dozvoljava ograničenje slobode okupljanja ali predviđa dva uslova koja moraju biti ispunjena da bi zabrana bila opravdana. Naime, ograničavanje mora da bude *u skladu sa zakonom* i samo kada je to *neophodno u demokratskom društvu*, a sa ciljem zaštite nacionalne bezbednosti ili javne bezbednosti, sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala i zaštite prava i sloboda drugih. Kako bi se zloupotrebe mogućnosti ograničavanja slobode mirnog okupljanja svele na minimum, postoji i dodatni kriterijum procene *proporcionalnosti* – da li su način i intenzitet ograničavanja zaista neophodni da bi se postigla zaštita nekog od predviđenih ciljeva.²⁶⁰

EKLJP i PGP predviđaju da *svako* ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i „priznaju” pravo na slobodno mirno okupljanje. EKLJP dozvoljava ograničavanje aktivnosti stranaca,²⁶¹ ali samo vezano za političke aktivnosti, te se ovom odredbom može opravdati zabrana da stranci organizuju politički skup.

Ustav Republike Srbije članom 54 na opšti način jemči pravo na slobodu mirnog okupljanja građana i razlikuje dve situacije: okupljanje na otvorenom prostoru i okupljanje u zatvorenom prostoru. Građani se slobodno mogu okupljati u zatvorenom prostoru bez obaveze da prijave okupljanje ili da im se okupljanje odobri, dok je režim okupljanja na otvorenom podrobnije uređen zakonom. Ustav ne garantuje eksplicitno strancima i licima bez državljanstva pravo na okupljanje. Ustavom je predviđeno da ograničenja slobode okupljanja moraju biti predviđena zakonom i neophodna radi zaštite javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije (čl. 54). Zakonom se sloboda okupljanja ne može ograničiti van osnova predviđenih Ustavom.

Ostvarivanje slobode okupljanja podrobnije je uređeno Zakonom o javnom okupljanju²⁶² (ZJO) koji je usvojen u januaru 2016. godine. ZJO ne predviđa ograni-

260 *Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights – Freedom of Assembly and Association*, Council of Europe/European Court of Human Rights, 2019, str. 10. Beogradski centar za ljudska prava je u avgustu 2021. godine u saradnji sa Evropskim sudom za ljudska prava preveo i objavio na srpskom Vodič kroz član 11 Evropske konvencije. Vodič je dostupan na veb-sajtu Beogradskog centra za ljudska prava, kao i veb-sajtu Evropskog suda za ljudska prava

261 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.

262 Detaljnije o analizi Zakona o okupljanju građana vidi *Izveštaj 2016*, II.9.2.

čenja u pogledu državljanstva već ovo pravo garantuje svakome (čl. 1). ZJO u članu 3 definiše okupljanje kao skup više od 20 lica radi izražavanja, ostvarivanja i promovisanja državnih, političkih, socijalnih i nacionalnih uverenja i ciljeva, i drugih sloboda i prava u demokratskom društvu. Pod okupljanjima ZJO smatra i druge oblike skupova kojima se ostvaruju verski, kulturni, humanitarni, sportski, zabavni i drugi interesi.²⁶³

Od značaja za slobodu okupljanja, posebno u 2020. i 2021. godini zbog epidemije virusa korona, su i odredbe Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti kojima je predviđeno da u slučaju potrebe vanrednih mera za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti, ministar zdravlja može, na predlog Republičke stručne komisije za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti i Instituta za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut” da naredi *zabranu okupljanja na javnim mestima* (čl. 52).

Sloboda mirnog okupljanja nije apsolutno pravo. To znači da postoje određeni legitimni razlozi kada ili gde okupljanje nije dozvoljeno.

ZJO predviđa da je mesto okupljanja svaki prostor, ali istovremeno propisuje da nije dozvoljeno na mestima gde postoji opasnost od ugrožavanja bezbednosti ljudi i imovine, javnog zdravlja, morala, prava i sloboda drugih (čl. 6, st. 1) ili se okupljanjem krše ljudska i manjinska prava i slobode drugih, ugrožava moral ili na mestima koja su zatvorena za javnost (čl. 6, st. 3), ispred zdravstvene ustanove, škole, predškolske ustanove, kao i na prostoru ispred objekata od strateškog i posebnog značaja za odbranu i bezbednost Republike Srbije (čl. 6, st. 2). Član 8 zabranjuje javna okupljanja čiji su ciljevi usmereni na pozivanje i podsticanje na oružani sukob ili na upotrebu nasilja, na kršenje ljudskih i manjinskih sloboda i prava drugih građana, na izazivanje ili podsticanje rasne, nacionalne, verske ili druge neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti, kao i održavanje skupa koje je suprotno odredbama tog zakona.

Međutim, ZJO ostavlja široka diskreciona ovlaštenja policiji jer predviđa brojne osnove za zabranu skupa i ne propisuje da ograničenja slobode okupljanja moraju biti proporcionalna cilju i neophodna u demokratskom društvu, a što je pravni standard na koji je Ustavni sud ukazao u svojoj odluci kojom je prethodni zakon proglašen neustavnim²⁶⁴ i koji je propisan članom 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

Zahtev proporcionalnosti nalaže da zadiranje vlasti u slobodu okupljanja treba da bude u ravnoteži sa prirodom i merom ograničenja nasuprot razlogu ograničenja. Zakonom nije predviđeno da okupljanje treba da bude prekinuto samo ako druge razumne i manje restriktivne mere ne daju rezultate. Vlasti određene države treba da postave širok spektar ograničenja, umesto da predvide samo izbor između nezadiranja u slobodu okupljanja i zabrane skupa.²⁶⁵ ZJO uvodi *in abstracto* zabrane

263 Sportski i zabavni skupovi nemaju političku dimenziju niti vrednost u demokratskom društvu i s toga ne bi trebalo da budu regulisani i zaštićeni Zakonom o javnom okupljanju.

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

265 *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, OSCE/ODIHR and Venice Commission, Warsaw/Strasbourg 2010, st. 39.

mesta i vremena održavanja javnih okupljanja, ali i veoma komplikovane i zahtevne prijave skupa i visoke kazne za organizatore.

Za održavanja javnog skupa na otvorenom prostoru neophodna je prijava nadležnoj organizacionoj jedinici MUP. ZJO nameće prevelike obaveze organizatoru jer prijava mora da sadrži brojne podatke i prpratnu dokumentaciju koju možda organizator skupa ne poseduje, a podnošenje nepotpune prijave može da rezultira zabranom skupa. U slučaju podnošenja nepotpune prijave, organizator je može dopuniti u roku od 12 časova. Ako podnosilac prijave ne otkloni nedostatke u tom roku, smatra se da skup nije ni prijavljen, te takav skup ne bi bio dozvoljen u smislu zakona, a organizator bi mogao da bude kažnjen novčanom kaznom od 100.000 do 150.000 dinara. Ova odredba može da dovede do neosnovanog ograničenja slobode kretanja, posebno iz razloga što ZJO propisuje taksativno šta sve uredna prijava treba da sadrži, dok pojedini podaci koje treba navesti u prijavi nisu konkretizovani (npr. podatak od interesa za bezbedno i nesmetano održavanje skupa).

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

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

Međutim, praksa održavanja spontanih okupljanja i tumačenje Ministarstva unutrašnjih poslova u vezi kvalifikacije nekog skupa kao spontanog ukazuje na to da još uvek postoji nedovoljno razumevanje ovog načina okupljanja, što može da stvori probleme organizatorima budući da ZJO propisuje prekršajne kazne za organizatora ako ne prijavi skup (u slučaju da skup ne ispunjava uslove za spontano organizovanje).

Žalba kojom se ograničava sloboda udruživanja može se izjaviti Ministarstvu unutrašnjih poslova u roku od 24 časa od prijema rešenja. Zakonom o javnom okupljanju je predviđeno da će Ministarstvo o žalbi odlučiti najkasnije u roku 24 časa (čl. 16) što je veoma kratak rok za pažljivo razmatranje svih žalbenih navoda. Protiv drugostepene odluke se može tužbom Upravnom sudu pokrenuti upravni spor. ZJO, međutim, ne predviđa rok u kom je sud obavezan da odluči o tužbi, što u praksi može dovesti ponovo do toga da pravni lekovi za zaštitu slobode okupljanja imaju *post hoc* karakter i da samim tim nisu delotvorni. Protiv pravnosnažne odluke, ili u slučaju nepostojanja efikasnog pravnog leka, može se uložiti ustavna žalba Ustavnom sudu Srbije kao vanredni pravni lek.

Zakon o javnom okupljanju predviđa veoma visoke novčane kazne za organizatora javnih skupova kao i vođu okupljanja ako ne ispune svoje obaveze predviđene zakonom. Tako organizator pod pretnjom novčane kazne (od 70.000 do 120.000 dinara za organizatora koji je fizičko lice odnosno od 1.000.000 do 1.500.000 dinara za pravno lice) ima obavezu da održi okupljanje na mestu i u vremenu navedenom u prijavi, da obavesti javnost o zabrani skupa, da angažuje redarsku službu i obezbedi red tokom održavanja okupljanja, kao i prilikom dolaska i odlaska učesnika skupa sa mesta okupljanja, da vodi i nadzire okupljanje, da omogući nesmetan prolazak vozilima hitne pomoći, policije i vatrogasne službe, da postupi po naređenjima nadležnog organa (organizacione jedinice policije), da prekine okupljanje kad nastupi neposredna opasnost za bezbednost ljudi i imovine i o tome obavesti policiju (čl. 21). Pored organizatora javnog okupljanja, ZJO poznaje i druge kategorije lica odgovornih za bezbednost skupa, a to su vođa skupa, koga može odrediti organizator, i redari, čije uloge nisu detaljno definisane Zakonom. Ovakvo kumulativno kažnjavanje različitih aktera jednog skupa veoma visokim novčanim kaznama predstavlja neproporcionalno zadiranje u slobodu okupljanja.

Prema međunarodnim standardima, organizatori okupljanja, vođe i redari, imaju jedino obavezu da ulože razumne napore da se okupljanje odvija u skladu sa zakonom i da obezbede da su okupljanja mirna, ali ne treba da budu odgovorni ako u tome ne uspeju uprkos razumnim naporima koje su uložili. Takođe, organizator ne treba da bude odgovoran za individualne postupke pojedinih učesnika koji se ne ponašaju u skladu sa propisima i naredbama nadležnih organa, već svaki učesnik skupa i redar odgovara lično samo za svoje postupke.²⁶⁶

ZJO ne uređuje pitanje kontrademonstracija i simultanih demonstracija. Prema međunarodnim standardima i praksi Evropskog suda za ljudska prava ukoliko su kontrademonstracije takođe mirno okupljanje koje ispunjava zadate uslove i ne poziva na mržnju prema drugoj grupi, ne bi trebalo da bude mesta za zabranu kontrademonstracija. Odnos prvobitnog okupljanja i kontraokupljanja treba pažljivo balansirati kako bi svi mogli da uživaju slobodu mirnog okupljanja, ali ne gubeći iz vida da se „u demokratiji pravo na kontrademonstracije ne može prostirati toliko da sprečava uživanje prava na demonstriranje”.²⁶⁷

Zakon o javnom okupljanju ništa ne govori o obavezi policije da zaštiti učesnike skupa i da obezbedi njegovo nesmetano održavanje. Skupovi visokog rizika, kao i skupovi na kojima učestvuju visoki državni zvaničnici obezbeđuju policajci u civilu.

Zakon o policiji ovlašćuje policijskog službenika da snima javno okupljanje na kom 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 prikryveno 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). Zako-

266 *Ibid.*, st. 197.

267 *Plattform „Ärzte für das Leben“ protiv Austrije*, ECtHR, App. no.10126/82 (1988), st. 32.

nom je propisano da će način obaveštavanja javnosti o nameri snimanja propisati ministar (čl. 52, st. 8), ali je Pravilnik o načinu snimanja na javnom mestu i načinu saopštavanja namere o tom snimanju donet tek avgusta 2020. godine.

Evropska komisija u svom Izveštaju o napretku Srbije za 2021. godinu za slobodu okupljanja, gotovo identično prethodnom izveštaju navodi da je „zakonski okvir uglavnom u skladu sa evropskim standardima, da je neophodno dodatno usklađivanje sa ODIHR *Smernicama o mirnom okupljanju*”, a da podzakonski akti neophodni za punu implementaciju zakona tek treba da se usvoje.²⁶⁸ Evropska komisija je pozvala Srbiju da u oblasti zaštite životne sredine osigura poštovanje slobode izražavanja i slobode okupljanja.²⁶⁹

7.1.1. Epidemija virusa korona i ograničenje slobode mirnog okupljanja

Kao i mnoge druge države, Srbija je od izbijanja epidemije uvela mere kojima se ograničava sloboda mirnog okupljanja. Našim pravnim okvirom određeni su uslovi pod kojima se sloboda okupljanja može ograničiti. U slučaju epidemije virusa korona zaštita javnog zdravlja svakako predstavlja legitimni cilj, pa je ministar zdravlja koristeći se ovlašćenjima koja mu daje Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti tokom 2020. i 2021. godine donosio naredbe kojima se zabranjuje ili ograničava *okupljanje na javnim mestima*.²⁷⁰

U naredbama ministra zdravlja je ostalo očigledno odsustvo pozivanja na javno zdravlje kao osnov ograničavanja prava na slobodu mirnog okupljanja koji predviđa Zakon o javnom okupljanju. Konstanta je ostala da je osnov za naredbe Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti i da postoji nesaglasje između pojma okupljanja definisanog Zakonom o javnom okupljanju i okupljanja kao nasumičnog skupljanja pojedinaca koji slede svako svoj cilj (kao što je na primer ulazak u zgradu državne institucije ili tržnog centra).

Do polovine 2021. godine na snazi je bila Naredba o zabrani okupljanja u Republici Srbiji na javnim mestima u zatvorenom i otvorenom prostoru od 6. novembra 2020. godine kojom je broj ljudi i na otvorenom i na zatvorenom ograničen na 5. Naredba je izmenjena 16. juna 2021. godine i broj ljudi je povećan do 500 uz rastojanje od najmanje dva metra između prisutnih i poštovanje drugih protivepidemioloških mera. Naredba predviđa i mogućnost da se okupi više od 500 ljudi u dva slučaja: 1) ukoliko se za to prethodno pribavi dozvola Kriznog štaba za suzbijanje zarazne bolesti COVID-19; 2) na sportskom događaju koji je organizovan u okviru registrovanih zvaničnih takmičenja uz ograničenje kapaciteta na 50% na otvorenom i 30% u zatvorenom prostoru.

Uredbom o merama za sprečavanje i suzbijanje zarazne bolesti COVID-19 i dalje je predviđena zabrana okupljanja više od pet ljudi u zatvorenom i otvorenom prostoru na teritoriji jedinice lokalne samouprave na kojoj je proglašena vanredna

268 *Izveštaj EK za 2021*, str. 37.

269 *Ibid.*, str. 114.

270 Za pregled stanja tokom 2020. godine vidi *Izveštaj 2020*, II.8.1.1.

situacija zbog zarazne bolesti COVID-19, ukoliko nije moguće obezbediti fizičku distancu od dva metra i odgovarajuće mere lične zaštite (čl. 13).

Iako je već ukazano da zabavni skupovi ne treba da se smatraju javnim okupljanjem u smislu ZJO i slobode mirnog okupljanja, ZJO im daje zaštitu. Zabavni skupovi su posredno ograničeni u 2021. godini uvođenjem obaveznog posedovanja kovid sertifikata u ugostiteljskim objektima i objektima u kojima se održavaju zabavne i svečane manifestacije od 20.00 časova (čl. 13a).

Kulturno-umetnički događaji nastavili su da u Uredbi potpadaju pod poseban režim ograničenja okupljanja. Tako je za javne kulturno-umetničke događaje i na otvorenom i u zatvorenom prostoru, dozvoljeno prisustvo najviše 500 posetilaca istovremeno, uz mogućnost pribavljanja dozvole Kriznog štaba za prisustvo više od 500 posetilaca (čl. 10b).

7.2. Uživanje prava na slobodu mirnog okupljanja u 2021. godini

Iako je epidemija virusa korona i tokom 2021. bila u punom jeku, u ovoj godini bio je značajan porast broja i obima protesta u odnosu na 2020. godinu. Povodi za proteste bili su različiti, a kada je u pitanju njihova rasprostranjenost, kretali su se od lokalnih, na nivou mesnih zajednica, do ekoloških „ustanaka” na nacionalnom nivou.

Zajednička odlika svih skupova je da se nisu poštovala mere zaštite, poput obaveze nošenja zaštitnih maski i držanja fizičke distance, čak i onda kada su organizatori pozivali na poštovanje mera.

U Nišu je održano nekoliko protesta više hiljada građana zbog pogibije dvojice pešaka od strane bahatog vozača, koji su tražili izmenu zakona i strože kazne.²⁷¹ U Beogradu, na Karaburmi, u julu je održan višednevni protest sa blokadom ulice zbog smrti dečaka kog je udario auto na pešačkom prelazu.²⁷² U Zrenjaninu je lajtmotiv protesta i ove godine nepostojanje pijaće vode i održano je više skupova i protestnih vožnji u kolonama automobila.²⁷³

Frilenseri,²⁷⁴ mali privrednici,²⁷⁵ muzičari, fotografi, ugostitelji i frizeri,²⁷⁶ vlasnici i radnici fitnes centara²⁷⁷ i pripadnici ivent industrije²⁷⁸ su protestima obe-

271 „Nišljije se opet okupile na mestu nesreće, protestom traže strože kazne za saobraćajke”, *Južne vesti*, 23. januar.

272 „Građani nastavljaju protest na Karaburmi zbog smrti dečaka do ispunjenja zahteva”, *Danas*, 25. jul.

273 „Kanda imamom tekući problem: Održan protestni marš za vodu”, *Zrenjaninski.com*, 18. septembar; „Šesta protestna vožnja Zrenjaninaca zbog pijaće vode”, *NI*, 4. septembar.

274 „Protest frilensera u Beogradu: Sastanak sa Vladom o porezu 18. januara”, *Radio Slobodna Evropa*, 16. januar; „Završen protest, frilenseri za povlačenje zakona i pregovore; Brnabić: Razgovori da ali ne ultimatum”, *Radio-televizija Vojvodine*, 8. april.

275 „Protest malih privrednika ispred Skupštine, objavili spisak od pet zahteva”, *NI*, 6. februar.

276 „Protest muzičara i privrednika ispred Skupštine”, *Blic*, 14. mart.

277 „Protestovali vlasnici i radnici fitnes centara, očekuju razgovor s premijerkom”, *NI*, 19. mart.

278 „Završen protest ivent industrije, ugostitelja i muzičara, normalizovan saobraćaj”, *Beta*, 12. april.

ležili prvih nekoliko meseci godine i za zajednički imenitelj imaju ukazivanje na položaj u kojima se ove delatnosti nalaze i na uticaj koji epidemija i antiepidemiološke mere imaju na njihov rad.

Kao glavne teme u 2021. godini su dominirale ekologija i mere borbe protiv kovida. Skoro svakog meseca je u nekom delu Srbije bio održan ekološki protest. U Beogradu su građani tražili život bez zagađenja vazduha i smoga,²⁷⁹ meštani Bosilegrada²⁸⁰ i Užica²⁸¹ protestovali su protiv izgradnje malih hidroelektrana, a u Loznici zbog projekta Rio Tinta za iskopavanje litijuma.²⁸²

Protesti više hiljada građana su se odvijali mahom u Beogradu i to sa početkom „ekološkog ustanka” u aprilu 2021. godine ispred Narodne skupštine.²⁸³ Niz protesta pod sloganom „Rio Tinto marš sa Drine” održavan je tokom godine u koordinaciji više pokreta i udruženja.²⁸⁴ „Ekološki ustanak” nastavio je da se održava pa je 6. novembra održan protest ispred zgrade Radio-televizije Srbije zbog emitovanja reklame kompanije Rio Tinto,²⁸⁵ a dve nedelje kasnije zbog odbijanja Radio-televizije Srbije da emituje spot „Srbija nije na prodaju” protiv kompanije Rio Tinto.²⁸⁶

Najviši državni funkcioneri su težili da diskredituju proteste, njihove organizatore i okupljene. Predsednica Vlade je proteste nazivala „političkim” iza kojih se „krije politička elita”.²⁸⁷ Predsednik Republike s druge strane smatra da su u pitanju „antirudarski pokreti” koji teže da se ukinu rudari i termoelektrane „pa da nemamo struje”.²⁸⁸ Ministarka rudarstva i energetike je istakla da je ekološki protest „iskorišćen za predizborni skup pojedinih političara”.²⁸⁹ Ovakve izjave su nesumnjivo uticale na Evropsku komisiju koja je pozvala Srbiju da u oblasti zaštite životne sredine osigura poštovanje slobode izražavanja i slobode okupljanja.²⁹⁰

Drugačiji vid pritiska na građane koji se koriste pravom na slobodu mirnog okupljanja je i podnošenje krivičnih prijava zbog navodnog kršenja zdravstvenih i

279 „Protest protiv zagađenja, građani traže – gradove bez smoga”, *NI*, 10. januar; „Održana protestna šetnja zbog zagađenja, okupljeni poručili gušite nas”, *NI*, 4. septembar.

280 „Meštani i aktivisti održali drugi protest protiv gradnje mini-hidroelektrane u Bosilegradu”, *Južne vesti*, 13. jul.

281 „Protest u Užicu protiv izgradnje nove MHE Vruci”, *Danas*, 5. mart.

282 „Završen protest u Loznici zbog prostornog plana koji predviđa izgradnju rudnika litijuma”, *Danas*, 30. novembar.

283 „Protest ekoloških aktivista u Beogradu”, *Radio Slobodna Evropa*, 10. april.

284 „U Beogradu održan protestni performans Rio Tinto: Marš sa Drine”, *Danas*, 24. jul; „Srbija, protest i životna sredina: „Ako Srbija misli da ide napred, moraće da stane”, *BBC News na srpskom*, 24. novembar.

285 „Protest ‘Ekološki ustanak’ održan ispred zgrade RTS”, *Euronews*, 6. novembar.

286 „Održan protest ispred RTS zbog neemitovanja spota protiv Rio Tinta”, *NI*, 19. novembar.

287 „Brnabić: Ekološki protesti su politizovani”, *NI*, 14. jun.

288 „Vučić o ekološkom protestu: Pored antivaksera, u Srbiji se pojavili i antirudari i antiputari”, *Danas*, 12. septembar.

289 „Mihajlović: Ko je protiv litijuma, neka baci svoj mobilni”, *Politika*, 12. septembar.

290 *Izveštaj EK za 2021*, str. 114.

epidemioloških mera, kao što se desilo aktivistima u Leskovcu koji su organizovali proteste protiv investitora zbog planova izgradnje zgrade tamo gde je trenutno zeleni park. Izveštaj platforme *Tri slobode pod lupom* ukazuje da odabir osoba protiv kojih će biti podnete krivične prijave ukazuje da se verovatno ne radi o istinskoj zabrinutosti za javno zdravlje već o selektivnoj nameri gušenja slobode okupljanja.²⁹¹

U junu su pripadnici „Kobri” – obezbeđenja predsednika Republike – nakratko oduzeli transparent „Devojčica znači hrabrost” na okupljanju zbog dolaska predsednika na smotru naoružanja kao reakcija na njegovu pogrdnu upotrebu reči „devojčica” za opozicione protivnike.²⁹² U praksi Evropskog suda za ljudska prava, transparenti na protestima i njihov sadržaj uživaju zaštitu prava na slobodu mirnog okupljanja.²⁹³

Na godišnjicu genocida u Srebrenici, aktivisti i predstavnici organizacija civilnog društva su se okupili ispred zgrade predsedništva na Andrićevom vencu. Skup je obezbeđivala policija, a u blizini je bio i kontraskup 30 desničara koji su vređali okupljene aktiviste.²⁹⁴ Tako je policija profesionalno obezbeđivala sâm skup, zabrinjavajuća je izjava povodom tog skupa ministra unutrašnjih poslova Aleksandra Vulina da „Nataša Kandić zaslužuje prezir srpskog naroda”.²⁹⁵ Javne vlasti imaju obavezu da reaguju na svaki slučaj govorom mržnje koji dolazi od strane kontrademonstranata,²⁹⁶ ali se u praksi ekstremnim grupama povlađuje i odgovorni se ne procesuiraju – što jasno govori da oni imaju zaštitu države.

Aktivisti i predstavnici Srpske napredne stranke su u nekoliko navrata ometali okupljanje opozicionih aktera. Krajem septembra aktivisti SNS su organizovali kontraskup skupu Demokratske stranke,²⁹⁷ kao i kontraskup događaju Ne davimo Beograd početkom oktobra.²⁹⁸ Predstavnici DS i Ne davimo Beograd su isticali da su svoje skupove uredno prijavili nadležnoj organizacionoj jedinici Ministarstva unutrašnjih poslova, a da nije bilo reakcije MUP zbog ometanja njihovih skupova od strane SNS. Sloboda okupljanja podrazumeva i pravo na kontraskup, međutim u demokratiji se pravo na kontraskup ne može proširiti na sprečavanje vršenja prava na okupljanje,²⁹⁹ a akcije aktivista SNS su ovim pomenutim slučajevima imale za cilj da nadjačaju poruke prvobitno prijavljenih skupova.

Tokom godine su nastavili da se održavaju i protesti protivnika vakcinacije i mera za suzbijanje virusa korona. Oni su uglavnom kritikovali po njihovom viđenju

291 *Tri slobode pod lupom*, 7–20. maj 2021, Građanske inicijative.

292 „Kobre u Kragujevcu nakratko oduzele transparent Devojčica znači hrabrost”, *NI*, 28. jun.

293 *Kemal Çetin protiv Turske*, ECtHR, App. no. 3704/13 (2020), st. 26.

294 „U Beogradu zapaljene svijeće za žrtve Srebrenice, desničari vrijeđali”, *Al Jazeera Balkans*, 11. jul.

295 „Vulin: Nataša Kandić zaslužuje prezir srpskog naroda”, *Tanjug*, 11. jul.

296 *Berkman protiv Rusije*, ECtHR, App. no. 46712/15 (2020), stav 56.

297 „DS: Aktivisti SNS ometali skup na Voždovcu”, *NI*, 25. septembar.

298 „Naprednjaci pokušali da spreče pojekciju filma i događaj Ne davimo Beograd”, *Ne davimo Beograd*, 2. oktobar.

299 *Plattform „Ärzte für das Leben” protiv Austrije*, ECHR, App. no.10126/82 (1988), stav 32.

restriktivan odnos države u epidemiji.³⁰⁰ Učesnici su održali i „kovid kolo” na Savskom trgu uz vidno odsustvo zaštitnih maski.³⁰¹ Novi niz ovakvih protesta započeo je uvođenjem kovid propusnica, a nekoliko protesta održano je u Beogradu³⁰² i u Nišu.³⁰³ Više desetina protestanata je ispred zgrade u kojoj stanuje epidemiolog Predrag Kon u Beogradu uzvikivalo uvrede na njegov račun,³⁰⁴ a u Nišu ispred zgrade u kojoj stanuje epidemiolog Branislav Todorović.³⁰⁵

Advokati su u tri navrata organizovali proteste i na određeno vreme obustavili rad ove godine. Prvi put je to bilo u maju i junu zbog izmena Zakona o parničnom postupku.³⁰⁶ Drugi put u julu zbog pokušaja autentičnog tumačenja Zakona o obligacionim odnosima, Zakona o zaštiti potrošača i Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga.³⁰⁷ Treći talas protesta advokata izazvao je Vrhovni kasacioni sud zauzimanjem pravnog stava u vezi sa pravom banaka da naplaćuju troškove obrade kredita bez obrazloženja njihove visine i strukture.³⁰⁸

Ovogodišnja Parada ponosa održana je u Beogradu i protekla je mirno uz oko hiljadu učesnika, pod sloganom „Ljubav je zakon”. Učesnici Parade ponosa zahtevali su od nadležnih da se usvoji Zakon o istopolnim zajednicama.³⁰⁹

Ministarstvo unutrašnjih poslova zabranilo je skup Inicijative mladih za ljudska prava koja je 9. novembra planirala da zajedno sa stambenom zajednicom ukloni mural Ratku Mladiću u Njegoševoj ulici u Beogradu.³¹⁰ U rešenju Policijske stanice Vračar,³¹¹ navodi se da je razlog zabrane (odnosno nedozvoljavanja održavanja) skupa saznanje „da može doći do okupljanja većeg broja lica koja bi izrazila negodovanje i protivljenje održavanju javnog okupljanja u organizaciji Inicijative mladih za ljudska prava, zbog čega postoji opasnost da će doći do međusobnog fizičkog sukoba i narušavanja javnog reda u većem obimu” kao i „da pored pristalica suprotstavljenih grupa na navedenom prostoru svakodnevno tranzitira i veliki broj ostalih građana”.

300 „Protesti zbog korona mera u Beogradu: Okupili se i ugostitelji i antivakseri”, *NI*, 20. mart.

301 „Kovid kolo na Savskom trgu”, *Politika*, 21. mart.

302 „Održan još jedan protest protiv kovid propusnica u Beogradu, Dveri dale podršku”, *Danas*, 27. oktobar.

303 „Još jedan protest grupe Nišlija zbog uvođenja kovid propusnica”, *Južne vesti*, 29. oktobar.

304 „Protivnici mera vikali uvrede ispred zgrada u kojima žive lekari”, *NI*, 25. oktobar.

305 „Pretnje i uvrede Šekleru i Todoroviću zbog stavova o koronavirusu”, *NI*, 25. oktobar.

306 „Protest advokata: Ne kompromis, povucite Zakon o parničnom postupku iz procedure”, *NI*, 1. jun.

307 „Protest advokata ispred Skupštine zbog pokušaja tumačenja zakona u korist banaka”, *NI*, 5. jul.

308 „Bunt advokata – na ivici incidenta, ako sud ne ukine stav o bankama novi protest”, *NI*, 20. septembar; „Dvodnevna obustava rada advokata u Srbiji zbog odluke Vrhovnog kasacionog suda”, *Radio Slobodna Evropa*, 20. oktobar.

309 „LGBT i Srbija: Beogradski Prajd prošao mirno, učesnici tražili usvajanje Zakona o istopolnim zajednicama”, *BBC News na srpskom*, 18. septembar.

310 „Zabranom skupa za 9. novembar MUP Srbije brani zločinca Mladića”, Inicijativa mladih za ljudska prava, 5. novembar.

311 Rešenje 01.15.11.2. broj: 212-70/21 od 4. novembra.

Čak i da dođe do kontraskupa, država ima obavezu da omogući obema grupama pravo na slobodu mirnog okupljanja, ali isto tako je dužna i da preduzme prikladne mere kako bi omogućila održavanje prvobitno prijavljenih okupljanja.³¹² Država nije preduzela sve neophodne mere da omogući mirno održavanje skupa Inicijative mladih za ljudska prava. Postavlja se pitanje i osnovanosti bezbednosne procene budući da je 9. novembra došlo do spontanog okupljanja građana nakon privođenja Aide Ćorović i Jelene Jaćimović zbog gađanja jajima murala Ratka Mladića.³¹³ Iako jake policijske snage nisu dozvolile da se priđe muralu 9. novembra, uprkos uvredljivim povikama i pokušajima zastrašivanja od strane desničara, policija je ipak pokazala da jeste u stanju da omogući održavanje demonstracija i kontrademonstracija i za nenajavljena spontana okupljanja. U praksi Evropskog suda za ljudska prava samo postojanje rizika da će doći do konfrontacije dve grupe nije dovoljan osnov da se skup zabrani.³¹⁴

U nekoliko gradova u Srbiji su 27. novembra održani protesti povodom usvajanja Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi i izmena Zakona o eksproprijaciji. S obzirom na to da su protesti i jednočasovno blokiranje saobraćaja na putevima na više lokacija u Srbiji predstavljali istovremeno reakciju na usvajanje Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi (proglašenog 25. novembra) i imali za cilj uticanje na predsednika Republike da ne potpiše ukaz o proglašenju Zakona o eksproprijaciji (usvojenog 26. novembra), ova okupljanja se mogu smatrati spontanim okupljanjima.³¹⁵ Pravo da se održe spontane demonstracije može da nadjača obavezu podnošenja ranijeg obaveštenja u određenim slučajevima, kao što su oni u kojima bi odlaganje okupljanja do isteka zakonom propisanog roka između prijave okupljanja i njegovog održavanja onemogućilo ostvarivanje cilja tog javnog okupljanja.³¹⁶ Procedure prethodne prijave okupljanja ne smeju da služe da zadiru u slobodu okupljanja, već da informišu vlasti kako bi one bile u poziciji da osiguraju mirnu prirodu skupa. Saopštenje MUP da policija ne može da vrši obezbeđivanje skupa samo zato što nije prijavljeno je kršenje pozitivnih obaveza države da osigura skup, budući da u istom saopštenju MUP navodi da je upoznat sa tim da će se skupovi održati. Na

312 *The United Macedonian Organisation Ilinden i Ivanov protiv Bugarske*, ECtHR, App. no. 46336/99 (2005), st. 115.

313 „Kordon policije blokirao prilaz muralu Ratka Mladića, Vulin kaže – očuvan red”, *NI*, 9. novembar.

314 *Fáber protiv Mađarske*, ECtHR, App. no 40721/08 (2012), st. 40 i *Barankevich protiv Rusije*, ECtHR, App. no. 10519/03 (2007), st. 33.

315 S obzirom na to da se prema Zakonu o javnom okupljanju okupljanja na otvorenom prijavljuju najkasnije pet dana pre vremena određenog za početak održavanja okupljanja, a da prema Ustavu i zakonu predsednik može doneti ukaz o proglašenju zakona i istog dana od usvajanja u Narodnoj skupštini, ostvarivanje uticaja na predsednika da ne potpiše ukaz o proglašenju Zakona o eksproprijaciji na protestu ne bi bilo moguće uz poštovanje procedure za prijavljivanje okupljanja na otvorenom.

316 *Éva Molnár protiv Mađarske*, ECtHR, App. no. 10346/05 (2008), st. 37–38 i *Budaházy protiv Mađarske*, ECtHR, App. no. 41479/10 (2015), st. 34.

kraju, mora se uzeti u obzir i efekat zastrašivanja koji ovakvo ponašanje ili izostanak reakcije policije ima na učesnike skupa i na one koji nameravaju da učestvuju u budućim skupovima. Prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, zastrašivanje je i odbijanje vlasti da obezbede zaštitu skupa zbog toga što skup nije imao zvanično odobrenje.³¹⁷

Ovi skupovi nisu prošli bez problema i uključivali su i primere privođenja građana koji su mirno protestovali i primere primene neprimerene sile od strane policije, ali i nasilje između pojedinih kontrademonstranata i demonstranata i nasilno probijanje i rasturanje okupljanja u pojedinim mestima. Naročito su zabrinjavajuće tvrdnje i video snimci koji su se pojavili na društvenim mrežama koji svedoče da se policijski kordon povukao sa blokade mosta na Savi u Šapcu 27. novembra, neposredno pre najavljenog okončanja protesta, a dva minuta pre nego što je prema okupljenima krenuo bager praćen grupom muškaraca sa motkama i čekićima. Ozbiljna je sumnja da su naoružani napadači postupali u sadejstvu sa policijskim organima, koji su im svojim povlačenjem ostavili prostor da demonstrante napadnu. Nadležni državni organi su dužni da hitno preduzmu mere iz svoje nadležnosti kako bi ispitali povrede prava građana i utvrdili krivičnu i disciplinsku odgovornost napadača,³¹⁸ međutim, do okončanja pisanja izveštaja nije pokrenut nijedan postupak protiv napadača.

Protesti započeti 27. novembra imali su i nastavak naredne subote, 4. decembra. Predstavnici izvršnih vlasti nastavili su da delegitimišu ne samo zahteve protesta već i pravo na okupljanje i privremeno zaustavljanje saobraćaja i uobičajenog toka života u pojedinim delovima pojedinih gradova.³¹⁹ Ministarstvo unutrašnjih poslova je otvorilo posebnu besplatnu liniju za pozive za one građane koji žele da prijave blokade puteva i saobraćaja i da se dostave registracije vozila ili informacije o počinocima blokada.³²⁰ Ovakav poziv MUP okarakterisan je kao dodatno produbljivanje podela u društvu i stavljanje prava na slobodu kretanja u privilegovan položaj u odnosu na pravo na slobodu mirnog okupljanja.³²¹

Predsednik Srbije je, istupajući van svojih nadležnosti, izjavio da policije neće biti na protestima jer „ne može da štiti nikoga u protivpravnom delovanju”³²² iako

317 *Bączkowski i drugi protiv Poljske*, ECtHR, App. no. 1543/06 (2007), st. 66–68.

318 „Zahtevamo odgovornost policije za slom pravne države u Šapcu”, Beogradski centar za ljudska prava, 30. novembar.

319 „Vulin: Protesti nemaju veze s ekologijom, policija će ako mora primeniti nasilje”, *NI*, 30. novembar; „Dačić: Ekološki protesti imaju logističku i finansijsku podršku iz inostranstva”, *NI*, 3. decembar; „Zekić: Sve koji protestuju treba uhapsiti, naši građani nemaju ekološku svest”, *NI*, 4. decembar; „Ministri o protestima: Teror nad građanima, akt nasilja, šteta narodu i zemlji”, *NI*, 4. decembar.

320 Saopštenje „Ministarstvo unutrašnjih poslova uvelo broj za prijavu nasilja i blokadu saobraćaja”, Ministarstvo unutrašnjih poslova, 2. decembar.

321 Saopštenje „Institucije da ne guraju građane u sukob”, Kuća ljudskih prava i demokratije, 2. decembar.

322 „Prelević: Ne može predsednik da odlučuje da li će biti policije na protestima”, *NI*, 8. decembar.

je to zakonska obaveza policije, a pozitivna međunarodnopravna obaveza države da obezbedi bezbednost na javnim okupljanjima čak i kada su ona neprijavljena i/ili nezakonita. Ministru policije je bilo jasno da predsednik Srbije „samo ističe očigledno” a to je da „policija niti može niti hoće da učestvuje u kršenju zakona tako što će davati bezbednosnu podršku svakom ko odluči da bez dozvole blokira saobraćaj ili izađe na ulicu”.³²³ Na ovaj način je država ostavila građanima da sami čuvaju red, mir i bezbednost.

Poseban vid pritiska izvršili su pripadnici MUP kada su na jutro protesta 4. decembra zakucali na vrata aktivista, novinara i građana, preporučujući im da ne idu na proteste i preteći kaznama onima koje su označili kao organizatore. Iz Nacionalne koalicije za decentralizaciju su istakli da im se javilo osmoro građana koje je policija posetila uoči protesta.³²⁴ U jednom zabeleženom slučaju su pripadnici policije sa sudskim nalogom ušli u stan Milorada Petrovića sa Uba koji je na društvenim mrežama pisao o protestu protiv Rio Tinta i to dan nakon njegove objave.³²⁵ U pitanju je izazivanje efekta zastrašivanja (eng. *chilling effect*) koji je protivan međunarodnim standardima u oblasti slobode okupljanja.

Iako tri protestne subote nije bilo primetno prisustvo uniformisane policije, prekršajne prijave su počele da pristižu građanima koji su učestvovali na protestima – iako ih niko od službenih lica nije legitimisao.³²⁶ Među građanima koji su dobili kazne su i novinari koji su izveštavali sa protesta, o čemu se oglasilo i Udruženje novinara Srbije.³²⁷

Jedan od organizatora protesta, organizacija Kreni-Promeni, je nakon povlačenja Zakona o eksproprijaciji i izmena Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, odlučila da se povuče iz organizacije protesta, a protesti su nastavljeni pod vođstvom nekoliko ekoloških organizacija.³²⁸

7.2.1. Novi Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini i utišavanje protesta

U oktobru se u skupštinskoj proceduri našao Predlog zakona o zaštiti od buke u životnoj sredini koji, po oceni organizacija okupljenih u platformi *Tri slobode*, nije u skladu sa Zakonom o javnom okupljanju i međunarodnim standardima koji se odnose na slobodu mirnog okupljanja. Narodna skupština je ovaj zakon usvojila i on je stupio na snagu 16. novembra.

323 Saopštenje „Ministar Vulin: Za postupanje policije odgovornost je moja”, Ministarstvo unutrašnjih poslova, 12. decembar.

324 „Aktivista iz Niša: Policija me probudila u 7h zbog poziva na protest na Fejsbuku”, *NI*, 6. decembar; „Kad policija zbog protesta dođe na vrata samohranih majki, novinara i aktivista”, *NI*, 6. decembar.

325 „Milorad zvao ljude na protest, a onda mu je policija upala u stan”, *Nova*, 3. decembar.

326 „Članovi NDNV iz Pančeva dobili prekršajne prijave zbog učešća na protestu iako nisu legitimisani”, *Danas*, 3. decembar.

327 „UNS: Prekršajno gonjenje i novčano kažnjavanje urednika SD kafea zbog izveštavanja s protesta nedopustivo”, Udruženje novinara Srbije, 12. decembar.

328 „Ekološki ustanak odlučio da nastavi sa protestima i blokadom u sobotu”, *NI*, 9. decembar.

U članu 20 je predviđeno da jedinice lokalne samouprave odlučuju o održavanju onih okupljanja koja mogu dovesti do „prekoračenja graničnih vrednosti indikatora buke”. Ostavljen je rok za prijavu ovakvih okupljanja od 20 dana, a jedinice lokalne samouprave određuju ulice, delove ulica i naselja namenjene za ovakva okupljanja. Ovo je suprotno Zakonu o javnom okupljanju u dva dela: 1) Zakonom o javnom okupljanju je predviđen rok za prijavu javnog okupljanja od pet dana od dana okupljanja; i 2) Zakonom o javnom okupljanju je uređeno da jedinice lokalne samouprave mogu samo da odrede mesta na kojima u skladu sa Zakonom nije dozvoljeno okupljanje, ali ne i mesta koja jesu predviđena za okupljanje.³²⁹ Ovakvim rešenjem se ostavlja prostor za zloupotrebu propisa o zaštiti od buke radi ograničavanja političkih skupova.

Ograničenje slobode okupljanja nije samo zabrana skupa, već i svako nesrazmerno ili nepotrebno mešanje javnih vlasti i nametanje prekomernih obaveza organizatorima okupljanja. Zakon ograničava i mogućnost učesnika skupa da glasno prenesu svoju poruku, bilo ozvučenjem, lupanjem u šerpe, zviždanjem ili uzvikivanjem parola. Zakon ne pravi ni jasnu razliku između onih okupljanja koja leže u srži slobode mirnog okupljanja (poput građanskih i političkih skupova) i kulturnih i sportskih manifestacija, te predviđa i oduzimanje predmeta izvršenja prekršaja.

7.3. Pet godina Zakona o javnom okupljanju u praksi

Beogradski centar za ljudska prava sproveo je istraživanje o primeni ZJO za period od njegovog stupanja na snagu do oktobra 2021. godine u vezi sa postupanjem Ministarstva unutrašnjih poslova, prekršajnih sudova i skupština lokalnih samouprava.³³⁰ Podaci su dobijeni po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja, a u njih spadaju statistički podaci o prijavama i zabranama javnih okupljanja, kopije presuda prekršajnih sudova, uvid u predmete i kopije odluka skupština lokalnih samouprava.

7.3.1. Analiza statistike Ministarstva unutrašnjih poslova

Ministarstvo unutrašnjih poslova je zaduženo za omogućavanje sprovođenja skupa i zaštitu učesnika okupljanja. MUP-u se podnose prijave javnih okupljanja i MUP ima zakonsku mogućnost da okupljanje zabrani ili prekine. Analizom je obuhvaćeno 26 policijskih uprava. U odnosu na 2020. godinu uočen je trend povećanja broja (prijavljenih) okupljanja.³³¹ Ukupno se u analiziranom periodu najmanje 98 okupljanja smatra spontanim, dok se za 12 okupljanja smatra da su neprijavljena. Za

329 Ovakav stav je zauzeo i Ustavni sud 2015. godine u predmetu Iuz – 204/2013.

330 Za pregled primene od 2016. godine do avgusta 2020. godine vidi *Izveštaj 2020*, II.8.3.

331 U 2016: 42.491; u 2017: 39.178; u 2018: 38.425; u prvih devet meseci 2019: 32.761; u prvih osam meseci 2020: 6.786 prijava javnih okupljanja; a u prvih 10 meseci 2021: 21.274 prijava javnih okupljanja.

pet godina primene Zakona doneta su 32 rešenja kojima se ne dozvoljava, odnosno zabranjuje okupljanje (čl. 15, st. 1 ZJO).³³² U 2021. godini do 20. oktobra nije doneo nijedno rešenje o zabrani okupljanja. Od 2016. do sredine 2020. godine najčešći osnov zabrane skupa bio je član 8, st. 1, tač. 1 (kada postoji ugrožavanje bezbednosti ljudi i imovine, javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije) i to u 24 slučaja. Tačka tri člana 8, stav 1 (kada nastupi opasnost od nasilja, uništavanja imovine ili drugih oblika narušavanja javnog reda u većem obimu) bila je osnov u pet slučajeva, a u jednom slučaju tačka četiri (kada je okupljanje suprotno Zakonu). Nije poznato da li je bilo slučajeva zabrane okupljanja kada su ciljevi okupljanja usmereni na pozivanje i podsticanje na oružani sukob ili upotrebu nasilja, na kršenje ljudskih i manjinskih sloboda i prava drugih, odnosno na izazivanje ili podsticanje rasne, nacionalne, verske ili druge neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti (čl. 8, st. 1, tač. 2).

7.3.2. Analiza presuda prekršajnih sudova

Budući da kaznene odredbe ZJO spadaju u domen prekršaja, u cilju prikupljanja podataka o praksi prekršajnih sudova, Beogradski centar za ljudska prava uputio je zahteve za pristup informacijama od javnog značaja na adrese svih 44 prekršajnih sudova u Srbiji. Zahtev se odnosio na broj i ishode postupaka po odredbama ZJO (čl. 20, 21 i 22) od avgusta 2020. godine do oktobra 2021.³³³ Pred 16 sudova vođena su 44 postupaka, dok pred preostalih 28 sudova nije vođen nijedan prekršajni postupak. Od 44 postupka, analizirano je 14 odluka sudova, budući da nisu sve odluke dostupne jer su postupci u toku (29 postupaka), a pojedini zahtevi su odbačeni. Ukupno je 9 *osuđujućih* presuda, 3 *oslobađajuće* presude, a najmanje 2 postupka je *obustavljeno* jer je nastupila zastarelost (2 godine).

Od pomenuta 44 postupka, nijedan se nije odnosio na član 20 – kada osoba ne postupi po nalogima organizatora i ne napusti mesto okupljanja. Po članu 21 vođeno je 12 postupaka. Čak 20 postupaka vođeno je na osnovu člana 22. Od njih se najmanje 7 odnosilo na stav 1, tačku 2 ovog člana – kada se okupljanje održi bez prijave nadležnom organu.

Najviše postupaka je vođeno u Beogradu (14) i Kragujevcu (9).

7.3.3. Analiza akata skupština jedinica lokalnih samouprava

Skupštine opština/gradova su članom 24 ZJO određene da donesu akte kojima će odrediti prostore na svojim teritorijama gde okupljanje *nije* dozvoljeno. Skupštine jedinica lokalnih samouprava (JLS) su bile dužne da to urade u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona, što većina nije uradila. Od 146 JLS, utvrđeno je da 66 JLS uopšte nema donetu odluku, od kojih je šest obavestilo Beogradski centar

332 Od čega su 23 rešenja samo za teritoriju Policijske uprave za grad Beograd.

333 Za pregled prakse prekršajnih sudova od 2016. godine do avgusta 2020. godine vidi *Izveštaj 2020*, II.8.3.2.

da je u fazi pripreme ili donošenja odluke. Ukupno 79 JLS ima odluku. Najčešće su to odluke iz devedesetih godina, kao i odluke koje su zadržale plaćanje kaucije za prijavu okupljanja.

Većina odluka JLS ima iste nedostatke kao i krovni Zakon o javnom okupljanju, a to je da *in abstracto* određuju mesta na kojima je zabranjeno okupljanje. To znači da su na opšti način određena mesta i/ili vreme za okupljanje, koristeći se opštim kategorijama iz samog ZJO. Na primer, pomenute su uopšteno zdravstvene ustanove ili škole. Nekoliko JLS je nepravilno zabranilo okupljanje ispred određenih ustanova, a najčešće se radi o: zgradi opštine, autobusnoj/železničkoj stanici, pijaci, kapiji groblja, hotelu i benzinskoj pumpi. Ovakve *in abstracto* odredbe, u kombinaciji sa određenim kategorijama mesta koja i nisu predviđena ZJO, onemogućavaju potpuno uživanje slobode mirnog okupljanja u Srbiji. Vredno je pomenuti da su po inicijativi Beogradskog centra za ljudska prava za izmenu nezakonitog akta od početka 2020. godine do zaključivanja ovog izveštaja, Kosjerić, Dimitrovgrad, Jagodina, Prokuplje, Srbobran, Ub i Velika Plana izmenili nezakonite akte. Ovo predstavlja primer dobre prakse i pohvale vrednu spremnost jedinice lokalne samouprave da čuje predloge organizacija civilnog društva. Beogradski centar za ljudska prava je u 2021. godini Ustavnom sudu podneo četiri inicijative za ocenu ustavnosti i zakonitosti akata o slobodi okupljanja Loznice, Bele Crkve, Šapca i Vršca.

8. Sloboda udruživanja

8.1. 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.

Sloboda udruživanja može se ograničiti ukoliko je ograničenje propisano zakonom, ima legitimni cilj i neophodno je u demokratskom društvu u interesu nacionalne ili javne bezbednosti radi sprečavanja nereda i kriminala, zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih (čl. 11, st. 2 EKLJP). PGP u članu 22, st. 2 propisuje da se sloboda udruživanja može ograničiti u interesu nacionalne bezbednosti ili javne sigurnosti, javnog poretka ili zaštite javnog zdravlja ili morala ili prava i sloboda drugih lica. Ustav predviđa da Ustavni sud može zabraniti samo ona udruženja čije je delovanje usmereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje zajemčenih ljudskih i manjinskih prava i izazivanje nacionalne, verske i rasne mržnje (čl. 55).

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.

Zakon o udruženjima 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.

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

Udruženje građana mogu osnovati najmanje tri fizička ili pravna lica, a pravni subjektivitet stiče upisom u registar Agencije za privredne registre. Zakon utvrđuje da među osnivačima mogu biti i stranci, dok god najmanje jedan od osnivača ima prebivalište na teritoriji Srbije. Osnivači udruženja mogu da budu i maloletnici, uz saglasnost roditelja ili staratelja. Upis u registar jeste uslov za sticanje statusa pravnog lica ali ne i za dopuštenost rada udruženja. Protiv rešenja Registratora može se izjaviti žalba ministarstvu.³³⁴

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

Zakon o udruženjima propisuje još i da se udruženje može zabraniti ako su mu ciljevi i delovanje usmereni na narušavanje teritorijalne celovitosti Republike Srbije ili na podsticanje neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti zasnovane na rasnoj, nacionalnoj, verskoj ili drugoj pripadnosti ili opredeljenju, kao i polu, rodu, fizičkim, psihičkim ili drugim karakteristikama ili sposobnostima. Ovaj zakon takođe zabranjuje javnu upotrebu vizuelnih oznaka i simbola udruženja koje je zabranjeno (čl. 50, st. 5). Zakon, međutim, u poglavlju u kom propisuje kaznene odredbe, ne predviđa nikakvu kaznu za nepoštovanje ove zabrane.

Zakon o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotrebe neonacističkih ili fašističkih simbola i obeležja dodat-

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

no zabranjuje delovanje organizacija koje u svojim programima i statutima afirmišu neonacističke i fašističke ideje. Protiv ovih udruženja predviđen je postupak za brisanje iz registra (čl. 2, st. 2), a predviđene su samo prekršajne novčane kazne za pojedince koji učestvuju u manifestaciji, ističu simbole ili obeležja i propagiraju ideje i delatnost neonacističke ili fašističke organizacije i udruženja (čl. 7). Zakon je potrebno dodatno precizirati kada je u pitanju prekršajno kažnjavanje udruženja i neophodno je da Zakon definiše pojam „neonacistička i fašistička ideja i obeležje”.

Konačno, Zakon o zadužbinama i fondacijama uređuje osnivanje i upravljanje zadužbinama i fondacijama. Zakon utvrđuje da se ovi vidovi organizacija civilnog društva osnivaju radi pomaganja stvaralaštva i ostvarivanja humanitarnih i drugih društveno korisnih ciljeva. Zadužbinu i fondaciju mogu osnovati jedno ili više poslovno sposobnih domaćih ili stranih fizičkih ili pravnih lica.

8.2. Uživavanje slobode udruživanja u 2021. godini – sve uži prostor za delovanje civilnog sektora

I pored toga što je zakonski okvir uglavnom u skladu sa evropskim standardima, posle decenije od usvajanja Zakona o udruženjima može se konstatovati da nije bilo dovoljno podrške razvoju građanske participacije i promociji demokratske političke kulture.

Srbija se na CIVICUS Monitor listi i dalje nalazi u kategoriji zemalja kojima su osnovne slobode opstruirane (rejting 60,39) i deli mesto samo sa još dve evropske zemlje Mađarskom i Ukrajinom. Prostor za delovanje organizacija civilnog društva je po istraživanju ove međunarodne organizacije drastično sužen a pojedincima i organizacijama koje imaju kritički odnos prema vlastima upućuju se pretnje.³³⁵

Podsetimo da je najozbiljniji institucionalni pritisak na organizacije civilnog društva 2020. godine došao od Uprave za sprečavanje pranja novca Ministarstva finansija. Sačinjen je spisak organizacija i pojedinaca, za koje je od banaka zatražen uvid u sve njihove transakcije od januara 2019. godine, kako bi se istražilo da li je bilo slučajeva pranja novca ili finansiranja terorizma. Na spisku je bilo 37 organizacija civilnog društva i 20 pojedinaca, između ostalih BIRN, KRIK, CRTA, JUKOM, Helsinški odbor za ljudska prava, Građanske inicijative i Beogradski centar za ljudska prava.³³⁶ Šest meseci pošto je javnost saznala za ovu nameru Uprave, reagovalo je Međudržavno telo za sprečavanje pranja novca (FATF) ocenivši da je takva provera bila bez osnova i da „zahtevi bez osnova sumnje nisu u skladu sa FATF standardima”.³³⁷ Ocena je platforme *Tri slobode* da ovaj slučaj nema samo pravne implikacije, već i negativne posledice u vidu dodatnog jačanja stereotipa

335 Dostupno na internet stranici CIVICUS.

336 „Spisak novinara i NVO čije transakcije traži Uprava za sprečavanje pranja novca”, *NI*, 28. jul.

337 Dopis predsednika FATF Kancelariji Visoke komesarke UN za ljudska prava od 18. decembra 2020. godine, str. 2.

koji dominira u javnosti da su organizacije civilnog društva domaći izdajnici i strani plaćenici.³³⁸

Centar za pravosudna istraživanja (CEPRIS) je mesec dana bio pod istragom finansijske policije koja je proveravala finansijske knjige ove organizacije po nalogu Prvog osnovnog javnog tužilaštva iz Beograda, a predstavlja deo pretkrivičnog postupka.³³⁹ Finansijske kontrole koje se sprovode u zdravoj klimi nisu neuobičajena stvar ali jesu zabrinjavajuće onda kada predstavljaju deo kampanje protiv civilnog društva i zloupotrebu institucija, a naročito od zloupotrebe Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma.

Konkursi za finansiranje i sufinansiranje bilo na republičkom, pokrajinskom ili lokalnom nivou i dalje predstavljaju pogodno tlo za provladine organizacije (GONGO).³⁴⁰ Trend spornih dodela javnog novca na konkursima organa javnih vlasti nastavljen je i 2021. godine. Koalicija Otvoreno o konkursima je u avgustu istakla da je Ministarstvo zaštite životne sredine na nezakonit način dodelilo 70 miliona dinara – novac je dodeljivan organizacijama za koje je analizom utvrđeno da uopšte ne ispunjavaju formalne uslove konkursa.³⁴¹ Na sličan trend nezakonite dodele javnih sredstava je ukazao BIRN u slučaju spornih konkursa Ministarstva za brigu o porodici i demografiju u kojima su veći deo novca dobile javnosti nepoznate organizacije koje su pobedile i na sličnom konkursu 2014. godine koji je obustavljen zbog zloupotreba.³⁴²

Civilno društvo u Srbiji je suočeno sa raznim izazovima. Jedan od ključnih je kako povratiti poverenje građana u njihovo delovanje budući da je jedan od ključnih faktora za negativan stav prema nevladinim organizacijama dugogodišnje negativno izveštavanje o radu organizacija civilnog društva u štampanim medijima bliskim vlastima, posebno u tabloidima koji često iznose laži o radu civilnog sektora, opisuju nevladine organizacije kao organizacije koje rade protiv države i interesa Srbije i njenih građana i optužuju ih da su plaćenici stranih interesnih grupa koje rade protiv države. Još je ozbiljniji problem u izveštavanju elektronskih medija koji imaju nacionalnu frekvenciju, uključujući i javni TV servis jer ni oni nisu spremni da obaveštavaju javnost o aktivnostima udruženja građana.

Humanitarne organizacije i organizacije koje se bave zaštitom socijalnih i ekonomskih prava građana nisu toliko na udaru kritika medija bliskih vlasti kao one koje se bave promocijom i zaštitom ljudskih prava, borbom protiv korupcije ili profesionalna udruženja, budući da one često kritikuju poteze vlasti i ukazuju na propuste i loše prakse kada je reč o zaštiti ljudskih prava, nezavisnosti pravosuđa, vladavini prava i demokratskim procedurama.

338 *Tri slobode pod lupom: 15–28. januar 2021. godine*, Građanske inicijative.

339 „Istraga sudija i pravnika”, *Vreme*, 15. april.

340 U pitanju su vladine nevladine organizacije (*Government-organized non-governmental organization* – GONGO).

341 „Koalicija Otvoreno o konkursima: Ministarstvo zaštite životne sredine dodelilo 70 miliona dinara u nezakonitom procesu, zahtevamo reakciju tužilaštva!”, Građanske inicijative, 2. avgust.

342 „Sporni konkursi Ministarstva za brigu o porodici”, *BIRN*, 23. novembar.

8.3. Kampanje i napadi na organizacije civilnog društva

Atmosfera u društvu u kojoj se organizacije civilnog društva proglašavaju izdajnicima i stranim plaćenicima, a kampanje u kojima se nasilje postavlja kao legitiman način suprotstavljanju akcijama organizacija civilnog društva, nije promenjena ni 2021. godine. Posebno su mete napada nevladine organizacije koje se bave zaštitom i promocijom ljudskih prava.

Nastavljena je višegodišnja praksa napada na organizacije civilnog društva od strane narodnih poslanika u Narodnoj skupštini. Organizacija CRTA je više puta tokom godine bila izložena ovakvim napadima,³⁴³ zbog čega je u više navrata podnosila prijave zbog kršenja Kodeksa ponašanja poslanika. Ipak, ovaj mehanizam zaštite se pokazao kao neefikasan, verovatno zbog toga što prijave razmatraju upravo oni koji kodeks krše – narodni poslanici.³⁴⁴ U istom maniru su iz Narodne skupštine došli napadi i na redakciju KRIK i njenog glavnog urednika Stevana Dojčinovića.³⁴⁵

Evropski parlament je usvojio rezoluciju o Srbiji u kojoj sa žaljenjem konstatuje pojavu zastrašivanja i govora mržnje prema članovima opozicije, nezavisnim intelektualcima, nevladinim organizacijama i novinarima. Evropski parlament je sa zabrinutošću konstatovao da se rad organizacija civilnog društva odvija u „sredini koja nije otvorena za kritike” i pozvao srpske vlasti da „spreče sužavanje prostora za delovanje civilnog društva i nezavisnih medija” i da osiguraju da civilno društvo i nezavisni mediji mogu da rade bez straha od zastrašivanja i kriminalizacije ovih organizacija.³⁴⁶

Tabloidne kampanje su postale nova normalnost. Tabloid *Srpski telegraf* je u tekstu „DOSIJE MEDIJI! Otkrivamo zašto Tviter zavodi brutalnu cenzuru: zapadni megafoni dobili milione!” izneo mnoštvo neproverenih informacija i insinucija o projektima, finansiranjima i finansijskim transakcijama Fondacije Trag, Građanskih inicijativa, Jukoma i niza drugih organizacija.³⁴⁷ Platforma *Tri slobode* ističe da „postoje jake indicije da je došlo do ozbiljnog kršenja zakona i zloupotrebe službenog položaja od strane lica koja su novinarima Srpskog telegrafa omogućili pristup zakonodavnom zaštićenim podacima”.³⁴⁸ Nekoliko nevladinih organizacija je tom prilikom podnelo krivičnu prijavu protiv Uprave za sprečavanje pranja novca zbog nezakonitog pribavljanja i dostavljanja podataka o finansijskim transakcijama tih NVO redakciji *Srpskog telegrafa*.³⁴⁹

343 „Martinović u Skupštini ponovo napao Crtu i KRIK, predsedavajuća nije reagovala”, *NI*, 17. mart.

344 Ovaj mehanizam zaštite bi u okolnostima pluralizma političkih stranaka koje su zastupljene u Parlamentu verovatno bio efikasniji.

345 „Martinović u skupštini lažno optužio urednika KRIK-a da pere novac”, *NUNS*, 18. mart.

346 Rezolucija Evropskog parlamenta br. A9-0032/2021.

347 „DOSIJE MEDIJI! Otkrivamo zašto Tviter zavodi brutalnu cenzuru: zapadni megafoni dobili milione!”, *Srpski telegraf*, 23. avgust.

348 *Tri slobode pod lupom: 13–26. avgust 2021. godine*, Građanske inicijative.

349 „NVO podnele prijavu protiv Uprave za sprečavanje pranja novca”, *Danas*, 24. septembar.

O napadima na organizacije civilnog društva i nastojanjima da se u javnosti stvori negativan stav građana prema njima govori i serija tekstova koji su objavljeni u prorežimskim medijima. U trenutku izbivanja masovnih protesta u Srbiji krajem novembra koje su organizovale brojne organizacije civilnog društva, prevashodno one koje se bave zaštitom životne sredine, prorežimski mediji su izveštavali da su „građani brutalno (zlo)upotrebljeni za nekakav rušilački pohod u kojem je trebalo naneti štetu radi štete i drastično ugroziti slobodu kretanja.”³⁵⁰ od strane organizacija koje se finansiraju iz inostranstva.³⁵¹

Prostorije mnogih organizacija su tokom godine bile meta napada ekstremista i to najčešće u vidu pretećih i fašističkih grafita. U maju je vandalizovan zid Kulturnog centra Magacin.³⁵² Prostorije udruženja Žene u crnom više puta su vandalizovane grafitima „kurve u crnom”, „Ratko Mladić”,³⁵³ a u novembru „Ratko Mladić heroj” i „Staća ustaša”.³⁵⁴ U Požegi je na zgradi članova Inicijative za Požegu osvanuo grafit „Čekamo vas” nakon reakcija na hapšenje Aide Ćorović i Jelene Jaćimović.³⁵⁵ Prostorije Inicijative mladih za ljudska prava su u novembru u više navrata bile vandalizovane grafitima „Ratko Mladić srpski heroj” i keltskim krstom – simbolom belog suprematizma.³⁵⁶

Evropski sud za ljudska prava je početkom decembra obavezao Vladu Srbije da objasni nepostupanje institucija nakon napada i ugrožavanja bezbednosti aktivista Inicijative mladih za ljudska prava pošto je Inicijativi zabranjen javni skup zakazan za 9. novembar na kom je planirano uklanjanje murala osuđenom ratnom zločincu Ratku Mladiću. Između ostalog, Evropski sud za ljudska prava zatražio je da Vlada do 15. decembra pošalje odgovore na, između ostalih, sledeća pitanja: koji su koraci preduzeti nakon pretnji nasiljem, koji su koraci preduzeti nakon napada na kancelariju Inicijative, da li su otkriveni počinioci pretnji, te da li su pokrenuti neki krivični postupci.³⁵⁷

Početak decembra javnost u Srbiji iznenada je upoznata sa postojanjem tajne radne grupe Republike Srbije i Ruske Federacije o normiranju rada nevladinih organizacija i borbi protiv „obojenih revolucija”.³⁵⁸ U dokumentu, koji je nastao na-

350 „Sumnjivo! Aktivistkinja protesta pokušala da sakrije da primaju novac od Rokfeler fondacije! Zašto kriju da ih finansiraju stranci”, *Kurir*, 28. novembar.

351 „Veliki novac: Pogledajte ko finansira `ekologe` koji blokiraju puteve”, *Novosti*, 28. novembar.

352 „NDMBGD: Fašistički grafiti na zgradi kulturnog centra”, *Beta*, 11. maj.

353 „Napadnute prostorije Žena u crnom”, *Danas*, 25. oktobar.

354 „Prostorije Žena u crnom ponovo napadnute”, *Danas*, 29. novembar.

355 „U Požegi grafiti kao reakcija na osudu hapšenja Aide Ćorović i Jelene Jaćimović”, *Danas*, 11. novembar.

356 „Ponovo grafiti na Inicijativinoj kancelariji”, Inicijativa mladih za ljudska prava, 16. novembar.

357 Dopis Evropskog suda za ljudska prava od 9. decembra 2021. godine dostupan je na veb-sajtu Inicijative mladih za ljudska prava: „Evropski sud obavezao Vladu Srbije da objasni nepostupanje institucija nakon napada na aktiviste Inicijative”, 9. decembar.

358 „Srbija i Rusija u zajedničkoj borbi protiv obojenih revolucija”, *NI*, 3. decembar.

kon sastanaka 14. maja u Moskvi, kao dva zadatka *radne gupe za suzbijanje obojenih revolucija* navode se „normativno regulisanje rada nevladinih organizacija” i „razmatranje načina suprotstavljanja masovnim neredima i pokušajima destabilizacije poretka”.³⁵⁹ Dokument govori o radu, a ne formiranju radne grupe protiv obojenih revolucija, a grupa postoji najmanje od 2020. godine po izjavi sekretara Saveta bezbednosti RF Nikolaja Patruševa. Hronološki prateći niz dešavanja, akcija Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma, usmerena protiv kritički nastrojenih organizacija i pojedinaca, dolazi mesec dana nakon sastanka ove *radne grupe* u Beogradu. Nadgledanje aktivista, nevladinih organizacija i nezavisnih novinara je korak dalje u dodatnom sužavanju već suženog prostora za delovanje civilnog društva i vraća nas u period devedesetih godina dvadesetog veka.

Iako još uvek nisu do kraja razjašnjene okolnosti koje su navele Upravu za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma da otvori istragu za desetine organizacija i pojedinaca, izveštaj MONEYVAL (tela Saveta Evrope za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma) ističe da MONEYVAL ponavlja svoj zaključak iznet na 61. plenarnoj sednici da sve zemlje članice moraju da obezbede da se preporuke Međudržavnog tela za kontrolu i sprečavanje pranja novca (FATF) ne koriste kako bi se namerno ili nenamerno suzbijali legitimni interesi civilnog društva.³⁶⁰

8.4. *Ograničeno učešće organizacija civilnog društva u zakonodavnom procesu i evropskim integracijama*

Tokom 2021. godine 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. Praksa donošenja zakona u hitnoj proceduri zamenjena je simulacijom javnih rasprava.

Suštinski su komentari civilnog društva i strukovnih udruženja korišćeni da bi se „štikliralo” da je u procesu učestvovalo i civilno društvo i to prikazalo kao fasada demokracije i vladavine prava. Nakon simuliranog konsultativnog procesa za izmenu Akcionog plana za Poglavlje 23 u 2020. godini, u 2021. godini je naročito upadljivo ostavljanje vrlo kratkih rokova, neobaveštavanje javnosti uopšte o inicijativi za izmenu ili donošenje nekog akta, kao i javna „rasprava” koja se odvijala putem obrasca za komentare i elektronske pošte.

359 „Srpska policija od Rusije traži tehniku za praćenje sumnjivih lica da bi se suprotstavila masovnim neredima”, *Danas*, 9. decembar.

360 Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Serbia – 4th Enhanced Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating, november 2021, str. 10.

Javna rasprava povodom Nacrta zakona o referendumu i narodnoj inicijativi je bila manjkava i netransparentna. Pored toga što je za slanje komentara objavljena nepostojeća adresa elektronske pošte te je javna rasprava „produžena”, predlagač je odmah po isteku roka za dostavljanje komentara na Nacrt, Nacrt već poslao na mišljenje Venecijanskoj komisiji. Ovakav postupak znači da ni formalno ni suštinski nisu razmatrani komentari javnosti na Nacrt.³⁶¹

Zbog izuzetno netrpeljive atmosfere prema organizacijama civilnog društva (OCD), one su u aprilu 2021. godine donele odluku o neučešću u konsultativnom procesu sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog za izradu dokumenta javne politike za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji. OCD su od nadležnih više puta tražile da prestanu napadi i medijske kampanje protiv OCD i istraživačkih novinara, da Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma objavi izveštaj o slučaju „Spisak” i da se u Narodnoj skupštini poštuje Etički kodeks umesto što se njena govornica zloupotrebljava za napade na OCD.³⁶²

U avgustu su mediji i OCD pozvale ministarku Gordanu Čomić, nadležnu za kreiranje okruženja za rad civilnog društva, da prepozna, osudi i spreči napade na civilno društvo i medije koje sprovodi vlast.³⁶³ Od ministarke Gordane Čomić se još uvek čeka da preduzme određene korake kako bi zaštitila OCD.

8.5. Udruživanje stranaca

Zakon o udruženjima dozvoljava da stranci budu osnivači domaćih udruženja, s tim što barem jedan osnivač mora da ima prebivalište odnosno sedište na teritoriji Republike Srbije. Prema zakonu, strano udruženje je udruženje sa sedištem u drugoj državi, osnovano po propisima te države radi ostvarivanja nekog zajedničkog ili opšteg interesa ili cilja, a čije delovanje nije usmereno na sticanje dobiti. Strano udruženje može da obavlja delatnost u Srbiji ako osnuje predstavništvo koje se upisuje u posebni registar Agencije za privredne registre.

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.

361 „Potrebno usvojiti preporuke Venecijanske komisije, sprečiti donošenje nedemokratskog Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi”, saopštenje Beogradskog centra za ljudska prava, 29. septembar.

362 „I dalje bez uslova za učešće OCD u izradi Strategije za podsticajno okruženje za civilno društvo”, Građanske inicijative, 9. jul.

363 „Otvoreno obraćanje ministarki Gordani Čomić povodom napada na civilno društvo i medije”, Građanske inicijative, 24. avgust.

9. Pravo na državljanstvo

9.1. Uvod

Pristup državljanstvu, način i uslovi sticanja određeni su uvek prema nacionalnom zakonodavstvu države koja ga omogućava. Pitanje državljanstva krajnje je osetljivo imajući u vidu da ono izražava državni suverenitet i identitet. Državljanstvo stoga predstavlja dvostrani odnos i kao takav rezultira ne samo pravima već i dužnostima koje državljanin ima. Državljanstvo pružajući zaštitu države koja ga je dodelila, definiše time i identitet ljudi kojima je dodeljeno, kao i uživanje građanskih i političkih prava. Imajući to u vidu možemo slobodno reći da je državljanstvo „pravo da se uživaju prava.”³⁶⁴

Pitanje državljanstva predstavlja deo pravnog okvira svake pojedine države, što ne isključuje da država može biti ograničena međunarodnim pravom. Primera radi, Stalni sud međunarodne pravde u svom savetodavnom mišljenju navodi: „Pitanje da li je određena materija isključivo u unutrašnjoj nadležnosti određene države u suštini je relativno pitanje, odnosno zavisi od razvoja međunarodnih odnosa.”³⁶⁵ Ovo zapravo znači da države pored svog suvereniteta moraju poštovati obaveze prema pravilima međunarodnog prava.

Takođe, Haške konvencije o državljanstvu iz 1930. godine predstavljale su zapravo prvi međunarodni pokušaj da se svakom licu osigura pravo na državljanstvo. Haškim konvencijama se u članu 1 definiše da: „Svaka pojedina država, prema svom nacionalnom zakonodavstvu, utvrđuje ko su njeni državljani. Ostale države priznaće to zakonodavstvo u onoj meri u kojoj je ono usaglašeno sa međunarodnim konvencijama, međunarodnim običajima i opštepriznatim pravnim načelima koja se odnose na državljanstvo.”

Glavni problem uskraćivanja prava na državljanstvo predstavlja porast slučajeva apatridije u svetu, koji je samo surovo podsećanje da iako se državljanstvo često podrazumeva, njegovo uskraćivanje dovodi do brojnih kršenja ljudskih prava. Lica bez državljanstva kao i lica koja su ostala bez državljanstva ne tako retko primorana su da napuste svoje mesto boravka, čime postaju izbeglice. Prema najnovijim procenama danas je u svetu preko četiri miliona lica bez državljanstva.³⁶⁶ Sam koncept apatridije jako je kompleksan, stoga ova statistika predstavlja samo grubu procenu, naročito imajući u vidu da je sama apatridija predmet sporenja među državama, te su često statistički podaci čuvani pod velom tajne.

364 *Državljanstvo i apatridija: Priručnik za članove parlamenata*, UNHCR, 2008.

365 Stalni sud međunarodne pravde u svom savetodavnom mišljenju koje se odnosi na uredbe o državljanstvu Tunisa i Maroka iz 1923. godine.

366 Better statistics to help end statelessness, UNHCR, 21. januar 2020. godine.

9.2. Normativni okvir

Prema članu 15 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima navodi se da: „Svako ima pravo na državljanstvo. Niko ne sme da bude samovoljno lišen državljanstva ni prava da promeni državljanstvo.” Ovo pravo utemeljeno je na postojanju stvarne i efektivne veze između pojedinca i države.

Pakt o građanskim i političkim pravima ne priznaje posebno ovo pravo, ali u članu 24, garantuje pravo svakog deteta na sticanje državljanstva, navodeći „1. Svako dete, bez diskriminacije po osnovu rase, boje kože, pola, jezika, vere, nacionalnog ili društvenog porekla, imovine ili rođenja, ima pravo na takve mere zaštite, od strane svoje porodice, društva i države, kakve zahteva njegov položaj maloletnika. 2. Svako dete mora da bude upisano u matičnu knjigu rođenih odmah nakon rođenja i da ima ime. 3. Svako dete ima pravo da stekne državljanstvo.” Konvencija o pravima deteta propisuje pravo deteta na državljanstvo i zabranjuje pojavu apatridije kod dece (čl. 7). Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom u članu 18 predviđa pravo na priznavanje državljanstva osobama sa invaliditetom, a garantuje deci sa invaliditetom pravo na državljanstvo (čl. 18, st. 2).

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda izmenjena u skladu sa Protokolom br. 11 ne propisuje pravo na državljanstvo kao posebno pravo ali propisuje zabranu proterivanja sopstvenih državljana u članu 3 Protokola br. 4, u kom se jasno navodi da niko ne može biti proteran, bilo pojedinačnom bilo kolektivnom merom, s teritorije države čiji je državljanin ili biti lišen prava da uđe na teritoriju države čiji je državljanin.

Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena u članu 9 predviđa da države članice priznaju ženama jednaka prava kao i muškarcima da steknu, promene ili zadrže svoje državljanstvo. Države potpisnice će se starati da sklapanje braka sa stranim državljaninom ili promena državljanstva muža za vreme trajanja braka nema automatski za posledicu promenu državljanstva žene niti da ona postane lice bez državljanstva, odnosno da bude prisiljena da uzme državljanstvo muža (čl. 9). Dalje, u istom članu Konvencija proklamuje da će države članice obezbediti ženama jednaka prava kao i muškarcima koja se odnose na državljanstvo dece.

Način i uslovi sticanja državljanstva regulisani su unutrašnjim propisima države ali međunarodni standard zahteva da se ne pravi razlika između novorođene dece. Konvencija o pravnom položaju lica bez državljanstva obavezuje države da na lice bez državljanstva primene isti režim koji primenjuju na strance uopšte (čl. 7), a Konvencija o smanjenju broja lica bez državljanstva predviđa da će država pod određenim uslovima dodeliti državljanstvo licu rođenom na njenoj teritoriji ako bi ono u suprotnom ostalo bez državljanstva. Pored poziva da se ratifikuju međunarodni ugovori koje Srbija do sada nije ratifikovala,³⁶⁷ komiteti UN u svojim zaključnim

367 Srbija još uvek nije ratifikovala Evropsku konvenciju o državljanstvu (*European Treaty Series*, br. 166, Strazbur, od 6. novembra 1997); Evropsku konvenciju o izbegavanju apatridije u vezi sa

razmatranjima traže od države da omogućе sticanje državljanstva dece, bez obzira na status njihovih roditelja i obezbeđivanje ličnih dokumenta.³⁶⁸

Pravo na državljanstvo se *ne garantuje* u Ustavu ali član 38 propisuje da se sticanje i prestanak državljanstva Republike Srbije uređuje zakonom, da državljanin Srbije ne može biti proteran niti lišen državljanstva ili prava da ga promeni i da dete rođeno na njenoj teritoriji ima pravo na državljanstvo ako ne može da stekne državljanstvo druge države.

Zakonom o državljanstvu Republike Srbije (ZoD), propisani su uslovi, načini i postupak sticanja i prestanka državljanstva, propisana je evidencija o državljanima i postupak dokazivanja državljanstva (čl. 46–49b).

Pravilnikom o načinu upisa činjenice državljanstva u matičnu knjigu rođenih, obrascima za vođenje evidencija o rešenjima o sticanju i prestanku državljanstva i obrascu uverenja o državljanstvu bliže se uređuje procedura upisa u evidencije o državljanstvu. Pravilnik o obrascu pismene izjave da se Republika Srbija smatra svojom državom propisuje obrazac koji popunjava podnosilac zahteva za prijem u državljanstvo Republike Srbije koji se prilaže istovremeno sa zahtevom za prijem u državljanstvo (čl. 1).

Postupak za sticanje i prestanak državljanstva je poseban upravni postupak. Procesnopravne odredbe ZoD predstavljaju *lex specialis* u odnosu na odredbe Zakona o opštem upravnom postupku (ZOUP), koji ima karakter opšteg zakona u upravnoj materiji. To znači da će se u onim situacijama u kojima pravila posebnog postupka nisu isključila primenu opšteg, primenjivati pravila opšteg postupka,³⁶⁹ odnosno odredbe ZOUP-a.

9.3. Sticanje državljanstva Republike Srbije

Zakon o državljanstvu (čl. 6, st. 1, tač. 1–4) propisuje da se srpsko državljanstvo stiče poreklom, rođenjem na teritoriji Republike Srbije, prijemom i po međunarodnim ugovorima. Poreklom i rođenjem na teritoriji Republike Srbije državljanstvo Republike Srbije stiče se na osnovu upisa činjenice državljanstva u matičnu knjigu rođenih (čl. 6, st. 2). Prijemom državljanstvo Republike Srbije stiče se na osnovu pravosnažnog rešenja koje ministarstvo nadležno za unutrašnje poslove donosi nakon sprovedenog postupka predviđenog zakonom.

sukcesijom država (*Council of Europe Treaty Series*, br. 200, Strazbur, 19. maj 2006); i Međunarodnu konvenciju za zaštitu prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica (GA UN, Resolution 45/158, od 18. decembra 1990).

368 Vidi: CRC/C/SRB/CO/2–3, od 7. marta 2017. godine, st. 31; Komitet za eliminaciju diskriminacije žena, Zaključna razmatranja uz četvrti periodični izveštaj Srbije, CEDAW/C/SRB/CO/4, od 14. marta 2019. godine, st. 32, a i b.

369 Stevan Lilić, *Upravno pravo – upravno procesno pravo*, osmo izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2014, str. 124, 125.

Dete stiče državljanstvo poreklom ako su oba roditelja u trenutku njegovog rođenja državljani Republike Srbije, ako je jedan od roditelja u trenutku njegovog rođenja državljanin RS a dete je rođeno na teritoriji Srbije ili ako je rođeno u inostranstvu a jedan roditelj je u trenutku njegovog rođenja državljanin Srbije a drugi je nepoznat, nepoznatog državljanstva ili bez državljanstva.

Ako je dete rođeno ili nađeno na teritoriji Srbije stiče državljanstvo Srbije ako su mu oba roditelja nepoznata ili nepoznatog državljanstva ili bez državljanstva ili ako je dete bez državljanstva, a može mu, na zahtev roditelja, prestati državljanstvo ako se do navršene 18 godine utvrdi da su mu oba roditelja strani državljani. Ako je dete starije od 14 godina, za prestanak državljanstva Republike Srbije potrebna je i njegova saglasnost (čl. 13 ZoD).

Stranac kome je, shodno propisima o kretanju i boravku stranaca, odobreno stalno nastanjenje u Republici Srbiji može biti, na svoj zahtev, primljen u državljanstvo Republike Srbije ako je navršio 18 godina života i nije mu oduzeta poslovna sposobnost, da ima otpust iz stranog državljanstva ili da podnese dokaz da će otpust dobiti ako bude primljen u državljanstvo Republike Srbije, da je do podnošenja zahteva najmanje tri godine neprekidno imao prijavljeno prebivalište na teritoriji Srbije i ako podnese pismenu izjavu da Republiku Srbiju smatra svojom državom (čl. 14). Lice koje je otpušteno iz državljanstva Republike Srbije i steklo strano državljanstvo i lice kome je na zahtev roditelja prestalo državljanstvo Srbije otpustom ili odricanjem može ponovo steći državljanstvo pod uslovima iz člana 34 ovog zakona.

Članom 23 ZoD propisano je da „pripadnik srpskog naroda koji nema prebivalište na teritoriji Republike Srbije ima pravo da bude primljen u državljanstvo Republike Srbije bez otpusta iz stranog državljanstva, ako je navršio 18 godina života i nije mu oduzeta poslovna sposobnost i ako podnese pismenu izjavu da Republiku Srbiju smatra svojom državom.” Iako ZoD predviđa da pod istim uslovima u državljanstvo Republike Srbije može biti primljen pripadnik drugog naroda ili etničke zajednice sa teritorije Republike Srbije ovakvo zakonsko rešenje na izvestan način favorizuje pripadnike srpskog naroda.

U Zakonu o državljanstvu predviđena je mogućnost naturalizacije odlukom Vlade Republike Srbije, a na predlog nadležnog ministarstva (čl. 19, st. 3). Naime, u državljanstvo Republike Srbije može biti primljen i stranac čiji prijem u državljanstvo predstavlja interes za Republiku Srbiju.

Zaključno sa 6. decembrom 2021. godine 15 lica³⁷⁰ je steklo državljanstvo Republike Srbije na osnovu člana 19, st. 1 ovog zakona. Među njima nalazi se najviše državljana Ruske Federacije, nekolicina državljana Australije, Iraka, Velike Britanije, Italije itd. Imajući u vidu da je prošle godine po ovom osnovu više od 30 osoba steklo državljanstvo, postavlja se pitanje da li je pandemija COVID uslovlila ovu praksu.

370 Petnaest rešenja o prijemu u državljanstvo Republike Srbije dostupna su na internet stranici: www.paragraf.rs.

9.4. Izbeglice i mogućnost sticanja državljanstva

Najviši stepen integracije izbeglice predstavlja sticanje državljanstva države koja joj je dodelila međunarodnu zaštitu, odnosno naturalizacija izbeglice. Na primeru tretmana izbeglica zapravo uočavamo potrebu da osoba poseduje državljanstvo, odnosno obavezu države da spreči pojavu apatridije koja je posledično uslovljena. Sticanje državljanstva države azila predstavlja zapravo prestanak izbegličkog statusa i time trajno rešenje za izbeglice. Ovde uvek treba imati u vidu i nediskriminaciju, tačnije obavezu države da ne propiše strožije uslove za pristup državljanstvu izbeglica, u odnosu na uslove za ostale kategorije stranaca.

Trenutna praksa Republike Srbije kada je pristup državljanstvu izbeglica u pitanju je takva da ni nakon trinaest godina od stupanja na snagu starog Zakona o azilu i četiri godine od stupanja na snagu važećeg ZAPZ-a, nije primila u državljanstvo nijednu osobu u statusu izbeglice, odnosno sa odobrenim pravom na azil (utočište ili supsidijarna zaštita). Po zvaničnoj statistici Kancelarije za azil i migracije počevši od 2008. godine, zaključno sa 2020. godinom, ukupno 90 osoba dobilo je utočište u Republici Srbiji, a supsidijarnu zaštitu 104. Broj osoba kojima je priznata međunarodna zaštita nije velik, što naravno ne umanjuje važnost da se ovaj dugogodišnji problem reši. Naturalizacija izbeglica, kao najviši stepen integracije u društvo države prijema, propisana je članom 34 Konvencije o statusu izbeglica. U njemu se navodi da države ugovornice treba da omoguće naturalizaciju izbeglica, da nastoje da ubrzaju postupak naturalizacije i da smanje, u najvećoj meri, takse i troškove tog postupka. Trenutnim postupanjem Republika Srbija se oglušila ne samo o svoje nacionalne propise, već i međunarodne izvore prava koje je inkorporirala u svoje zakonodavstvo.

Da bi se olakšalo sticanje državljanstva za ova lica neophodno je uskladiti odredbe ZoD i ZoS tako što će im se omogućiti da, kada im je odobren azil, podnesu zahtev za stalno nastanjenje a da boravak na osnovu odobrenog prava na azil bude definisan kao poseban oblik privremenog boravka, nakon toga bi oni, po isteku zakonom predviđenog roka³⁷¹ podneli zahtev za stalno nastanjenje. To bi za njih stvorilo mogućnost za potpunu naturalizaciju i podnošenja zahteva za prijem u državljanstvo Republike Srbije

Kako bi ispunili zakonski uslov za odobrenje stalnog nastanjenja, odnosno 3 ili 5 neprekidnih godina privremenog boravka, izbeglicama se trenutno zakonski pruža samo jedna mogućnost: da promene svoj osnov boravka u RS, gde bi umesto boravka na osnovu dodeljenog utočišta ili supsidijarne zaštite „zamenili” u neki od privremenih boravaka preciziranih u članu 40 ZoS.

371 Član 67, st. 2 ZoS: „Stalno nastanjenje odobriće se strancu koji ispunjava uslove iz člana 70 ovog zakona i koji je do dana podnošenja zahteva za stalno nastanjenje u Republici Srbiji boravio neprekidno duže od pet godina na osnovu odobrenja za privremeni boravak”.

Nedostatkom zakonskih rešenja za sticanje državljanstva izbeglica u potpunosti se uskraćuje mogućnost naturalizacije, što dalje u velikoj meri negativno utiče i na njihovu motivaciju za integracijom.³⁷²

9.5. *Prestanak državljanstva Republike Srbije*

Državljanstvo Srbije prema odredbi člana 28 Zakona o državljanstvu prestaje otpustom, odricanjem i po međunarodnim ugovorima. Prestanak državljanstva otpustom moguće je za punoletno lice koje nema smetnje u vezi vojne obaveze, koje je izmirilo poreze i druge zakonske obaveze u Republici Srbiji i ima regulisane imovinskopravne obaveze iz bračnog odnosa i odnosa roditelja i dece prema licima koja žive u Republici Srbiji, kao i da se protiv njega u Republici Srbiji ne vodi krivični postupak za krivična dela za koja se goni po službenoj dužnosti, a ako je u Republici Srbiji osuđen na kaznu zatvora – da je tu kaznu izdržao i da ima strano državljanstvo ili dokaz da će biti primljen u strano državljanstvo.

Državljanstvo Republike Srbije može prestati odricanjem ukoliko se punoletni državljanin Republike Srbije koji je rođen i živi u inostranstvu, a ima i strano državljanstvo, do navršene 25. godine života odrekne državljanstva Republike Srbije.

U članu 36 ZoD propisano je da državljanstvo Republike Srbije može prestati i na osnovu ratifikovanog međunarodnog ugovora.

Državljanstvo Republike Srbije prestaje danom dostavljanja rešenja o otpustu iz državljanstva Republike Srbije, a u slučaju prestanka državljanstva odricanjem – danom davanja izjave o odricanju (čl. 37 ZoD).

9.6. *Prava državljana Srbije – (ne)ometan povratak u zemlju tokom pandemije koronavirusa i evakuacija naših državljana iz Avganistana*

Prema članu 38, st. 2 Ustava, državljanin Srbije ne može biti proteran iz Srbije, dok član 39 garantuje državljanima Srbije da mogu da napuste i vrate se na njenu teritoriju. Tokom 2021. godine i trajanja pandemije COVID-19 mnoge države zatvorile su svoje granice, odnosno imale su prilično restriktivne mere za ulazak u zemlju. Određeni broj naših državljana našao se u drugim državama, bilo zato što su tamo bili trajno nastanjeni, ili su bili na studijama ili privremenom radu, a neki od njih su se kao turisti zatekli u inostranstvu. Takođe, zauzimanje Avganistana od strane Talibana u drugoj polovini avgusta ove godine uslovalo je potrebu da se naši građani evakuišu na bezbedno.

Za razliku od 2020. godine kada je nekolicina državljana bila blokirana na aerodromima ili im je na bilo koji način bio otežan povratak u Republiku Srbiju,

372 Vidi *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2020, 6.9.

tokom 2021. godine može se reći da mere protiv COVID-19 pandemije nisu imale značajni uticaj na slobodu kretanja i povratak.

Primeru radi, neke od mera bile su da državljanima Republike Srbije i stranim državljanima koji imaju odobren privremeni boravak ili stalno nastanjenje u Republici Srbiji, kao i članovima diplomatsko-konzularnog osoblja i članovima njihovih porodica pri ulasku u Republiku Srbiju, a koji ne poseduju negativan RT-PCR test na prisustvo virusa SARS-CoV-2, izdat od strane referentne laboratorije države iz koje dolaze, ne stariji od 48 časova od datuma izdavanja rezultata, morala se odrediti mera karantina u kućnim uslovima u trajanju od 10 dana.³⁷³

Od mera koje je Republika Srbija uvodila tokom 2021. godine izdvaja se i ona da osobe koje poseduju potvrdu o potpunoj vakcinaciji protiv bolesti COVID-19 koju je izdao nadležni organ ili ustanova države sa kojom Republika Srbija ima zaključen sporazum o prihvatanju sertifikata o vakcinaciji protiv zarazne bolesti COVID-19 ili postoji faktički reciprocitet o prihvatanju sertifikata o vakcinaciji protiv zarazne bolesti COVID-19 može ući u Republiku Srbiju bez negativnog RT-PCR testa na prisustvo virusa SARS-CoV-2 ili antigen FIA RAPID testa. Iz ovoga se može zaključiti da je prioritet svakako dat onima koji su imunizovani registrovanim vakcinama i takvim državljanima ulazak i povratak u Republiku Srbiju bio je gotovo neometan.

Postojali su i dalje, doduše sporadični, problemi. Te situacije se nisu direktno ticale mera protiv pandemije COVID-19 već nestabilne političke i bezbednosne situacije u Avganistanu nakon što su Talibani preuzeli vlast u Kabulu u drugoj polovini avgusta 2021. godine. Iako je prva informacija iz ambasade Republike Srbije u Nju Delhiju bila da nema srpskih državljana koji su zatražili pomoć i evakuaciju iz Avganistana, to se ispostavilo netačnim. Televiziji *NI* javila su se dvojica srpskih državljana koji su hitno zatražili da napuste Kabul.³⁷⁴ Osim njih, u Avganistanu se nalazila u tom trenutku i jedna državljanka Republike Srbije koja je u Avganistanu boravila na mirovnoj humanitarnoj misiji. Pre obraćanja medijima naši državljani su pokušavali da odu iz zemlje i vrata se kući komercijalnim letovima, međutim, u tom trenutku komercijalni letovi su otkazivani jedan za drugim i ulazak Talibana ih je zatekao u samom Kabulu. Državljanima su bezuspešno regularnim zvaničnim putem pokušali da stupe u kontakt sa ambasadorom Republike Srbije u Indiji (mailovima i na telefon ambasade), koja je nadležna i za Avganistan. Kontakt sa ambasadorom je uspostavljen tek nakon nekoliko dana i to pošto što su državljani nabavili mobilni telefon otpravnik poslova i prethodno apel uputili putem medija. Nekoliko dana po uspostavljanju kontakta sa našom ambasadorom u Nju Delhiju, dvojica državljana su evakuisana, ubrzo zatim i državljanka Republike Srbije.³⁷⁵

373 Uredba o merama za sprečavanje i suzbijanje zarazne bolesti COVID-19.

374 „Neizvestan povratak srpskih državljana, ali izvesne – migracije iz Avganistana”, *NI*, 16. avgust.

375 „Dvojica državljana Srbije evakuisana iz Kabula, jedna državljanka ostala u Avganistanu”, *Radio Slobodna Evropa*, 17. avgust.

Treba istaći da je brza reakcija našeg Ministarstva spoljnih poslova u gore pomenutom slučaju značajna, dok sa druge strane treba pripisati odgovornost nadležnom konzularnom odeljenju imajući u vidu da naši državljani nisu mogli da kontaktiraju redovnim i zvaničnim kanalima komuniciranja, stoga se postavlja pitanje kako bi funkcionisala komunikacija da se mediji nisu uključili. Ovo takođe treba dovesti u vezu sa funkcionisanjem naših ambasada i konzularnih odeljenja kao ključnim u sličnim budućim situacijama, kada se državljani obraćaju za pomoć, evakuaciju ili zbrinjavanje od strane svoje države.

III. LJUDSKA PRAVA U PRIMENI – ODABRANE TEME

1. Izborna prava i građanska participacija

Izborni proces 2020. godine na sva 3 nivoa okončan je uz brojne nepravilnosti u toku izborne kampanje, pritužbe na rad izbornih komisija, neravnopravno medijsko izveštavanje o aktivnostima političkih stranaka kao i nedozvoljene aktivnosti aktivista vladajuće stranke na sam dan izbora. Nadležne institucije nisu reagovale na većinu uočenih nepravilnosti. Treba pomenuti i da su izbori 2020. godine bili specifični zbog epidemije COVID-19, uvođenja vanrednog stanja i epidemioloških mera koje su onemogućile uobičajene izborne aktivnosti. Većina opozicionih stranaka je bojkotovala izbore tako da je Narodna skupština tokom 2021. radila gotovo kao u jednopartijskom sistemu. Vreme za raspravu su poslanici vladajuće većine nastavili da upotrebljavaju prevashodno za obračun sa vanparlamentarnom opozicijom ili pohvale na rad predsednika Srbije. Sinhronizovan, neprimeren način javnog obraćanja različitih narodnih poslanika, koji je često imao odlike govora mržnje, osim na političke aktere, bio je usmeren i na pojedine medije, radnike u kulturi, istaknute pojedince i civilno društvo koji imaju kritički odnos prema vlastima. Važni zakoni su često usvajani po hitnom postupku. Važno je spomenuti da je tokom 2021. predsednik Narodne skupštine raspisao referendum o izmeni Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe za 16. januar 2022. godine.¹ Imajući u vidu da su za 3. april 2022. najavljeni beogradski, vanredni parlamentarni i redovni predsednički izbori,² protekla godina je poslužila *inter alia* za ispitivanje stavova biračkog tela i pokušaja usaglašavanja opozicije oko zajedničkih vrednosti i ciljeva. Ipak, najsnažniji utisak su svakako građanski protesti koji su se održavali tokom cele godine a kulminirali u novembru i decembru, pre svega zbog brojnih ekoloških problema i stvaranjem uslova za dolazak kompanije Rio Tinto i realizaciju projekta *Jadar*.

1.1. Usvajanje novih izbornih zakona u prekratkom roku – pretnja integritetu izbornog procesa

U susret redovnim predsedničkim i beogradskim, kao i najavljenim vanrednim parlamentarnim izborima, nacrti tri potpuno nova izborna zakona – Zakon o izboru narodnih poslanika, Zakon o izboru predsednika države i Zakon o lokalnim

1 „Raspisan referendum za 16. januar”, *Danas*, 30. novembar.

2 „Mediji: Predsednički, parlamentarni i beogradski izbori 3. aprila”, *Danas*, 23. oktobar.

izborima – predviđaju značajne izmene u sprovođenju izbora samo nekoliko meseci pre početka izborne kampanje.³ Najavljeno je da će izbori na sva tri nivoa biti održani 3. aprila 2021. godine i u tom slučaju bi predsednički izbori bili raspisani 2. marta, a parlamentarni i beogradski između 2. i 17. februara 2022. godine. Imajući u vidu kratak rok za donošenje novih izbornih zakona, njihovim usvajanjem ponovila bi se praksa iz izbornog ciklusa 2020. godine, suprotno međunarodnom standardu koji nalaže da ključne elemente izbornog procesa ne treba menjati najmanje godinu dana pre održavanja izbora. Time nije ostavljeno ni približno dovoljno vremena da se svi učesnici, a prvenstveno organi za sprovođenje izbora, adekvatno pripreme i obuče za predstojeće izbore.

Sveobuhvatna ocena efekata predloženih nacrti zakona biće moguća tek nakon usvajanja finalnih tekstova zakona, te njihove primene u praksi. U trenutku izrade ovog izveštaja, postojeći nacrti zakona upućuju na ozbiljne izazove u pripremanju za sprovođenje izbora 2022. godine.⁴

Pored kratkog roka u kom se donose, najveća zabrinutost u vezi usvajanja novih izbornih zakona postoji u pogledu obima izmena u sprovođenju izbornog procesa koje se njima predlažu. Najveća izmena podrazumeva uvođenje srednjeg nivoa izborne administracije u sprovođenju izbora za narodne poslanike i izbora za predsednika Republike, čime se menja višedecenijska praksa na koju su svi akteri i građani naviknuti. Uvođenje srednjeg nivoa izborne administracije na ovaj način otvara prostor kako za dodatne propuste na polju koordinacije i rada izbornih organa, budući da je vreme za upoznavanje sa novim ovlašćenjima i obavezama izuzetno kratko, tako i za neujednačenost i neizvesnost ključnih aspekata izbornog procesa, poput zaštite izbornog prava, odnosno dodatno produbljivanje nepoverenja u rad izborne administracije, a samim tim i u izborni proces.

Nacrtima je predviđen i određen broj izmena koje mogu imati pozitivne efekte i približe sprovođenje izbora u Srbiji međunarodnim standardima poput zakonskog regulisanja statusa posmatrača izbora, unapređenja transparentnosti izbornog procesa i zakonske zabrane vođenja paralelnih biračkih spiskova. Međutim, ove promene ostaju u senci naglih izmena važnih elemenata izbora koje imaju potencijal da ugroze integritet izbornog procesa.

Posebno zabrinjavaju izmene kojima se marginalizuju birači vezano za pravne lekove koje imaju na raspolaganju, rokova za njihovo ostvarivanje, te šireg polja zaštite izbornih prava. Određene vrste prigovora rezervisane su isključivo za podnosioc proglašanih izbornih lista (negde čak i uslovljeno brojem osvojenih glasova na osnovu preliminarne rezultata), dok se biračima u značajnoj meri ograničava pravo institucionalnog reagovanja na moguće nepravilnosti tokom izbornog procesa čime se izbori dodatno udaljavaju od građana.

3 Nadležno Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave objavilo je 24. novembra poziv za javne rasprave o Nacrtu zakona o izboru narodnih poslanika, Nacrtu zakona o izboru predsednika Republike i Nacrtu zakona o lokalnim izborima koje su trajale do 13. decembra. Dostupno na internet stranici Ministarstva.

4 „Crtini komentari na nacрте novih izbornih zakona”, CRTA, 14. decembar.

Odredbe koje regulišu status izbornih lista nacionalnih manjina ponavljaju praksu odstupanja od prava koje stranke nacionalnih manjina dobijaju registrovanjem pri Ministarstvu državne uprave i lokalne samoprave po Zakonu o političkim strankama, te dodatno ostavljaju prostor za potencijalne zloupotrebe, zbog čega je neophodno na drugačiji način regulisati ovo pitanje uzimajući u obzir i potrebu da se birači ne dovedu u zabludu u pogledu izborne ponude. Naime, prema predloženim rešenjima RIK posebnim rešenjem utvrđuje da izborna lista ima položaj izborne liste nacionalne manjine. Pritom nije dat jasan argument koji bi opravdao okolnost da se status liste utvrđuje na različit način u odnosu na utvrđivanje statusa stranke nacionalne manjine. Posebno zbog toga što izborna lista nema svoj program koji bi izborna komisija mogla da procenjuje kao odgovarajući za predstavljanje i zastupanje interesa nacionalne manjine a ne postoje ni kriterijumi na osnovu kojih bi RIK utvrđivao status izborne liste nacionalne manjine. Takođe, status izborne liste nacionalne manjine treba da bude nedvosmisleno jasan i predočen biračima kako oni ne bi bili dovedeni u zabludu, što se može postići obavezanim unošenjem naziva nacionalne manjine koju predstavljaju u naziv izborne liste.

Konačno, dostignuti standardi nezavisnosti narodnih poslanika i odbornika u lokalnim skupštinama ugroženi su predloženim izmenama, budući da se ukidanjem obaveze da ostavke podnose lično, kao i u roku od tri dana od dana overe potpisa na ostavci, praktično ukidaju zakonske prepreke „blanko ostavkama” i otvara prostor za veću kontrolu političkih partija nad predstavnicima građana.

Usvajanje nacrtu novih izbornih zakona koje je Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave stavilo na javnu raspravu ozbiljno bi ugrozilo integritet izbornog procesa, što bi dodatno produbilo postojeću neravnopravnost između izbornih učesnika u korist vladajućih partija.

1.2. Ograničeni domet međustranačkih dijaloga o izbornim uslovima

Značajan broj zakonskih rešenja koja su se našla u nacrtima novih izbornih zakona nastao je kao rezultat međustranačkog dijaloga o izbornim uslovima koji se tokom 2021. godine odvijao „na dva koloseka”. Dva paralelna dijaloga najavila je i Radna grupa Vlade Srbije za saradnju sa OEBS/ODIHR u Mišljenju o merama koje treba preduzeti radi unapređenja izbornog procesa, objavljenom početkom marta.⁵ Ovim mišljenjem, Radna grupa je predložila mere koje je potrebno preduzeti da bi se odgovorilo na postojeće preporuke koje je ODIHR uputio Srbiji. Analizom predloženih mera⁶ zaključuje se da je Radna grupa, odnosno Vlada Srbije, u potpunosti zanemarila potrebu da se bavi nekim od ključnih problema koji opterećuju izborni proces kao što su zloupotrebe javnih resursa, pritisci na birače i pitanje finansiranja izborne kampanje. Kada je reč o ulozi medija u izbornom procesu, što je jedan od

5 „Država i dalje ignoriše suštinske izborne probleme”, CRTA, 2. mart.

6 „Crta: Analiza predloženih mera za unapređenje izbornog procesa radne grupe za saradnju sa OSCE/ODIHR”. Dostupno na internet stranici CRTA.

ključnih problema prepoznatih u izveštajima domaćih i međunarodnih posmatračkih misija, Radna grupa je ponudila rešenja koja nisu adekvatna i kojima se stvara privid zaštite pluralizma, umesto suštinskog bavljenja ovim problemom.⁷

Shodno najavi Radne grupe, dijalog o izbornim uslovima odvijao se na dva koloseka: prvom, uz posredovanje Evropskog parlamenta, i drugom, pod pokroviteljstvom predsednika Narodne skupštine Republike Srbije, u okviru Radne grupe za međustranački dijalog bez posredovanja stranaca. Dok je tzv. prvi kolosek zamišljen kao nastavak procesa koji su započeti 2019. godine, drugi kolosek nastao je kao rezultat internih, i u većoj meri netransparentnih, sastanaka vladajuće koalicije sa određenim brojem političkih aktera koji nisu želeli posredovanje Evropskog parlamenta. Predstavnici države su tokom ovih procesa u javnim medijskim nastupima davali vidnu prednost drugom koloseku, što je dovelo do privida veće važnosti, čime je sada već višegodišnji proces posredovanja međunarodne zajednice na unutrašnjem planu marginalizovan od strane vladajuće većine. Ovim manevrom su dva toka dijaloga prividno izjednačena, uprkos činjenici da većina opozicionih stranaka i pokreta koji su učestvovali u dijalogu pod pokroviteljstvom EP nije učestvovala u drugom koloseku.

Prvi kolosek rezultirao je usvajanjem dokumenta Mere za unapređenje sprovođenja izbornog procesa koje su predložili kofasilitatori tokom procesa Međustranačkog dijaloga uz posredovanje Evropskog parlamenta (Mere) 18. septembra, a drugi usvajanjem Sporazuma o unapređenju uslova za sprovođenje izbora (Sporazum) 29. oktobra 2021. Analizom oba dokumenta, može se zaključiti da dogovorena rešenja ne prepoznaju ključne probleme izbornog procesa ili se njima ne bave na adekvatan način.

Kada je reč o Merama usvojenim u okviru dijaloga uz posredovanje EP, ukoliko bi one u celosti bile sprovedene, došlo bi do ograničenog poboljšanja ali u nedovoljnoj meri da se omoguće uslovi za poštene i slobodne izbore po međunarodnim standardima.⁸ Uzimajući u obzir preduslove za poštene izbore – ravnopravnost učesnika u kampanji i ravnomernu medijsku zastupljenost – ove mere ne bi imale efekat na postizanje ravnopravnosti izbornih učesnika.

Sporazum usvojen u okviru drugog koloseka dijaloga predvideo je značajne izmene u izbornom procesu, bez suštinskog bavljenja problemima pritisaka na birače, funkcionerske kampanje ili ravnomerne zastupljenosti učesnika izbora u medijima.⁹ Iako se neke od mera predviđenih Sporazumom mogu oceniti kao pozitivne i u skladu sa pojedinim preporukama OEBS/ODIHR, njihov domet na unapređenje kvaliteta izbora u Srbiji je ograničen.

7 *Ibid.*

8 „CRTA: Analiza mera koje su predložene od strane kofasilitatora tokom procesa Međustranačkog dijaloga uz posredovanje Evropskog parlamenta 17. i 18. septembra 2021. godine”. Dostupno na internet stranici CRTA.

9 „CRTA: Međustranački dijalog pod pokroviteljstvom predsednika Narodne skupštine. Analiza Sporazuma o unapređenju uslova za održavanje izbora”. Dostupno na internet stranici CRTA.

Sveukupni rezultati dijaloga o izbornim uslovima u Srbiji imali su ograničen i, u određenim aspektima, negativan uticaj na kvalitet izbora. Može se oceniti da je svrha ovih procesa bila usko politička i više usmerena na interese pojedinačnih političkih aktera nego na uvećanje ravnopravnosti uslova za sve učesnike. Birači i javnost bili su marginalizovani, a nacrti izbornih zakona nastali na tragu dijaloga samo su potvrdili ove bojazni.

1.3. Lokalni izbori

Lokalni izbori održani su u 5 gradova/opština: Zaječar, Kosjerić, Preševo, Mionica i Negotin. Predsednik Narodne skupštine raspisao je 5. februara lokalne izbore u Zaječaru, Kosjeriću i Preševu koji su održani 28. marta.¹⁰ Izbori u Mionici i Negotinu raspisani su u avgustu za 17. oktobar.¹¹

Izuzev u Preševu gde se drugačiji rezultat može pripisati etničkoj strukturi, Srpska napredna stranka (SNS) je pobedila na ovim lokalnim izborima. Izlaznost oko 70% zabeležena je u Mionici i Kosjeriću, u Zaječaru je taj procenat bio oko polovine upisanih birača dok je u Negotinu na izbore izašlo nešto više od 35%, slično kao i prošlih godina.¹²

Opozicija koja je bojkotovala izbore 2020. godine nije predlagala svoje kandidate izuzev učešća Narodne stranke u Negotinu.

Ipak treba istaći da su u Zaječaru grupe građana koje su bile u izbornoj trci zabeležile vrlo dobre rezultate, pre svega lista Dr Nenad Ristović – doktora koji je vratio medalju kojom je odlikovan od predsednika za doprinos borbi protiv virusa COVID-19. Iako je lista okupljena oko SNS (uključujući dotadašnjeg gradonačelnika) odnela pobeđu na ovim izborima osvojila je manje odborničkih mandata nego posle prethodnih izbora (24 naspram 36).¹³

Nepravilnosti na izbornim mestima ili sumnjive aktivnosti van izbornih mesta koje su sprovodila nepoznata lica ili lokalni funkcioneri, a koje su viđane i do sada na lokalnim i parlamentarnim izborima, prijavljivane su i ovaj put u Kosjeriću, Zaječaru i Negotinu. Lokalni opozicioni aktivisti, novinari i građani prijavljivali su veliki broj vozila sa tablicama gradova udaljenih od mesta u kojima su izbori održani koji su dovozili građane na glasanje. Kampanja od vrata do vrata sprovedena je i tokom izbornog dana, a aktivisti SNS sa spiskovima birača su proveravali da li su građani glasali. O uslovima za održavanje fer izbora govore i podaci koji ukazuju na

10 „Raspisani lokalni izbori u tri opštine za 28. mart”, 5. februar. Dostupno na internet stranici Vlade Republike Srbije.

11 „Dačić raspisao lokalne izbore u Mionici i Negotinu”, *RTS*, 30. avgust.

12 „Ubedljiva pobeda SNS u Negotinu i Mionici – Narodna stranka izrazila sumnju”, *NI*, 17. oktobar; „Naprednjacima apsolutna većina u Zaječaru i Kosjeriću, u Preševu šest odsto glasova”, *NI*, 23. mart; „Lokalni izbori u Negotinu”, *NG Portal*, 5. februar.

13 „Doktor koji je vratio medalju Vučiću: Neću ući u koaliciju sa SNS”, *NI*, 30. mart.

funkcionersku kampanju. Naime, kako navodi Transparentnost Srbija, posete članova vlade Zaječaru i Kosjeriću u proteklom mesecu bile su 37,6 puta češće nego za prethodne četiri godine, odnosno od održavanja poslednjih lokalnih izbora.¹⁴ Najočigledniji primer je Zaječar koji je u periodu pred izbore posetilo osam ministara, premijer i predsednik države.¹⁵ U Kosjeriću su predstavnici opozicije iskazali sumnju zbog velikog broja građana koji je glasao van biračkog mesta sa objašnjenjem izolacije zbog infekcije virusom COVID-19. Milena Đukić Orubović iz Udruženja građana „Čisti ljudi za čist Kosjerić“, koje je učestovalo na tim izborima, izrazila je sumnju da je 900 birača u izolaciji i da je to podatak koji treba proveriti sa Institutom za javno zdravlje u Užicu.¹⁶

Izbori za opštinske odbornike u Negotinu bili su specifični po tome što je Narodna stranka koja je bila jedna od stranaka u bojkotu 2020. ušla u izbornu trku u ovom gradu. Tokom izbornog dana desio se niz incidenata uključujući privođenje članova biračkih odbora Narodne stranke. Predstavnici ove stranke tvrdili su: da su na biračkim mestima postojali dupli spiskovi, o čemu postoji i video objavljen na Twitteru,¹⁷ da su njihovi članovi privođeni bez osnova samo da bi biračka mesta ostala bez kontrole; da su privedeni i predstavnik Narodne stranke u Opštinskoj izbornoj komisiji, kao i njegov zamenik, čime su onemogućeni u obavljanju te dužnosti;¹⁸ kao i da je proglašavana iznenadna dezinfekcija biračkog mesta, kao i pritisci na birače i zaposlene u opštinskoj upravi i javnim preduzećima u danima pre izbora. Narodna stranka je iznela tvrdnju da je uvidom u glasački materijal utvrdila da je na preko 80% listića koji su proglašeni nevažećim bila zaokružena upravo Narodna stranka.¹⁹

Izbori u Preševu su održani s obzirom da je krajem 2020. godine uveden privremeni organ zbog neodržavanja sednica skupštine opštine u periodu od tri meseca. Lokalni izbori održani 2021. su drugi vanredni izbori za četiri godine u ovoj politički nestabilnoj i etnički monolitnoj opštini.²⁰ Predizborna kampanja protekla je u međusobnom optuživanju stranaka da rade u interesu SNS i utvrđivanju ko je „Vučićev čovek“, dok su sve srpske stranke izašle na jedinstvenoj listi SNS. Dominantnije albanske stranke imale su različite stavove o mogućem ulasku Srba u novu opštinsku upravu. Dok je predsednik Alternative za promene i dotadašnji predsednik Privremenog organa Šćiprim Arifi govorio o tome da Srbi iz Preševa treba da budu deo vladajuće strukture, kandidat Partije za demokratsko delovanje Ardita Sinani uslovlja je moguće

14 „I Stonsi bi od umora pali s bine, ali ne i ministri: Svi – u Kosjerić i Zaječar“, *NI*, 26. mart.

15 „Doktor koji je vratio medalju Vučiću: Neću ući u koaliciju sa SNS“, *NI*, 30. mart.

16 „Naprednjacima apsolutna većina u Zaječaru i Kosjeriću, u Preševu šest odsto glasova“, *Danas*, 28. mart.

17 „Narodna stranka tvrdi – privedeno više njihovih članova iz odbora u Negotinu“, *NI*, 17. oktobar.

18 „Narodna stranka: Policija ignorisala krađu glasova na lokalnim izborima u Negotinu“, *Radio Slobodna Evropa*, 17. oktobar.

19 „Lokalni izboru u Negotinu: na 80% nevažećih listića zaokružena Narodna stranka“, *NG Portal*, 23. oktobar.

20 „Izbori u Preševu: Dojučerašnji partneri sada su suparnici“, *Radio Slobodna Evropa*, 22. mart.

učestvovanje Srba u upravi sa ulaskom Albanaca u opštini Medveđa.²¹ U Bujanovcu koji većinski čine Albanci, Srbi takođe ne učestvuju u vlasti.²² Rezultati izbora u Preševu onemogućili su samostalno formiranje većine a u konačnom postizbornom zbiru dosadašnji predsednik i srpske stranke prešle su u opoziciji, dok je upravu u Preševu preuzela koalicija nekoliko stranaka koja je podržala Arditu Sinani za novu predsednicu opštine.²³

1.4. Parlament – predstavnici naroda u službi izvršne vlasti

Potpuno odsustvo konstruktivne rasprave je jedini način na koji bi se mogao opisati rad 12. skupštinskog saziva, kome je, u decembru 2021. godine, nakon manje od godinu i po dana rada, kraj mandata sve izvesniji. Najava predsednika države Aleksandra Vučića iz oktobra 2020, koja ostaje bez presedana, da će mandat Vlade Republike Srbije, odnosno narodnim poslanicima, biti skraććen, te da Srbiju čekaju vanredni parlamentarni izbori, dobila je potvrdu u oktobru kroz Sporazum međustranačkog dijaloga o izbornim uslovima bez posredovanja Evropskog parlamenta.

Skupštinski saziv, koji će prema najavama trajati svega 16 meseci, do februara 2022. godine, odlikuje izrazito intenzivna zakonodavna aktivnost u poređenju sa prethodnim sazivima. Više od 200 akata usvojeno je tokom 32 redovne i 14 vanrednih sednica Skupštine održanih u periodu od oktobra 2020. do kraja novembra 2021. godine. Međutim, zabrinjava okolnost da tempo zakonodavne aktivnosti i kvalitet zakonodavnih rešenja diktira izvršna vlast. Čak 99 odsto usvojenih zakona predložila je Vlada Republike Srbije, dok je skoro 70 odsto izglasano bez ijednog amandmana. Narodni poslanici neprekidno pokazuju da svoju zakonodavnu ulogu doživljavaju jedino u potvrđivanju zakonskih predloga zbog čega se stiče utisak da Parlament predstavlja servis za zakonodavne potrebe izvršne vlasti.

Iako bi trebalo da predstavljaju osnovni mehanizam nadzora nad radom izvršne vlasti, praksa skupštinskih odbora ukazuje na potpuni izostanak kontrolne uloge Parlamenta, kao i činjenicu da se skupštinske procedure sprovode isključivo iz formalnih razloga. U skladu sa tempom zakonodavnog procesa, skupštinski odbori su u proteklih godinu dana bili aktivniji nego što je uobičajeno, sa više od 500 sednica održanih u periodu od oktobra 2020. do momenta zaključenja ovog izveštaja. Ipak, podatak do kog je došao Otvoreni parlament,²⁴ pokazuje da je 36% sednica skupštinskih odbora trajalo kraće od 10 minuta, odnosno da su skoro dve trećine

21 *Ibid.*

22 „Srbi u Bujanovcu: Zbog ‘svealbanske’ koalicije podižu se tenzije”, *Al Jazeera*, 13. novembar.

23 „Preševo dobilo novu predsednicu Opštine, Arifi sa srpskim partijama prešao u opoziciju”, *Južne vesti*, 10. maj.

24 Otvoreni parlament je inicijativa Crte koja od 2012. godine svakodnevno prati i analizira rad Narodne skupštine.

sednica trajale kraće od 20 minuta,²⁵ iz čega je očigledno da su u najvećoj meri samo ispunjavane formalne procedure zasedanja odbora, bez ostavljanja vremena za potrebne rasprave.

Samim tim, izostanak suštinskog uključivanja javnosti i institucionalne deliberacije o brojnim važnim zakonima i dokumentima koje je ovaj skupštinski saziv usvojio u proteklom periodu, vodili su lošim rešenjima i ostavljali ozbiljne negativne posledice po društvo.

Poslanici su tako po ubrzanom proceduri, u izostanku suštinske rasprave, jednoglasno usvajali rešenja kojima se otvara prostor za korupciju i narušavaju ljudska prava i dostignuti standardi. Primeri ovakvih zakona su Zakon o vodama, Zakon o eskproprijaciji ili Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, koji su, usled burnih reakcija javnosti, povučeni ili menjani nakon usvajanja u Narodnoj skupštini. Po ubrzanom postupku i u odsustvu javne rasprave usvojen je i Kodeks ponašanja narodnih poslanika krajem decembra 2020. godine, dok je u februaru 2021. predlog autentičnog tumačenja definicije javni funkcioner iz Zakona o sprečavanju korupcije pretrpeo nekoliko izmena pre nego što je usvojen, pod izgovorom „tehničkih propusta” koji su pretili da otvore prostor za legalizovanje zloupotrebe javne funkcije.²⁶

Prva specifičnost slučajeva izrade i usvajanja kontroverznih akata i štetnih zakonodavnih rešenja je da bi ona do ovog trenutka neometano mogla da budu na snazi, da javnost nije postupila kao korektivni faktor. Reakcije javnosti su se kretale od izrade peticija, skretanja pažnje medija do protesta. Druga specifičnost je da su se, nakon uzbune u javnosti, štetne posledice delovanja Narodne skupštine u skoro svim slučajevima otklonile jednom rečju predsednika države. Dva slučaja u kojima je predsednik države iskoristio „suspenzivni veto” da vrati usvojene zakone nazad u Narodnu skupštinu, ili da njegovo „ne” bude dovoljno za poslanike da odustanu od autentičnog tumačenja Zakona o zaštiti potrošača, o zaštiti korisnika finansijskih usluga i o obligacionim odnosima, ilustrativno ukazuju na poremećaj principa podela vlasti.

U prilog ovoj tvrdnji govori ilustracija iz decembra 2021. godine i slučaj u kom je predsednik države odbio da potpiše i vratio narodnim poslanicima Zakon o eskproprijaciji. Nakon što je predsednik Republike odbio da ga potpiše, umesto da Zakon bude vraćen Skupštini na ponovno odlučivanje, iz procedure ga je povukla Vlada, a da se narodni poslanici o tom pitanju nisu ni izjasnili.²⁷ Ovakvi procepi u ustavnom

25 U periodu od 26. oktobra 2020. do momenta zaključenja ovog izveštaja, održano je više od 500 sednica skupštinskih odbora, od čega su 23 bile zatvorene za javnost, dok za 13 nisu dostupni podaci. Analiza je obuhvatila preostalih 465 sednica, koje su prenošene uživo i čiji snimci su dostupni na zvaničnom YouTube kanalu Narodne skupštine, tako što je izmereno vreme trajanja svake pojedinačne sednice. Istraživanje je sprovedeno za potrebe izrade izveštaja Otvorenog parlamenta o radu Narodne skupštine.

26 „Usvajanje predloga autentičnog tumačenja pojma javni funkcioner otvorilo bi prostor za legalizovanje zloupotrebe javne funkcije”, CRTA, 10. februar.

27 „Procedure u slučaju vraćanja zakona na ponovno odlučivanje Narodnoj skupštini”, Otvoreni parlament, 9. decembar.

uređenju ne iznenađuju u okolnostima u kojima 97% poslanika pripada vladajućoj većini i podržava Vladu, i u kojoj je predsednik Republike ujedno i predsednik najveće parlamentarne stranke. Samim tim, iluzorno je očekivati međusobnu kontrolu, nadopunjavanje institucija i postupanje u skladu sa Ustavom. Otuda često dolazimo do situacija u kojima zakoni bivaju usvojeni a da nijedna instanca nije primetila da zakonsko rešenje ima ozbiljnih manjkavosti, sve dok to nisu primetili građani. Osim što navedena praksa svedoči o **lošem kvalitetu zakona**, a što je posledica netransparentnog i gotovo „privatizovanog” procesa izrade zakona u kom interesi i zabrinutost građana nisu na vreme uzeti u obzir, ona ukazuje i na **krah principa podele vlasti**.

Kada su u pitanju nezavisne institucije – Agencija za sprečavanje korupcije, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Zaštitnik građana i Poverenica za zaštitu ravnopravnosti – njihovi izveštaji za 2020. godinu došli su na dnevni red u poslednjim danima 2021. godine. Iako se sad može konstatovati da Narodna skupština dve godine za redom, barem formalno, razmatra izveštaje nezavisnih tela koji predstavljaju njenu produženu ruku u zaštiti ljudskih prava, ostaje utisak da njihovu ulogu i preporuke za unapređenje ljudskih prava najviše predstavničko telo ne uzima sa dovoljno ozbiljnosti.

1.4.1. Orkestrirane kampanje u Narodnoj skupštini protiv civilnog društva, medija i sudija

Poslanici vladajuće većine u novom sazivu su vreme za raspravu, u najvećoj meri, koristili za obračun sa vanparlamentarnom opozicijom. Neprimeren način javnog obraćanja narodnih poslanika često je imao odlike govora mržnje koji je, osim na političke aktere, bio usmeren i na nezavisne medije, civilno društvo i građanske aktiviste, radnike u kulturi i druge koji imaju kritički odnos prema vlasti. U skupštinskim raspravama upotrebljavani su izrazi poput: „domaći izdajnik”, „strani plaćenik”, „pljačkaš”, „tajkun”, pozivani su pojedinci da napuste Srbiju i procenjivan je njihov patriotizam.

Dug i opasan lanac optužbi poslanika kojima se širi netrpeljivost prema kritičkim glasovima i zagovornicima demokratije kulminirao je u martu 2021. godine. Nakon što su poslanici optužili nezavisni istraživački medij KRIK da je deo uhapšene kriminalne grupe koju je predvodio Belivuk.²⁸ Crta, organizacija za posmatranje izbora i rada Parlamenta, optužena je za učešće u planiranju ničeg drugog do državnog udara u Srbiji i umešanost u navodni pokušaj atentata na predsednika Aleksandra Vučića.²⁹ Uzimajući u obzir celokupan kontekst u kom je parlamentarna pozornica stavljena u službu vođenja organizovanih kampanja vladajuće većine protiv svih koji postavljaju pitanja, preispituju odluke i govore o odgovornosti vlasti i predsednika države, ovaj događaj ne predstavlja izolovan incident, već očigledan obrazac ponašanja.

28 „U skupštini o KRIK-u: Poslanici se pridružili hajci provladinih medija”, *KRIK*, 11. mart.

29 „CRTA: Tužilaštvo da ispita Aleksandra Martinovića i Vladimira Orlića”, *NI*, 13. mart.

Od aprila do jula 2021. godine, nezavisni mediji poput *NI*, *Nova S*, *Danas*, *KRIK*, *CINS* i *BIRN* poimence su spomenuti više od 100 puta, dok su Crtni posmatrači rada parlamenta zabeležili brojna ponavljanja sledećih izraza kojima se šire netrpeljivost i mržnja prema nezavisnim redakcijama: luksemburški mediji, mediji koji šire mržnju, Šolakovi mediji, medijski mrak, medijska diktatura, tajkunski portali, tajkunska medijska mašinerija, mediji koji podržavaju Dragana Đilasa, mediji žutih tajkuna itd.

Dodatno, u trenutku kada se uveliko najavljivala promena Ustava i kada je Narodna skupština konačno pristupila izradi ustavnih amandmana u maju 2021. godine, sa skupštinske govornice narodni poslanici suprotstavljali su se ideji jačanja nezavisnosti pravosuđa, kroz organizovanu kampanju kojom su žestoko napadali pojedinačne sudije, tužioce i strukovna udruženja. Aktivno učesće Narodne skupštine u stvaranju nepoverenja prema sudstvu i narativa o „nepodobnim” sudijama i tužiocima prepoznato je i u Izveštaju Evropske komisije o Srbiji 2021, u kom je ukazano na koordinaciju između Parlamenta, mejnstrim i tabloidnih pro-režimskih medija i najviših državnih zvaničnika u promovisanju ovakvih narativa kojima se stvara nepoverenje prema sudstvu.³⁰

Predsedavajući sednicama nisu nijednom iskoristili priliku da zaustave i osude ovakve izjave. Sa druge strane, Kodeks ponašanja narodnih poslanika primer je još jednog nefunkcionalnog instrumenta u nizu. Godinu dana nakon njegovog usvajanja, efekti ovog mehanizma na kvalitet skupštinske rasprave i ponašanja narodnih poslanika u javnosti izostaju. Sam početak primene Kodeksa obeležilo je nerazumevanje njegove suštine, nespремnost poslanika parlamentarne većine na promenu postojećeg načina na koji se u Skupštini govori o političkim neistomišljenicima, zlonamerno i pogrešno tumačenje uloge civilnog sektora, te otvorenim i žestokim verbalnim napadima na nezavisne medije i organizacije civilnog društva. Kako se navodi u izveštaju Evropske komisije, Kodeks ponašanja za članove vlade takođe preporučuje izbegavanje takvog ponašanja. Međutim, postoji potreba da se zabrani i efikasno sprovedu sankcije kako bi se eliminisalo takvo ponašanje. Sve u svemu, efikasne sankcije za neprimeren uticaj na sudije i tužioce i napade na pojedince ili javne komentare koji podrivaju njihovu nezavisnost i ugled su neadekvatne i ne sprovode se. Mehanizam za praćenje koji ima za cilj da promeni ovu praksu tek treba da se uspostavi.³¹

Nedugo nakon usvajanja Kodeksa, Crtna inicijativa Otvoreni parlament iskoristila je institucionalnu mogućnost podnošenja prijave za kršenje njegovih odredaba od strane narodnih poslanika.³² Otvoreni parlament podneo je do juna 2021. godine ukupno deset prijava protiv poslanika vladajuće većine koji su se, svojim

30 *Izveštaj EK za 2021*, str. 20–21.

31 *Ibid.*

32 Član 8 Kodeksa obavezuje poslanike da savesno obavljaju poslaničku funkciju, govorom ne podstiču mržnju i nasilje, te ne koriste izraze, reči i gestikulacije koje vređaju ili omalovažavaju ljudsko dostojanstvo i narušavaju integritet Narodne skupštine.

obraćanjima u parlamentu, uključili u kontinuiranu kampanju protiv civilnog društva i nezavisnih medija u Srbiji.³³ U tom kontekstu, izricanje jedine opomene, protiv narodnog poslanika Srbislava Filipovića i odbacivanje preostalih devet prijava kao neosnovanih može se razumeti kao potreba za održavanjem privida o primeni Kodeksa, na isti način na koji i Narodna skupština u sve većoj meri služi svrsi održavanja privida demokratskog i uređenog društva. Atmosfera na sednicama Odbora za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja koji odlučuje po prijavama za kršenje Kodeksa ponašanja govori u prilog tome. Poslanici su isticali da su prijave zlonamerne, podnete sa ciljem da ih diskredituju, te da je reč o političkom obračunu.

2. Medijske slobode u Srbiji

2.1. Ocena stanja u medijima

Stanje na srpskoj medijskoj sceni u 2021. godini pogoršano je u odnosu na prethodnu godinu, što je trend koji se konstatuje godinama unazad. Optužbe i napadi čelnih ljudi vlasti, provladinih medija ali i pojedinih preduzeća prema medijima koji su prema njima kritički nastrojani, sve su učestaliji i sve brutalniji.

Sudska zaštita novinara i medija je spora i nedosledna. Suđenja za ubistvo Slavka Ćuruvije i paljenje kuće Milana Jovanovića još nisu okončana. Može se konstatovati da je sada već bogata sudska praksa kada su u pitanju postupci protiv tabloida zbog vređanja novinara, javnih ličnosti i opozicionih političara i da sudovi neretko utvrde njihovu odgovornost zbog nezakonitog postupanja. Ipak, deluje da je uticaj sudskih odluka neznatan jer je u Srbiji govor mržnje postao uobičajen način komunikacije u javnoj sferi koji se ne može isključivo pripisati tabloidima već i onima koji najčešće diktiraju javni narativ, nosiocima izvršnih i zakonodavnih funkcija.

Istovremeno, vlast ne samo da ne izlazi iz vlasništva u medijima, na šta se obavezala važećom medijskom strategijom, već ga i širi. Tako, preko Telekoma, u većinskom vlasništvu države, osniva kablovsku franšizu TV kanala *Evronjuz*, a kroz ugovor sa Telenorom se širi na kablovske TV, gde već kontroliše oko 48 odsto tržišta emitovanja video sadržaja.

Nastavlja se i sufinansiranje medijskih sadržaja provladinih medija koje je u suprotnosti sa važećim pravilima ako imamo u vidu brojna kršenja profesionalnih i moralnih kodeksa, kao i zakona.

Sve to potvrđuje stav da u Srbiji postoji obimna kontrola medija od strane vlasti. Takvu ocenu daju i međunarodne organizacije i domaća strukovna i nevla-

33 „Otvoreni parlament: Izmene Kodeksa neće poboljšati atmosferu u Skupštini”, *Danas*, 23. septembar.

dina udruženja. Evropska komisija u Izveštaju o Srbiji za 2021. kaže da se verbalni napadi vlasti na novinare nastavljaju kao i da su slučajevi pretnji i nasilja i dalje zabrinjavajući.³⁴ Slične ocene iznose i Savet Evrope, *State Department*, *Amnesty International*, *Freedom House* i Reporteri bez granica. „Srbija je zemlja sa slabim institucijama, koja je žrtva lažnih vesti koje šire senzacionalistički mediji uz podršku vlade”,³⁵ ocenjuje ta organizacija. U intervjuu za Betu Međunarodna federacija novinara (IFJ) je ocenila da se ignorisanjem krivičnih dela protiv novinara ohrabruju novi napadi na njih. Ajreks (IREX) ističe da u javnosti (srpskoj) generalno dominiraju dezinformacije i govor mržnje, kao i da u Srbiji dominiraju mediji koji ne oklevaju da objave očigledne neistine, dok predstavnici vlasti ekstenzivno šire lažne vesti da bi se predstavili u boljem svetlu.³⁶ Švedski insititut V DEM ocenjuje da je Srbija među 5 zemalja koje najbrže klize u autokratiju.³⁷ Balkanska inicijativa za slobodne medije ističe da se pogoršanje slobode medija u Srbiji ubrzalo pod sadašnjim rukovodstvom i pozvalo EU da prestane da bude pasivni posmatrač.³⁸ Dodajmo da je kompanija Twitter u avgustu označila zvanične naloge 10 medija u Srbiji kao naloge medija „koji saraduju sa vladom”. U pitanju je svih pet tv stanica sa nacionalnom frekvencijom, jedna agencija, tri tabloida i dnevni list *Politika*.³⁹ Nadležno ministarstvo je na to odgovorilo optužbama da Twitter cenzuriše pojedine medije u Srbiji.⁴⁰

Pomenimo i odluku pet novinarskih organizacija da u martu napuste vladinu radnu grupu za bezbednost i zaštitu novinara zbog ignorisanja ozbiljnih napada i ugrožavanja novinara i medija, odnosno nerada.⁴¹

Vlasti Srbije ignorišu ove činjenice. Tako je predsednik Vučić, ocenjujući izveštaj EP, rekao da su se oni „izgubili u vremenu i prostoru” i dodao da reaguje na izveštaj samo zato da bi građani videli kako se neki odnose prema Srbiji.⁴² Predsednica Vlade Brnabić je izjavila da su novinari ugroženiji u nekim zemljama EU nego u Srbiji, i to u zemljama u kojima se Srbiji spočitava.⁴³ Nadležna ministarka Maja Gojković je izjavila da se broj napada na novinare u Srbiji nije povećao već da su oni vidljiviji nego ranije.⁴⁴ Drugačije mišljenje ima Zaštitnik građana Zoran Pašalić

34 *Izveštaj EK za 2021*, str. 19–20.

35 „Srbija kao crna rupa medijskog kosmosa”, *NUNS*, 27. maj.

36 „Ajreks: Srbija ima najslabiji informacioni sistem u regionu, u javnosti dominiraju dezinformacije i jezik mržnje”, *Cenzolovka*, 9. septembar.

37 „Izveštaj o demokratiji: Srbija u pet zemalja koje najbrže klize u autokratiju”, *NI*, 31. avgust.

38 „BFMI: Ubrzan pad slobode medija u Srbiji, EU pasivan posmatrač”, *NUNS*, 12. oktobar.

39 „Tviter označio medije iz Srbije koji ‘saraduju sa vladom’”, *Danas*, 16. avgust.

40 „Tviter cenzuriše pojedine medije u Srbiji, to ne vodi demokratskom dijalogu: Oglasilo se ministarstvo!” *ESPRESO*, 17. avgust.

41 „Odluka o izlasku iz radne grupe za bezbednost i zaštitu novinara”, *NUNS*, 13. mart.

42 „Vučić novinarima čitao delove rezolucije EP – ‘izgubili se u vremenu i prostoru’”, *NI*, 26. mart.

43 „Brnabić: Novinari u Srbiji bezbedniji nego u nekim zemljama EU”, *NI*, 9. jul.

44 „Kad kažu da se povećao broj nasilja ili pretnji nad novinarima, u stvari se povećala vidljivost”, *Istinomer*, 11. novembar.

koji smatra da su novinari u Srbiji i dalje izloženi brojnim pretnjama, verbalnim i fizičkim napadima.⁴⁵

2.2. Država u medijima opet – sufinansiranje i distribucija video sadržaja

Država se medijskom strategijom i zakonima iz 2014. obavezala na povlačenje iz vlasništva u medijima (osim javnih servisa, izdavačkih saveta medija na jezicima manjina i ustanova koje izveštavaju građane na Kosovu i Metohiji). Međutim to ni formalno nije ispunila, pa je i dalje jedan od dva vlasnika dnevnog lista *Politika* gde je šef kabineta premijerke šef nadzornog odbora, dok su lokalne vlasti Kragujevca u 2020. godine preuzele *RTV Kragujevac*, posle poništavanja neuspele privatizacije, sa obećanjem o novoj, bržoj privatizaciji koje još nije ispunjeno.

Jedna od značajnijih malverzacija vlasti je državna novinska agencija *Tanjug*. Iako zvanično ugašena 31. oktobra 2015. ona je, uz finansijsku pomoć države, nastavila da radi do marta 2021. godine.⁴⁶ Tada je izbrisana iz registra APR,⁴⁷ a javnost je krajem 2020. godine saznala da je privatna agencija Tačno d.o.o. (sa osnivačkim kapitalom od 1.000 dinara) za 628.000 evra kupila pravo korišćenja imovinskih prava *Tanjuga* na 10 godina. Za prvih devet meseci 2021, za usluge ministarstvima *Tanjug* je inkasirao 14,9 miliona dinara,⁴⁸ i nastavio da radi, kao *de facto*, državna novinska agencija. Krajem novembra mediji su objavili vest da je Evropska komisija odlučila da u prvu „evropsku novinsku redakciju” pozove i *Tanjug*.⁴⁹ Na pitanje kako je odabrala *Tanjug* čija je reputacija upitna, Evropska komisija je odgovorila da ona nije birala agencije za panevropsku redakciju već da je *Tanjug* deo grupe koja je prijavila projekat.⁵⁰

Neformalni i efikasan povratak države u kontrolu nad medijima vlasti su obezbedile kroz sufinansiranje medijskih sadržaja. Ova ideja podrške javnom interesu pretvorila se u nagradu za PR za vlast. Taj razvoj je pripremljen problematičnim završetkom privatizacije medija kada je većina od njih, za mali novac, dospela u ruke ljudi koji su deo vlasti, bliski njoj ili su u rodbinskim ili ekonomskim vezama. Tako je Radoica Milosavljević, vlasnik pogona za proizvodnju plastike iz Kruševca, član vladajućeg SPS i otvoreni simpatizer SNS, postao vlasnik 14 medija u Srbiji. Sufinansiranje je praktično postalo „nagrada za kršenje kodeksa” jer su veći deo novca

45 „Pašalić: Novinari i dalje izloženi napadima, uvesti prekršajne sankcije koje će se izvršavati odmah”, *Danas*, 3. novembar.

46 „Tanjugu duplo više od ostalih”, *UNS*, 26. april.

47 „Tanjug obrisani iz registra APR”, *021.rs*, 9. mart.

48 „Promocija ministara: Milionski poslovi za Tanjug”, *BIRN*, 18. oktobar.

49 „EU osniva ‘evropsku novinsku redakciju’”, *RTS*, 29. novembar.

50 „Raskrikavanje: Evropska komisija nije odabrala Tanjug za panevropsku redakciju”, *Beta*, 2. decembar.

dobili mediji koji podržavaju vlast i masovno krše profesionalni kodeks, moralne i zakonske norme.⁵¹

Drugi oblik pomoći medijima koji su bliski vlasti je odlaganje plaćanja poreza. Poreska uprava je *TV Pinku* odložila plaćanje 35.6 miliona dinara poreza, a kao zalog je uzela 19 korišćenih motornih vozila.⁵²

Sledeći potez u jačanju kontrole je dalje širenje na područje distribucije video sadržaja, odnosno kablovskih tv operatera, gde je država, u prvom tromesečju 2021. godine, pokrivala 48 odsto tržišta.⁵³ Glavno oruđe za to je Telekom Srbija, firma u većinskom vlasništvu države. Telekom je u januaru potpisao ugovor sa privatnim mobilnim operaterom Telenorom za iznajmljivanje optičke strukture. Time Telenor ulazi u oblasti emitovanja video sadržaja, među njima i onih koje će sam proizvoditi.⁵⁴ Dokumenti dostupni javnosti pokazuju da sporazum ima za cilj potiskivanje sa tržišta *N1* i *Nova S*.⁵⁵ O tome govori i obrazloženje menadžmenta Telekoma da se ugovor sklapa „da bi se stavila tačka na poslovanje Junajted medija i SBB u Srbiji”. To potvrđuje i struktura ponude Telenoru. Telenor će za prve tri godine korišćenja platiti 17 miliona evra, dok će ostalih 7 godina mrežu koristiti besplatno.⁵⁶ Telenor je ubrzo dobio dozvolu da postane kablovski operater, a predsednik Vučić i premijerka Brnabić su izjavili da je u pitanju obična tržišna utakmica.⁵⁷

Telekom je zatim, suprotno važećem zakonu, u maju otvorio franšizu mreže *Evronjuz*, i to kao stopostotni vlasnik.⁵⁸ Zatim je u junu kupio, za 600 miliona evra, desetogodišnja prava prenosa utakmica Premijer lige za područje ex Jugoslavije. Francuska je za taj prenos platila godišnje 40 miliona, a Nemačka 25 miliona evra, odnosno četvrtinu iznosa koju plaća Srbija. Pri tome, treba imati u vidu da je Telekom u 2020. godini ostvario dobit od 35 miliona evra uz dug od 1.4 milijarde evra.⁵⁹

2.3. REM – problem srpske medijske scene

REM je, kao nezavisni organ, zadužen za zaštitu javnog interesa u elektronskim medijima. No, iako u svojim izveštajima konstatuje da komercijalne TV ne

51 O konkursnom finansiranju medijskih sadržaja vidi više u odeljku II.6. Sloboda izražavanja i pravo na obaveštenost.

52 „Mitrovićevim firmama država ponovo odložila plaćanje milionskog poreskog duga” *CINS*, 19. maj.

53 „Na tržištu telekomunikacija najžešća bitka u segmentu distribucije medijskih sadržaja”, *Danas*, 26. jul.

54 „RSF: Sporazum Telekoma i Telenora može negativno da utiče na slobodu medija”, *Beta*, 5. februar.

55 „Najavljeni sporazum Telekoma i Telenora ugrožava medijski pluralizam u Srbiji”, *NUNS*, 2. februar.

56 „Otkrivamo cenu za koju državni Telekom „poklanja” resurse Telenoru”, *N1*, 31. januar.

57 „Brnabić: Tržišna utakmica Telekoma i Telenora sa SBB, nema veze sa slobodom medija”, *Cenzorlovka*, 5. februar.

58 „Telekom nezakonito pokreće tv kanal”, *Danas*, 12. maj.

59 „Zašto je Telekom odlučio da za 600 miliona evra otkupi pravo prenosa Premijer lige?”, *Danas*, 22. jul.

ispunjavaju ni minimalne uslove na koje ih obavezuje nacionalna frekvencija, ovo telo na tom planu ne radi gotovo ništa. Tu ocenu rada REM, kao i zaključak da je on instrument vlasti, pokazuje reakcija na martovsko pokazivanje leševa žrtava kriminalne grupe Veljka Belivuka na 12 televizijskih stanica. Fotografije je na konferenciji za medije prikazao predsednik Vučić. Tužilaštvo za organizovani kriminal je ocenilo da to treba da doprinese identifikaciji žrtava, ministarka Maja Gojković je rekla da zabrana prikazivanja fotografija dovodi u pitanje slobodu medija,⁶⁰ a u REM su zaključili da je to u interesu javnosti, kao i da je to odluka Nacionalnog saveta za bezbednost, koji ima primat u odnosu na sve upitno.⁶¹ Pokazivanje tih fotografija od strane ministra policije na *TV Hepi* predsednica Saveta REM je ocenila kao potez edukativnog karaktera.⁶²

Iz prakse saveta REM je vidljivo da je *TV Pinku* i *TV Hepiju*, koje su naklonjene vlasti, sve dozvoljeno. One konstantno krše pravila o reklamiranju, o prenosu skupova političkih partija, o izveštavanju pred izbore, do emitovanja rijalitija sa puno nasilja, vulgarnog ponašanja i scena seksa. Učestalim emitovanjem sukoba, svađa, grubih uvreda, pretnji i nasilja *TV Pink* afirmiše takvo ponašanje i indirektno pokazuje da je ono dozvoljeno, ocenjuje nadzorna služba REM. To, međutim, nije promenilo ponašanje većine članova Saveta. Prikazivanje ovakvih sadržaja je prema predsednici Saveta Oliveri Zekić nešto što mora biti sankcionisano, ali za te kazne nije bilo dovoljno glasova članova Saveta.⁶³

Tako je REM u februaru obustavio postupak protiv *TV Pink* zbog otvorene pretnje smrću izrečene u rijaliti programu,⁶⁴ a u maju od sedam drugih prijava protiv *Pinka* i *Hepija*, jer nije postojala većina.⁶⁵ Ovo telo je odbacilo i prijavu protiv *Hepija* zbog vređanja i izrečenih neistina o logorima koje su osnovali bosanski Srbi u vreme rata u BiH,⁶⁶ kao i prijavu protiv iste TV zbog pravdanja optuženih za silovanje.⁶⁷

REM je u oktobru odustao od postupka protiv *Pinka* i *RTS* zbog prekomernog pozitivnog izveštavanja o predsedniku Vučiću, jer pozitivno izveštavanje o političkim temama u određenom vremenskom periodu samo po sebi ne predstavlja osnov za povredu obaveza i da prekomerno pozitivno izveštavanje nije zakonska kategorija niti je bilo kojim članom zakona propisano koliko je i u kojoj meri dozvoljeno ili nije izveštavati o bilo kom predstavniku izvršne vlasti, pa i o predsed-

60 „Gojković: Zabrana objave fotografija zločina dovela bi u pitanje slobodu medija”, *NI*, 21. jul.

61 „Slike odsečenih glava po zakonu”, *Danas*, 18. mart.

62 „Olivera Zekić: Vulin pokazao fotografije edukativnog karaktera”, *NUNS*, 20. jul.

63 „REM ne kažnjava Pink i Hepi zbog napada i pretnji smrću, dok zabranjuje Radio Puls zbog uvreda”, *Cenzolovka*, 28. maj.

64 „REM obustavio postupak protiv Pinka zbog pretnje smrću u rijalitetu”, *UNS*, 24. februar.

65 „REM ne kažnjava Pink i Hepi zbog napada i pretnji smrću, dok zabranjuje Radio Puls zbog uvreda”, *Cenzolovka*, 28. maj.

66 „Šegačili se sa izgladnelim ljudima u logorima u BiH”, *Danas*, 19. mart.

67 „REM ponovo nije kaznio Pink i Hepi čak ni zbog ruganja žrtvama silovanja”, *Cenzolovka*, 18. mart.

niku Republike.⁶⁸ Naime, BIRODI je utvrdio da su te dve kuće u informativnim emisijama tokom septembra više od 8,5 sati posvetile Vučiću i to 90 odsto u pozitivnom kontekstu.⁶⁹

Novčane kazne REM su blage u odnosu na zaradu emitera, formular za prijavu prekršaja Kodeksa je komplikovan a rok za podnošenje prijave je 30 dana.⁷⁰

Ipak, kada su u pitanju mediji koji su kritički nastrojeni prema vlasti, praksa REM je potpuno drugačija. Tako je REM u februaru pod redovan nadzor stavio kablovske televizije *NI*, *Novu S* i *Al Jazeera* „jer imaju značajnu gledanost”, iako one emituju program po konvenciji o prekograničnoj TV.⁷¹ Istog meseca REM je ocenio da su voditelji emisije *Mentalno razgibavanje*, na *TV Nova S*, u novembru 2020. godine, prekršili „odredbe Zakona o elektronskim medijima i podzakonskim aktima” i o tome obavestili luksemburško nezavisno telo ALIA. Do završetka rada na ovom izveštaju nije bilo novih informacija o ovom slučaju.⁷² U maju je REM privremeno oduzeo dozvolu za emitovanje *Radio Pulsu*, čiji je vlasnik na Facebook-u kritikovao lokalnog funkcionera vladajuće SNS,⁷³ a u julu je dodelio nacionalnu frekvenciju *Radio Čeriju*, koji ne emituje program i nije registrovan na listi pružalaca medijskih usluga u REM.⁷⁴

REM je u decembru hitno izdao licencu ruskoj državnoj televiziji *RT* da emituje *RT DE* program na nemačkom jeziku od 23. decembra. Samo dan kasnije satelitski operator Eutelsat je prekinuo emitovanje tog programa u Nemačkoj. U obrazloženju se navodi da pozivanje na Evropsku konvenciju o prekograničnoj televiziji nije validno jer, iako su Nemačka i Srbija njeni potpisnici, to nije Rusija, čiji je program u pitanju.⁷⁵

2.4. Novinari i mediji kao meta

Broj incidenata povezanih sa novinarima i medijima povećan je i u 2021. godini. Na prvom mestu među onima koji napadaju, vređaju, lažno optužuju, pritiskaju i ometaju novinare su predsednik, predsednica Vlade i poslanici u parla-

68 „REM: Bez postupka protiv RTS i Pinka zbog prekomernog pozitivnog izveštavanja”, *NUNS*, 4. novembar.

69 „BIRODI podneo zahtev REM-u da utvrdi da li su RTS i PINK prekršili Zakon o elektronskim medijima”, *Danas*, 18. oktobar.

70 „Kako se krše prava najmlađih”, *Vreme*, 4. novembar.

71 „REM: pod nadzor staviti televizije Al Jazeera, Novu 1 i Novu S”, *Danas*, 24. februar.

72 „Darko Mitrović: Vlast demonstrira silu”, *Danas*, 25. februar.

73 „REM ne kažnjava Pink i Hepi zbog napada i pretnji smrću, dok zabranjuje Radio Puls zbog uvreda”, *Cenzolovka*, 28. maj.

74 „Nacionalna frekvencija za radio koji se ne emituje, iza kojeg stoji firma koja se bavi bojama”, *021*, 26. jul.

75 „MABB: Prekinuto satelitsko emitovanje ruskog kanala RT DE sa dozvolom iz Srbije”, *Cenzolovka*, 23. decembar. O ovom slučaju vidi više u delu izveštaja u odeljku II.6. Sloboda izražavanja i pravo na obaveštenost.

mentu. Po podacima portala Otvoreni parlament, nezavisni novinari i mediji su, u negativnom kontekstu, u parlamentu pomenuti 199 puta u periodu april-jun.⁷⁶ Optužbe su se kretale od toga da šire mržnju, da su teroristi (*Danas*, *Vreme*, *Nin*) i da ugrožavaju bezbednost Aleksandra Vučića i njegove porodice. Pominjane su medijska diktatura, optužbe da podržavaju kriminalne grupe, da peru novac, označavani su kao izdajnici i strani plaćenici i prećeno je da će svako ko kritikuje vlast „biti prebijen u džaku”.⁷⁷ Otvoreni parlament podneo je do juna 2021. godine ukupno deset prijava protiv poslanika vladajuće većine koji su se, svojim obraćanjima u parlamentu, uključili u kontinuiranu kampanju protiv civilnog društva i nezavisnih medija u Srbiji.⁷⁸ U tom kontekstu, izricanje jedine opomene, protiv narodnog poslanika Srblislava Filipovića, i odbacivanje preostalih devet prijava kao neosnovanih može se razumeti kao potreba za održavanjem privida o primeni Kodeksa, na isti način na koji i Narodna skupština u sve većoj meri služi svrsi održavanja privida demokratskog i uređenog društva. Od brojnih istupa predsednika protiv novinara i medija izdvaja se njegova poruka iz Brisela da je *Danas* „najcrnja fašistička propaganda”,⁷⁹ dok je Ana Brnabić izjavila da taj dnevni list poziva na atentat na braću Vučić.⁸⁰

O teškom položaju novinara u Srbiji govori podatak da se za četiri meseca (mart-jul) na novoosnovani SOS telefon javilo oko sto novinara koji su dobijali pretnje ili se osećali ugroženim.⁸¹

Prema podacima iz baze napada na novinare koju vodi NUNS, u 2021. godini zabeleženo je ukupno 149 napada i to 6 fizičkih napada, 3 napada na imovinu novinara i dve upućenje pretnje da će se napasti imovina novinara. Pored toga, zabeleženo je 96 slučajeva pritiska na novinare a upućene su 42 verbalne pretnje.⁸²

Ovde ćemo pomenuti samo neke od napada. U aprilu je u Novom Sadu napadnut novinar Daško Milinović,⁸³ a njegovi napadači su u decembru nepravno-snažno osuđeni na kazne zatvora.⁸⁴ U maju i junu je obezbeđenje kineske fabrike Linglong u Zrenjaninu sprečilo ekipu holandske TV⁸⁵ i ekipu *NewsMax Adria* da

76 „Igra brojkama (1): Tužilaštvo, novinari, prijave i napadi”, *NUNS*, 29. jul.

77 „Dnevnik poslaničkih uvreda (2): Kritičke medije optužuju za kriminal, terorizam, divljanje i, naravno, ugrožavanje Vučića”, *Cenzolovka* 30. jul.

78 „Otvoreni parlament: Izmene Kodeksa neće poboljšati atmosferu u Skupštini”, *Danas*, 23. septembar.

79 „Opasna izjava Vučića da je *Danas* ‘fašistička propaganda’”, *Danas*, 16. jun.

80 „Premijerka povezala naslovnu stranu *Danasa* i tvit s pozivom na ubistvo Vučića”, *Danas*, 17. jun.

81 „Vlast normalizovala nasilje nad novinarima u Srbiji”, *NUNS*, 9. jul.

82 Podaci dostupni na internet stranici *bazenuns.rs*.

83 „Šipkama napadnut novosadski novinar Daško Milinović”, *O21*, 16. april.

84 „Napadači na Daška Milinovića osuđeni na zatvorske kazne, dvojica nakon presude puštena na slobodu”, *O21*, 8. decembar.

85 „Obezbeđenje fabrike ‘Linglong’ pokušalo da spreči holandske novinare da snime izjavu aktiviste Građanskog preokreta (VIDEO)”, *Danas*, 18. maj.

snime prilog, bez ikakve reakcije nadležnih.⁸⁶ U avgustu je u Sjenici iz vatrenog oružja ranjen administrator Facebook stranice *Sjениčke novine*,⁸⁷ dok je u septembru u Beogradu napadnuta ekipa *TV N1*, za šta je sutradan dobila izvinjenje.⁸⁸ U oktobru je u Beogradu na ulici napadnut novinar tabloida *Srpski telegraf*.⁸⁹ U decembru su fizički napadi i pritisci na novinare pojačani, naročito u vreme građanskih protesta. Tako su napadnuti novinar *Foneta* u Beogradu, ekipa *TV Valjevo Plus*, kojoj je onespobljena kamera i novinar *Voice* u Novom Sadu.⁹⁰ Policija ne samo da nije reagovala na licu mesta već su prijavljeni i slučajevi da je policija dolazila na kućne adrese nekih novinara i savetovala im da ne idu da izveštavaju sa protesta jer su označeni kao organizatori protesta. Naprednjačka vlast u Šapcu je oblepila ceo grad poternicom na visoko kvalitetnom papiru i u boji protiv novinarkе *Podrinskih*, koja je i ranije napadana, tvrdeći da je ona organizator građanskih protesta. Na ovaj otvoreni poziv na linč lokalna policija nije reagovala.⁹¹ Novinarka iz Sente Mina Delić dobila je prekršajnu prijavu uz zaprećenu novčanu kaznu od 100.000 do 150.000 dinara, kao organizator ekološkog protesta,⁹² a zbog izveštavanja sa protesta podnete su prekršajne prijave protiv novinara u Aleksincu, Subotici i Smederevu. Ovim povodom, predsednica Saveta REM je izjavila na *TV Prva* da „ima neke svoje informacije da se za ekološke proteste u Srbiju, sa raznih strana slilo oko 100 miliona evra”, čime je, kako navode iz BIRODI, prekršila Kodeks ponašanja Saveta REM, na čijem je čelu.⁹³

Broj verbalnih napada, pretnji, vređanja i ometanja je daleko veći.⁹⁴

2.5. Suđenja – za novinare teško dostupna pravda

Suđenja, kada su u pitanju novinari i mediji imaju dva toka. Prvi, nešto brži je onaj za povredu časti i ugleda sa češćim presudama, obično nekoliko godina nakon incidenta, sa okrivljenima koji su najčešće provladini tabloidi i oštećenima koji su opozicioni političari, organizacije civilnog društva i novinari.

Kada su u pitanju suđenja za vređanje, pretnje i napade na novinare, situacija je drugačija. Za ubistvo Slavka Čuruvije iz 1999. godine optužnica je podignuta 2014, prvostepena presuda je doneta 2019, ponovljeno suđenje je počelo 2020, a druga pr-

86 „Obezbeđenje Linglonga ponovo u akciji sprečavanja novinara da rade svoj posao”, *N1*, 7. jun.

87 „Upucan administrator Facebook stranice ‘Sjениčke novine’”, *Danas*, 7. avgust.

88 „Obezbeđenje pretilo ekipi TV N1, kompanija Aseko se izvinila”, *N1*, 23. septembar.

89 „Napadnut glavni urednik Srpskog telegrafa Milan Lađević”, *Danas*, 1. oktobar.

90 „Novinari napadani tokom subotnjih protesta, udruženja: Gde je bila policija?”, *N1*, 5. decembar.

91 „Osude poziva na linč urednice ‘Podrinskih’”, *Danas*, 17. decembar.

92 „Novinarka iz Sente: Čaša je napunjena, ljudima počinje da bude dosta svega”, *N1*, 20. decembar.

93 „BIRODI: Zekić prekršila Kodeks ponašanja članova Saveta REM-a”, *Cenzolovka*, 13. decembar.

94 Prilikom pripreme ovog priloga obrađen je veliki broj slučajeva napada na novinare koji zbog koncepcije i obima izveštaja nisu navedeni a koji se nalaze u bazi Beogradskog centra za ljudska prava.

vostepena presuda sa identičnim kaznama za optužene doneta je 2. decembra 2021. godine. Sada je na potezu Apelacioni sud koji će morati da donese konačnu presudu, a advokati osuđenih su najavili da će se žaliti i na ovu presudu.⁹⁵ Slučajevi ubistva Dade Vujasinović, Milana Pantića i pokušaj ubistva Dejana Anastasijevića su još u predistražnoj fazi.⁹⁶

Pravosnažno se kažnjava tek svaki deseti prijavljeni slučaj pretnji i napada na novinare, rezultat je jednog istraživanja objavljenog u februaru.⁹⁷

Tužilaštvo je do kraja oktobra 2021. godine formiralo 66 predmeta koji se tiču bezbednosti novinara, od kojih je trećina odbačena. Za 2020. i 2021. godinu, u kojima je formirano ukupno 125 ovakvih predmeta, izrečeno je samo 6 osuđujućih presuda.⁹⁸

U februaru je doneta prvostepena presuda za paljenje kuće novinara Milana Jovanovića (2018) u Grockoj, kojom su bivši predsednik te opštine kao podstrekač i jedan izvršilac osuđeni na po 4 godine i tri meseca zatvora.⁹⁹ Krajem decembra Apelacioni sud je ukinuo tu prvostepenu presudu i vratio predmet osnovnom sudu na ponovno suđenje.¹⁰⁰

U 2021. godini su bile česte SLAPP tužbe protiv kritičkih medija koje su pokretale kompanije bliske vlastima. Tako je Milenijum tim u aprilu tužio šest medija zbog prenošenja verodostojnih informacija sa konferencije za medije opozicionog političara Vuka Jeremića. Milenijum, međutim, nije demantovao nijedan navod niti je zatražio objavljivanje ispravke, na šta po zakonu ima pravo, već je zatražio odštetu od 100.000 evra po mediju. Posle kritika i pritiska javnosti zahtev je umanjen na 100 evra po mediju.¹⁰¹ Sličnu tužbu protiv četiri medija i jedne NVO podnela je Adrija media grup, sa sličnim enormnim zahtevima.¹⁰² Ona smatra da joj je ugled povređen tvrdnjom da njihov tabloid *Kurir* često objavljuje lažne i manipulativne vesti i neguje govor mržnje.

Namena SLAPP tužbi je da medije uvedu u skupe sudske procese koji mogu da dovedu do njihovog gašenja, odnosno pritiska da prestanu da izveštavaju o nelegalnim radnjama. Zato se one često definišu i kao „tužbe protiv javnog interesa”.

95 „Bivšim pripadnicima Državne bezbednosti 100 godina zatvora za ubistvo Ćuruvije”, *NUNS*, 2. decembar.

96 „Matić: Znamo ko je ubio Milana Pantića”, *Danas*, 14. april.

97 „Kažnjava se svaki deseti napad na novinare”, *Danas*, 23. februar.

98 „Napadnuto 74 novinara, samo šest osuđujućih presuda”, *Danas*, 8. decembar.

99 „Simonović osuđen za paljenje kuće...” *Danas*, 24. februar.

100 „Jovanović: Ukidanje presude novi pokušaj ubistva, Apelacioni sud puca na nas”, *NI*, 27. decembar.

101 „Milenijum tim: Sudu predati podnesci da se tužbeni zahtevi prema medijima smanje na 100 evra”, *Danas*, 11. avgust.

102 „Izdavač Kurira tužio Cenzolovku, Raskrikavanje, *Danas*, Javni servis i jednu NVO, traži 11 miliona”, *Cenzolovka*, 12. avgust.

2.6. Neprofesionalno ponašanje novinara i medija

I u 2021. godini nastavio je da raste broj slučajeva kršenja Kodeksa novinara. Najčešće se krši pretpostavka nevinosti, poštovanje privatnosti, istinitost izveštavanja i razlikovanje činjenica od pretpostavki, kao i obaveza da jasno budu obeleženi promo prilozima.

Po podacima Saveta za štampu u septembru 2021. godine zabeležena su 993 teksta u kojima je bar jednom prekršen kodeks. To je povećanje od 50 odsto u odnosu na isti mesec 2020. (661). Po istom izvoru, u junu, avgustu i oktobru kodeks je kršen više od 50 puta dnevno.¹⁰³

Kada je u pitanju govor mržnje podaci su takođe zabrinjavajući. U periodu od 18. januara do 18. februara 2021, u pet dnevnika je, u 232 teksta, detektovan govor mržnje.¹⁰⁴ Analiza Centra za interkulturalnu komunikaciju (CINK) iz Novog Sada pokazuje da četiri dnevna lista – *Informer*, *Kurir*, *Alo* i *Večernje novosti* – neguju govor mržnje kao deo uređivačke politike, koja je pritom prilično „usaglašena” i koja je diktirana spolja. Govor mržnje je pre svega usmeren prema političkim protivnicima i pripadnicima druge nacionalnosti.

U Indeksu medijske pismenosti Instituta za otvoreno društvo iz Sofije koji je analizirao 35 evropskih zemalja, Srbija je na 29. mestu po otpornosti na lažne vesti. Kada su u pitanju lažne vesti o kovidu 19 i vakcinaciji, među 20 analiziranih medija iz regiona, 15 njih je iz Srbije, a od 10 medija koji su preneli lažne vesti o lekovima, njih 9 je iz Srbije.¹⁰⁵

U provladinim medijima često se mogu čuti neutemeljene optužbe protiv medija i opozicionih političara. Tako ih optužuju za pozive na likvidaciju Vučića, za saradnju sa kriminalcima, za pokušaj izazivanja haosa u zemlji.¹⁰⁶ Tako je, na primer, tabloid *Alo*, u vreme septembarske krize na Kosovu, optužio Dragana Đilasa da pomaže kosovskim Albancima, odnosno da je izdajnik.¹⁰⁷ A tabloid *Srpski telegraf* je naslovnom stranom uz naslov „Zapadni megafoni dobili milione” optužio kritičke medije da su strani plaćenici.¹⁰⁸

Sa druge strane brojni su primeri u kojima su provladini mediji jednostavno ignorisali informacije koje su od značaja za javnost. Tako je većina tih medija prećutala ime srpskog ministra finansija koje se pojavilo u Pandorinim papirima, međunarodnom istraživačkom projektu o malverzacijama svetskih lidera i političara.¹⁰⁹

103 „Savet za štampu: Novine i po 50 puta dnevno prekrše Kodeks”, *Danas*, 25. oktobar.

104 „Istraživanja: Štampana porcija mržnje u beogradskim dnevnim tabloidima”, *NUNS*, 18. maj.

105 „Godinu dana laganja: Dominantna uloga medija iz Srbije u širenju lažnih informacija”, *NUNS*, 13. maj.

106 „Tabloidi optužuju Danas da poziva na likvidaciju Vučića”, *Danas*, 30. jul.

107 „Albancima pomažu Đilas i Hrvati – Srbi na snajperskom nišanu ROSU hrabro poručuju: Nema povlačenja!”, *Alo*, 21. septembar.

108 „Organizacije civilnog društva podnele prijavu protiv Uprave za sprečavanje pranja novca i urednika Srpskog telegrafa”, *Južne vesti*, 25. septembar.

109 „Stanovi Siniše Malog nevidljivi za prorežimske medije”, *NUNS*, 6. oktobar.

RTS je prečutao, u vesti o izveštaju *Freedom House*-a, one delove koji govore o tome da SNS krši politička prava i građanske slobode i da vrši pritisak na medije.¹¹⁰ Poslanik SNS, Vladimir Đukanović, koji je advokat, predsednik parlamentarnog Odbora za pravosuđe, član Državnog veća tužilaca i Visokog saveta sudstva, ali i novinar, napravio je presedan u srpskom novinarstvu. On je sa svojim branjenikom, Koluvijskom, prvooptuženim za ilegalnu plantažu marihuane Jovanjica koji je u kućnom pritvoru, napravio obiman tv intervju u njegovom domu. U intervjuu Koluvijski je iznio teze o sopstvenoj i nevinosti Andreja Vučića, optužujući sadašnjeg ministra odbrane da stoji iza ove afere. Osim toga izneo je i brojne optužbe protiv opozicije. Đukanović nije tražio bilo kakvu potvrdu za iznete tvrdnje, već je podsticao sagovornika da nastavi. I drugi predstavnici vlasti su isticali da je Koluvijski izneo istinu a u njegovu odbranu je stao i predsednik Vučić koji je javno izrekao neistinu da je marihuana legalizovana u Nemačkoj.¹¹¹

U izveštavanju o teškim krivičnim delima kao na primer silovanjima, tabloidi takođe često krše profesionalni kodeks. Tako ili relativizuju sam čin¹¹² ili, kako je *Danas* objavio u martu, žrtve optužuju da su primile novac da bi nekog tužile za namerom da satanizuju osobu i Srbe uopšte (*Danas*, 30. mart). Kada pišu o nasilju, mediji čak u 75 odsto slučajeva otkrivaju identitet žrtve¹¹³ što je nedozvoljeno. Osim toga, tabloidni mediji često objavljuju podatke iz policijske istrage ili nekončanih sudskih procesa pa zbog toga policiju i tužilaštvo ponekad nazivaju i „dostavne službe tabloida”.¹¹⁴ Bivši načelnik beogradskog UKP je, zbog odavanja policijskih informacija sajtu tabloida *Objektiv*, osuđen na 7 meseci kućnog zatvora.¹¹⁵

3. Položaj pravosuđa – u svetlu promene Ustava

3.1. Ustavni položaj pravosuđa i izbor sudija i tužilaca

Prema članu 4 Ustava uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, a odnos tri grane vlasti se zasniva na ravnoteži i međusobnoj kontroli. Ustav istovremeno proklamuje i nezavisnost sudske vlasti. Osnovni preduslov za ostvarivanje ovog načela je sudska nezavisnost i nepristrasnost, ali istovremeno i efikasnost u donošenju odluka da bi se ostvario pristup pravdi svim građanima.

Izbor sudija u Republici Srbiji, prema važećem Ustavu, u nadležnosti je Narodne skupštine i Visokog saveta sudstva (VSS). Iako proklamuje princip stalnosti sudijske

110 „RTS prečutao ključne delove izveštaja *Freedom House*”, *Raskrikavanje*, 5. mart.

111 „Medijsko pranje Koluvijske i Vučićovo (ne)čitanje *Danasa*”, *NUNS*, 7. oktobar.

112 „Kako da relativizujete silovanje u nekoliko minuta: Javni ispadi popularnog radijskog dvojca”, *021.rs*, 14. oktobar.

113 „UN Women: Mediji da poštuju etički i profesionalni kodeks”, *Tanjug*, 10. avgust.

114 „Tabloidno zastrašivanje žrtava”, *Danas*, 30. mart.

115 „Bivši načelnik UKP-a odavao tajne tabloidu ‘Objektiv’”, *Raskrikavanje*, 2. april.

funkcije, Ustav istovremeno propisuje da mandat licu koje se prvi put bira za sudiju traje tri godine, nakon čega se vrši ponovni izbor, ovaj put za trajno obavljanje sudijske funkcije. Narodna skupština, na predlog Visokog saveta sudstva, bira sudije prvi put, dok Visoki savet sudstva bira sudije za trajno obavljanje sudijske funkcije.¹¹⁶

Prema Ustavu, VSS broji 11 članova, od čega 8 izbornih članova bira Narodna skupština. U njegov sastav ulaze i predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine kao članovi po položaju. Izborne članove čine šest sudija sa stalnom sudijskom funkcijom i dva ugledna i istaknuta pravnika s najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta. Osim za članove po položaju, mandat članova VSS traje pet godina (čl. 153). 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 na svoje funkcije prethodno izabrani odlukom Narodne skupštine.

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 (čl. 156–165). Samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, obezbeđuje i garantuje Državno veće tužilaca, kao samostalan Ustavom ustanovljen organ (čl. 164). Ustav propisuje da javnog tužioca na predlog Vlade bira Narodna skupština, a da mandat javnog tužioca traje šest godina i da može biti ponovo biran.

Izbor tužilaca regulisan je i Zakonom o javnom tužilaštvu. Javnog tužioca na predlog Vlade bira Narodna skupština. Vlada predlaže Narodnoj skupštini jednog ili više kandidata sa liste kandidata koje utvrđuje DVT, dok DVT prethodno dostavlja Vladi listu jednog ili više kandidata za izbor. U slučaju da DVT predloži Vladi samo jednog kandidata, Vlada može vratiti predlog DVT.

Narodna skupština, na predlog Državnog veća tužilaca, bira za zamenika javnog tužioca lice koje se prvi put bira na ovu funkciju i njegov mandat traje tri godine. Nakon isteka trogodišnjeg mandata, Državno veće tužilaca u skadu sa zakonom, bira zamenike javnih tužilaca za trajno obavljanje funkcije, u istom ili drugom javnom tužilaštvu (čl. 159 Ustava).

3.2. Pripreme za promenu Ustava 2018–2020. godine

Venecijanska komisija je u svom izveštaju o Srbiji iz 2007. godine,¹¹⁷ ukazala na problematična rešenja važećeg Ustava kada je reč o mogućnosti političkog uticaja na pravosuđe, a preporuke iz izveštaja Venecijanske komisije u potpunosti su integrisane u aktivnosti AP za Poglavlje 23. Upravo zbog toga se Srbija u postupku

116 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.

117 Venecijanska komisija, *Mišljenje o Ustavu Srbije*, Mišljenje br. 405/2006, CDL-AD (2007) 004, st. 15–17.

pridruživanja Evropskoj uniji i obavezala na promenu Ustava i obezbeđivanje nezavisnosti pravosuđa od političkih uticaja.

U AP za Poglavlje 23 bilo je predviđeno da predlog za promenu Ustava bude usvojen u Narodnoj skupštini u trećem kvartalu 2016. godine, da izrada radnog teksta Ustava i javna rasprava budu sprovedene do kraja 2016. godine, da predlog Ustava bude upućen Venecijanskoj komisiji na mišljenje početkom 2017. godine, a da novi Ustav bude usvojen do kraja 2017. godine.¹¹⁸

Međutim, inicijativa za ustavnu reformu u oblasti pravosuđa pokrenuta je tek u proleće 2017. godine a javna rasprava u organizaciji Ministarstva pravde, koju su obeležili verbalni sukobi predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti sa sudijama i tužiocima, trajala je dve godine i nije dala rezultate. Predstavnici pravosuđa, profesori ustavnog prava i predstavnici civilnog društva su davali niz primedbi na predlog izmena koji je pripremila Ministarstvo pravde. Nacrt amandmana o promeni Ustava menjao se četiri puta, održan je veliki broj skupova posvećenih reformama, uprkos nepoštovanju procedura propisanih Ustavom, ali i Akcionim planom za Poglavlje 23, u kom nije predviđena aktivnost Ministarstva pravde u predlaganju promene ustavnih odredaba, jer su one u isključivoj nadležnosti Narodne skupštine.¹¹⁹

Akcioni plan predviđa da, ovlašćeni predlagač, u skladu s članom 203 Ustava dostavi predlog za promenu Ustava Narodnoj skupštini. Ovaj član predviđa da predlog za promenu Ustava može podneti najmanje jedna trećina od ukupnog broja narodnih poslanika, predsednik Republike, Vlada i najmanje 150.000 birača, što znači da Ministarstvo pravde nije bilo ovlašćeni predlagač promene važećeg Ustava Srbije.

Promene Ustava su se vratile u ustavne okvire kada je Vlada 30. novembra 2018. godine podnela Narodnoj skupštini Predlog za promenu Ustava pozivajući se na član 203 Ustava i član 142 Poslovnika Narodne skupštine.¹²⁰ Predlog je 14. juna 2019. godine usvojen na sednici Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo Skupštine Srbije. Godinu i po dana nakon podnošenja predloga za izmenu Ustava od strane ovlašćenog predlagača, on se nije našao na dnevnom redu plenarne sednice, odnosno nije zakazana posebna sednica posvećena promeni Ustava u skladu sa Poslovnikom o radu Narodne skupštine. Pred sam početak jesenjeg zasedanja Skupštine, ministarka pravde je najavila da će o promenama Ustava odlučivati novi saziv Narodne skupštine, nakon republičkih izbora 2020. godine.¹²¹

Tokom 2020. godine, predlog za promenu Ustava je, zajedno sa drugim predlozima Vlade, povučen iz skupštinske procedure, uoči republičkih izbora sprovedenih 21. juna. Predlog je u istovetnom tekstu, više od dve godine od prvobitnog usva-

118 Akcioni plan za Poglavlje 23, str. 30 i 31.

119 O ustavnim reformama u oblasti pravosuđa u toku 2017. i 2018. godine vidi detaljnije u *Izveštaj 2017*, III.1.1, *Izveštaj 2018*, III.1.2, *Izveštaj 2019*, III.2.1. i *Izveštaj 2020*, III.3.4.

120 „Predlog za promenu Ustava Republike Srbije – Tekst propisa”, *Paragraf.rs*, 8. januar 2019. godine.

121 „Kuburović: Izmene Ustava nakon izbora”, *Novi magazin*, 18. avgust 2020. godine.

janja, ponovo usvojen na sednici Vlade održanoj 3. decembra 2020. godine i zatim upućen Narodnoj skupštini na dalje odlučivanje.

U Revidiranom akcionom planu za Poglavlje 23, kao očekivani rok za promenu Ustava predviđen je četvrti kvartal 2021. godine.

3.3. Utvrđivanje akta o promeni Ustava tokom 2021. godine

U skladu sa prethodno navedenim, tokom 2021. godine ubrzano su sprovedene brojne aktivnosti koje su rezultirale utvrđivanjem Akta o promeni Ustava 30. novembra 2021. godine,¹²² o čijem će potvrđivanju građani odlučivati na referendumu raspisanom za 16. januar 2022. godine.¹²³

Prvi značajniji korak u ovom pravcu je učinjen 16. aprila, kada je skupštinski Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo doneo Odluku o pokretanju aktivnosti za promenu Ustava, a nakon toga su organizovana javna slušanja u Beogradu, Novom Sadu, Nišu i Kragujevcu na kojima je, vrlo načelno, tema bila potreba za promenom Ustava Srbije.

Poslanici Skupštine Srbije su zatim dvotrećinskom većinom¹²⁴ 7. juna usvojili predlog Vlade za promenu Ustava. Usvojenim predlogom Vlade predložena je promena člana 4 Ustava koji se tiče odnosa između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti; članova 142–165 koji se odnose na sudove i javna tužilaštva; članova 99, 105 i 172 koji se odnose na nadležnost Narodne skupštine, način odlučivanja u Narodnoj skupštini i izbor i imenovanje sudija Ustavnog suda.¹²⁵

Predsednica Vlade Ana Brnabić je uoči glasanja navela da je cilj ovih promena da Srbija dobije pravosuđe koje će omogućiti vladavinu prava, brzu i dostižnu pravdu i ekonomski napredak.¹²⁶

Nedugo zatim, 23. juna Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo je, uz značajan pritisak javnosti i Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji,¹²⁷ formirao Radnu grupu za izradu Akta o promeni Ustava.¹²⁸ Radnu grupu je činilo 11 članova,¹²⁹ na

122 Poslanici su dvotrećinskom većinom, glasovima 193 poslanika za i tri protiv, utvrdili Akt o promeni Ustava.

123 Referendum je raspisan 30. novembra, a referendumsko pitanje glasi: „Da li ste za potvrđivanje Akta o promeni Ustava?”

124 Za Predlog o promeni Ustava glasalo je 207 poslanika.

125 „Odluka o prihvatanju predloga za promenu Ustava Republike Srbije”. Dostupno na internet stranici Otvorenog parlamenta.

126 „Skupština Srbije usvojila vladin predlog o promeni Ustava u delu pravosuđa”, *Radio Slobodna Evropa*, 7. jun.

127 „Nacionalni konvent: Formirati radnu grupu za izradu akta o promeni Ustava”, *Danas*, 14. jun.

128 „Formirana Radna grupa za izradu akta o promeni Ustava Srbije”, *RTV*, 23. jun.

129 Članovi Radne grupe, kojom je predsedavala predsednica Odbora Jelena Žarić Kovačević, su: prof. dr Vladan Petrov, član, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, sudija Ustavnog Suda Republike Srbije i član Venecijanske komisije za Srbiju; Branko Marinković,

čelu sa predsednicom Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo. Na insistiranje stručne javnosti, u radnu grupu su uključeni i predstavnici Društva sudija i Udruženja tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije. Formiranje Radne grupe je na samom početku obeležilo imenovanje dr Srđana Đorđevića, profesora Pravnog fakulteta u Kragujevcu, koji je prvostepeno osuđen u tzv. aferi Indeks u kojoj je procesuriano više profesora i zaposlenih Pravnog fakulteta u Kragujevcu, zbog primanja mita i drugih nezakonitih radnji. Nakon reakcije javnosti na ovo imenovanje, Đorđević je saopštio da neće učestvovati u radu Radne grupe,¹³⁰ te je samo šest dana nakon formiranja grupe, zamenjen drugim članom, dr Bojanom Milisavljevićem sa Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu.

Već prilikom formiranja Radne grupe, predsednica Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo je najavila da očekuje Nacrt akta o promeni Ustava do kraja jula 2021. godine, samo mesec dana nakon održavanja prve sednice ovog tela.¹³¹ Iako je rad radne grupe trajao nešto duže, najavljena brzina izrade Nacrta akta o promeni Ustava tokom letnjih meseci izazvala je opravdane kritike, naročito zbog nemogućnosti da ovaj nacrt suštinski bude preispitan i raspravljen.¹³²

Odbor za Ustavna pitanja i zakonodavstvo je utvrdio prvi Nacrt akta o promeni Ustava 6. septembra, nakon čega je on upućen na hitno mišljenje Venecijanskoj komisiji. Nakon dobijenog mišljenja Venecijanske komisije od 18. oktobra,¹³³ novi tekst je utvrđen na sednici Odbora 28. oktobra. Nakon još jednog hitnog mišljenja Venecijanske komisije,¹³⁴ Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo je 29. novembra utvrdio Predlog akta o promeni Ustava o kom se već sutradan odlučivalo na plenarnoj sednici Narodne skupštine.

Osim očigledne brzine kojom je Akt o promeni Ustava pripremljen, a zatim i izglasan, u javnosti su se mogla čuti podeljena mišljenja o krajnjim dometima predloženih rešenja. Iako su predstavnici vlasti i učesnici u radu Radne grupe zadovoljni ponuđenim poboljšanjima, njihovi kritičari ističu da ona ne mogu dovesti do osnov-

zamenik generalnog sekretara Narodne skupštine; Jovan Ćosić, pomoćnik ministra pravde; Darko Radojičić, pomoćnik direktora Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo; Vladimir Vinš, viši savetnik u Ministarstvu pravde; prof. dr Bojan Milisavljević, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu; dr Miloš Stanić, naučni saradnik u Institutu za uporedno pravo; dr Miroslav Đorđević, naučni saradnik u Institutu za uporedno pravo; Dragana Boljević, sudija Apelacionog suda u Beogradu, počasni predsednik Društva sudija Srbije i dr Goran Ilić, zamenik Republičkog javnog tužioca, zamenik predsednika Državnog veća tužilaca, Poverenik za samostalnost tužilaca i član Predsedništva Udruženja tužilaca.

130 „Srđan Đorđević: Ne učestvujem u radnoj grupi za izmenu Ustava”, *Danas*, 30. jun.

131 Prva sednica je održana 30. juna 2021. godine.

132 „Akt o promeni Ustava doraditi argumentima struke”, *Danas*, 17. septembar.

133 Mišljenje Venecijanske komisije o Nacrtu ustavnih amandmana o pravosuđu i Nacrtu ustavnog zakona od 18. oktobra, br. 1027/2021 i 1047/2021. Dostupno na internet stranici Venecijanske komisije.

134 Mišljenje Venecijanske komisije o Nacrtu ustavnih amandmana o pravosuđu od 24. novembra, br. 1027/2021 i 1067/2021. Dostupno na internet stranici Venecijanske komisije.

nog cilja – onemogućavanja zakonodavne i izvršne vlasti da utiču na ključne odluke u pravosuđu.

Postoji saglasnost da su nesumnjivo dobre strane Akta o promeni Ustava uklanjanje trogodišnjeg probnog mandata sudija i mogućnost da sudije i tužioci samostalno biraju svoje predstavnike u pravosudne savete. Oni koji smatraju da je Akt u svojim ključnim odredbama morao bolje garantovati podelu vlasti navode, uglavnom se pozivajući na mišljenje Venecijanske komisije u kome se navodi da je, iako predložena rešenja nisu u suprotnosti ni sa jednim međunarodnim standardom, potrebno još jednom insistirati na potrebu da se smanji rizik od politizacije dva pravosudna saveta.¹³⁵

Zamerke se pre svega odnose na sastav Visokog saveta tužilaštva koji je uređen Amandmanom XXV i koji predviđa da ovo telo čini 11 članova: pet javnih tužilaca koje biraju glavni javni tužioci i javni tužioci, četiri istaknuta pravnik koji bira Narodna skupština, Vrhovni javni tužilac i ministar nadležan za pravosuđe. Na ovaj način u potpunosti je izigran cilj iz Akcionog plana za Poglavlje 23 u kom se navodi da minimum 50% sastava čine članovi iz reda javnih tužilaca.¹³⁶ Takođe, i Venecijanska komisija je u svom Mišljenju istakla zabrinutost zbog sastava ovog tela i preporučila da se iz sastava izuzmu ministar pravde i vrhovni javni tužilac i umesto njih uvedu još dva javna tužioca koje će birati glavni javni tužioci i javni tužioci.¹³⁷ Imajući u vidu meru u kojoj je tužilaštvo do sada bilo pod političkim uticajem mora se konstatovati da je spremnost nosilaca vlasti da se sa ovom praksom nastavi prevaagnula u odnosu na preporuke struke, međunarodnih organizacija, brojnih strateških dokumenata koje je ista ta vlast usvojila i naposljetku zahteva građana da nosioci pravosudnih funkcija budu nezavisni. Iako se uvodi jedno ograničenje, da ministar nadležan za pravosuđe ne glasa u postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti javnog tužioca, mora se konstatovati da je propuštena još jedna šansa da se, barem formalno, otkloni mogućnost političkog uticaja na nosioce javnotužilačkih funkcija.

Takođe, dosta polemike u javnosti je izazvao mehanizam izbora istaknutih pravnik u sastav Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaštva. Naime, prema amandmanima XIII i XXV, u oba pravosudna saveta Narodna skupština bira po četiri istaknuta pravnik glasovima dve trećine svih narodnih poslanika. Iako se ovako visoko postavljenom kvalifikovanom većinom želeo postići konsenzus predstavnika vlasti i opozicije u Parlamentu, realnije je pretpostaviti da će praksa dovesti do toga da će ovaj mehanizam izbora postati praktično neprimenjiv i da će se uglavnom pribegavati supsidijarnom rešenju. Naime, ukoliko Narodna skupština ne izabere sva četiri člana u roku određenom zakonom, preostale (neizabrane) članove posle isteka

135 *Ibid.*, stav 52.

136 Vidi Revidirani akcioni plan za Poglavlje 23, aktivnost 1.1.1. Dostupno na internet stranici Ministarstva pravde.

137 Tačka 31 Mišljenja Venecijanske komisije. Mišljenje Venecijanske komisije o Nacrtu ustavnih amandmana o pravosuđu od 24. novembra, br. 1027/2021 i 1067/2021. Dostupno na internet stranici Venecijanske komisije.

zakonom određenog roka između svih kandidata koji ispunjavaju uslove za izbor bira komisija koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda, Vrhovni javni tužilac i Zaštitnik građana, većinom glasova. Imajući u vidu da su članovi ove komisije, svi do jednog, nosioci funkcija čiji izbor vrši upravo skupštinska većina, posredno se otvaraju vrata da izbor istaknutih pravnika bude upravo preslikana volja poslanika vladajuće većine. Pri tome, ovako visoko postavljenu kvalifikovanu većinu, još je teže opravdati ako se ima u vidu da je Ustavom iz 2006. godine za izbor sudije Ustavnog suda, predsednika Vrhovnog kasacionog suda i Republičkog javnog tužioca neophodna (samo) apsolutna većina.

3.4. Izbor predsednice Vrhovnog kasacionog suda

Narodna Skupština je 8. aprila jednoglasno¹³⁸ izabrala Jasminu Vasović za predsednicu Vrhovnog kasacionog suda (VKS).¹³⁹ Izbor predsednika Vrhovnog kasacionog suda je bio neophodan jer je vršiocu funkcije predsednika Vrhovnog kasacionog suda mandat po sili zakona istekao sredinom 2018. godine.¹⁴⁰ Položaj pravosuđa u celosti najbolje ilustruje činjenica da je predsednik najvišeg suda i VSS-a duže od dve godine ovu funkciju obavljao u suprotnosti sa zakonom.

Deo stručne javnosti, uključujući i članove Visokog saveta sudstva¹⁴¹ izrazili su zabrinutost zbog toga što se za poziciju predsednika VKS prijavila samo jedna kandidatkinja i što se postupak izbora u velikoj meri odvija iza zatvorenih vrata. Odluka o raspisivanju konkursa je, prema svedočenjima članova Visokog saveta sudstva, doneta bez prethodne najave, pod tačkom „razno”, dok je rok za prijavu kandidata isticao tokom novogodišnjih praznika.

Iako Visoki savet sudstva, u skladu sa Ustavom, nije uputio predlog Narodnoj skupštini da za predsednika Vrhovnog kasacionog suda izabere Jasminu Vasović, Opšta sednica VKS, koju čine sve sudije je u februaru, preuranjeno, jednoglasno i javnim glasanjem podržala jedinu prijavljenu kandidatkinju. Na internet prezentaciji VKS-a je vest o ovoj sednici postala dostupna tek naknadno, uprkos inače ustaljenoj praksi o objavljivanju važnih vesti.

Ovaj izbor u godini promene Ustava treba posmatrati u skladu sa stavom 104 Mišljenja Venecijanske komisije¹⁴² u kojoj se kao razlog za zabrinutost ističe plan

138 Glasovima 185 poslanika.

139 „Jasmina Vasović izabrana za predsednicu Vrhovnog kasacionog suda”, *Danas*, 8. april.

140 Nakon isteka četvorogodišnjeg mandata na koji je predsednik VKS-a izabran u Narodnoj skupštini u oktobru 2013. godine, njegov mandat vršioca funkcije je, u skladu sa zakonom, mogao biti produžen još najduže šest meseci.

141 „Sporan postupak predlaganja kandidata za izbor predsednika Vrhovnog kasacionog suda”, *Otvorena vrata pravosuđa*, 15. mart.

142 Mišljenje Venecijanske komisije o Nacrtu ustavnih amandmana o pravosuđu i Nacrtu ustavnog zakona od 18. oktobra, br. 1027/2021 i 1047/2021. Dostupno na internet stranici Venecijanske komisije.

da aktuelna predsednica Vrhovnog kasacionog suda rešenjima Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava nastavi da vrši svoju funkciju do isteka mandata, odnosno još 4 i po od ukupno 5 godina mandata, nakon čega će moći ponovo da se kandiduje na istu funkciju. Ovo je suprotno preporukama Komisije o ograničavanju predsedavanja najvišim sudom na jedan mandat.

3.5. Izbor Republičkog javnog tužioca

Narodna Skupština je tokom 2021. godine izvršila još jedan izuzetno važan izbor na pravosudnu funkciju. Krajem jula je na treći mandat na mestu Republičkog javnog tužioca izabrana Zagorka Dolovac.¹⁴³ Za njen izbor je glasalo 168 od 171 prisutnog poslanika, dok troje nije glasalo.

Uoči izbora, zamenik Republičkog tužioca i doskorašnji poverenik za samostalnost tužilaca izjavio je da ne zna za slučaj da je u demokratskoj Evropi iko bio na mestu vrhovnog tužioca 18 godina, koliko će biti Dolovac ukoliko dobije i treći mandat.¹⁴⁴ Kritičari izbora Dolovac na treći mandat su uglavnom bili saglasni sa ovom primedbom, istovremeno se pitajući šta tužiteljku preporučuje za još jedan mandat, imajući u vidu očiglednu vezanost tužilaštva za izvršnu vlast u tzv. politički osetljivim predmetima i odsustvo bilo kakve komunikacije sa javnošću o gorućim pitanjima krivičnog progona.

Slično kao i u slučaju predsednice VKS, ostaju sporna rešenja Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava koji Zagorki Dolovac omogućavaju mogući izbor i na četvrti mandat.

3.6. Konstituisanje novog saziva Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca

Narodna Skupština je, 23. decembra 2020. godine, donela odluku o izboru pet članova Visokog saveta sudstva iz redova sudija, kao i šest članova Državnog veća tužilaca iz redova javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Istog dana, Skupština je izabrala i člana Državnog veća tužilaca iz redova profesora pravnih fakulteta. Izboru članova VSS-a i DVT-a iz redova sudija, tužilaca i zamenika javnih tužilaca, prethodili su izbori kojima su sudije i tužioci izabrali kandidate koji će biti predloženi za izbor u ova dva pravosudna tela. Konstitutivne sednice Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca u novom sastavu održane su 6. aprila 2021. godine.

Visoki savet sudstva je tokom 2021. godine održao 26 redovnih sednica,¹⁴⁵ dok je Državno veće tužilaca održano samo sedam sednica.¹⁴⁶ Godinu je obeležilo

143 „Zagorki Dolovac treći mandat na čelu Republičkog javnog tužilaštva”, *Danas*, 22. jul.

144 „Zagorka Dolovac jedini kandidat za novog Republičkog tužioca”, *Insajder*, 28. maj.

145 Dostupno na internet stranici Visokog saveta sudstva.

146 Dostupno na internet stranici Državnog veća tužilaštva.

i odbijanje Visokog saveta sudstva da omogući prisustvo posmatrača na sednicama, dok Državno veće tužilaca na ovakav zahtev nije odgovorilo, uprkos činjenici da oba tela u skladu sa zakonom svoj rad obavljaju javno (sem kada je sa sednica isključena javnost).¹⁴⁷

Podsetimo, Državno veće tužilaca je sprovelo izbore za predlaganje kandidata 12. novembra 2020. godine. Izbori su sprovedeni na 17 biračkih mesta, dok je u birački spisak bilo upisano 629 glasača iz redova javnog tužilaštva. Državno veće tužilaca je, u saopštenju o preliminarnim rezultatima, navelo da ovom organu nije upućen nijedan prigovor nakon sprovedenog izbornog postupka, kao i da nije stavljena nijedna primedba na zapisnik tokom sprovođenja izbora. Izbore su pratili predstavnici Misije OEBS-a u Srbiji, kao i predstavnici Udruženja tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije (UTS) i Udruženja sudija i tužilaca Srbije (UST). Na internet prezentaciji Državnog veća tužilaca su bili dostupni dokumenti o izbornim radnjama i odlukama, kao i programi kandidata.

Ipak, postupak izbora za predlaganje kandidata za članove DVT-a trpeo je kritike stručne javnosti. One su se odnosile na kratke rokove – izbori su raspisani 1. oktobra 2020. godine, nakon višemesečne obustave rada Državnog veća tužilaca. Rok za podnošenje kandidacione prijave isticao je 16. oktobra. Kandidati su imali ne samo kratak rok za prijavu, već manje od dve nedelje za predstavljanje kandidature i programa svojim kolegama, od trenutka utvrđivanja konačne liste kandidata. Treba imati u vidu da je ovo predstavljanje bilo naročito otežano zbog proglašene epidemije zarazne bolesti na teritoriji Srbije. Takođe, Udruženje tužilaca i zamenika javnih tužilaca je upozorilo da ovom udruženju svakodnevno pristizu informacije o pokušajima da se utiče na izbornu volju javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Prema tvrdnjama UTS, državni sekretar iz Ministarstva pravde obilazio je javna tužilaštva i nekim starešinama javnih tužilaštava saopštavao ko su „kandidati ministarstva” za članove Državnog veća tužilaca, sa preporukom da „prenesu” nižim javnim tužiocima i zamenicima javnih tužilaca da bi trebalo glasati za „kandidate ministarstva”. UTS je naveo da se istim „preporukama za glasanje” pridružila i Republička javna tužiteljka, čime je učinjen značajan pritisak na slobodu izbora. Državni sekretar Ministarstva pravde je krajem oktobra podneo ostavku na ovu funkciju, nakon što je predloženo njegovo razrešenje¹⁴⁸ i nakon što je protiv njega podneta krivična prijava. Ilić je zatim imenovan za prvog savetnika ambasade Republike Srbije u SAD.

Takođe, Visoki savet sudstva je sproveo izbore za predlaganje kandidata 7. decembra 2020. godine. Izbori su sprovedeni na 49 biračkih mesta, dok je u birački spisak bilo upisano 2.092 glasača iz redova sudija. Izbore su pratili predstavnici misije OEBS u Srbiji, Društva sudija Srbije, Alumni kluba Pravosudne akademije, Udruženja sudija i tužilaca Srbije, kao i Odbor za ljudska prava Niš i Pravosudna baza Jug Niš.

147 „CEPRIS: Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca sprečavaju prisustvo sednicama”, *Danas*, 27. oktobar.

148 „Pritiskao tužioce: Državni sekretar razrešen u tajnosti”, *Nova.rs*, 30. oktobar 2020.

Na internet prezentaciji Visokog saveta sudstva su bili dostupni dokumenti o izbornim radnjama i odlukama. Podaci o kandidatima i njihovim programima nisu bili adekvatno predstavljeni na internet prezentaciji VSS-a. U posebnom odeljku internet prezentacije to je učinilo Društvo sudija Srbije, za kandidate iz svojih redova. Društvo sudija Srbije je, slično kao i UTS, ukazivalo na moguće nepravilnosti u izbornom postupku koje je potrebno otkloniti kako bi izbori bili slobodni i demokratski.¹⁴⁹

3.7. *Kontinuirano nerazumevanje podele vlasti – napadi i pritisci na sudije i tužioce; ugrožavanje slobode udruživanja i izražavanja mišljenja*

Sudska nezavisnost i tužilačka samostalnost garantovane su Ustavom, ali se ova načela ne poštuju u praksi što se već nekoliko godina navodi u mnogim izveštajima i međunarodnih i nacionalnih organizacija i nezavisnih udruženja, organa međunarodnih organizacija i izveštajima Evropske komisije za Srbiju. Venecijanska komisija je još u mišljenju na važeći Ustav dala ocenu da on predstavlja „recept za politizaciju sudstva”.¹⁵⁰ Komisija je ukazala i da je pojedinim ustavnim rešenjima, posebno onim koja se tiču izbora pravosudnih organa (Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca) i sudija i tužilaca omogućen ozbiljan uticaj zakonodavne i izvršne vlasti na pravosuđe.

Ova konstatacija potvrđuje se već godinama u praksi, a to se događalo i u 2021. godini.

Iako je tokom 2021. godine bio u toku postupak za promenu Ustava radi uspostavljanja nezavisnosti pravosuđa, nastavljeni su napadi na predstavnike pravosuđa u Narodnoj skupštini, kojima je pokazan veoma visok nivo nepoštovanja ne samo pojedinaca (sudija i tužilaca) već čitavog pravosuđa. Tokom 2021. godine sudije su dodatno i naglašeno napadane kao politički neprijatelji i mogući saradnici organizovanih kriminalnih grupa.

Ponovo se kao najčešći pojedinačni slučajevi napada na sudiju pojavljuju napadi na sudiju Apelacionog suda u Beogradu i člana Upravnog odbora Centra za pravosudna istraživanja, Miodraga Majića koji je u Narodnoj skupštini od strane predstavnika vladajuće koalicije ponovo prozvan moralnim krivcem za gubitak Kosova i Metohije, dok je od strane tabloida označen kao budući predsednički kandidat „zapadnih sila”, koje imaju za cilj da „uklone Aleksandra Vučića sa funkcije predsednika Srbije”.

149 „Snežana Bjelogrić kandidatkinja za članicu Visokog saveta sudstva”, *NI*, 23. oktobar 2020. godine.

150 Vidi: Venecijanska komisija, *Mišljenje o Ustavu Srbije*, Mišljenje br. 405/2006, CDL-AD(2007) 004, st. 15–17.

Napad na konkretnog sudiju se tokom 2021. godine po prvi put dogodio uz tvrdnju o koordiniranoj inostranoj akciji, koja uključuje i uklanjanje predsednika Srbije. Majića je u istom tekstu predsednik skupštinskog odbora za pravosuđe i član Visokog saveta sudstva doveo u vezu i sa kriminalnim aktivnostima, uključujući tu i prisluškivanje predsednika i planom za fizičku likvidaciju njegovog brata, što bi sve zajedno za cilj imalo „preuzimanje vlasti”. Tvrdnju o nedavno planiranom državnom udaru, koji bi uključivao i uklanjanje predsednika Srbije, iznela je i predsednica Vlade.¹⁵¹

Istovremeno, sedam kandidatkinja koje je Visoki savet sudstva predložio za prvi izbor na sudijsku funkciju nije izabrano u Narodnoj skupštini, sa obrazloženjem dvoje poslanika vladajuće koalicije „da nisu prošle bezbednosnu proveru”. Ostalo je nejasno koju vrstu bezbednosne provere kandidatkinje nisu prošle, kao i ko i na osnovu kojih propisa ovakvu proveru vrši, imajući u vidu da su uslovi za izbor sudije stručnost, osposobljenost i dostojnost.¹⁵²

Stručna javnost je upozorila da se na ovaj način ponovljeno i bez posledica, otvoreno zastrašuju i napadaju sudije koje javno komentarišu stanje u pravosuđu. Onima koji još uvek nisu izabrani se javno upućuje poruka o potrebnoj podobnosti za izbor na pravosudnu funkciju.

4. Ustavni sud

4.1. Sastav, postupak za izbor sudija i nadležnost Ustavnog suda

Ustavni sud Srbije ima petnaest sudija koji se biraju na period od devet godina. Predsednik Republike imenuje pet sudija od deset kandidata koje nominuje Narodna skupština, a Narodna skupština vrši izbor pet sudija od deset kandidata koje predloži predsednik Republike. Preostalih pet sudija bira se na opštoj sednici Vrhovnog kasacionog suda, sa zajedničke liste Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca (čl. 172, st. 2 Ustava Republike Srbije).

Najmanje po jedan izabrani sudija sa svake od tri predložene liste kandidata mora biti s teritorije autonomnih pokrajina. To znači da dve trećine sudija Ustavnog suda biraju predstavnici „političke” grane vlasti – izvršne i zakonodavne. Narodna skupština takođe učestvuje u izboru sudija sudova opšte i posebne nadležnosti (ona bira sudije na prvi mandat u trajanju od tri godine, čl. 147, st. 1 Ustava), te rešenje po kom sudije biraju predstavnici „nesudske” vlasti nije izuzetak u našem Ustavu. Međutim, za razliku od sudija sudova opšte i posebne nadležnosti koje na trajni mandat bira Visoki savet sudstva (sudska vlast), sudije Ustavnog suda imaju mandat

151 „CEPRIS: Sudijama ugrožena bezbednost tvrdnjama o kriminalnom delovanju”, *Nova.rs*, 25. oktobar.

152 „Parlament kao podrška državniku”, *Istinomer*, 18. oktobar.

u trajanju od devet godina i mogu na tu funkciju biti birane dva puta. Ovakvo rešenje može uticati na nezavisnost sudija Ustavnog suda, naročito u prvom mandatu, jer želja za „osvajanjem” drugog mandata može imati upliv u rad sudije.

Ustav Republike Srbije ustanovljava nadležnost(i) Ustavnog suda. Ustavni sud odlučuje o: saglasnosti zakona i drugih opštih akata sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima; saglasnosti potvrđenih međunarodnih ugovora sa Ustavom; saglasnosti drugih opštih akata sa zakonom; saglasnosti statuta i opštih akata autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave sa Ustavom i zakonom; i saglasnosti opštih akata organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, političkih stranaka, sindikata, udruženja građana i kolektivnih ugovora sa Ustavom i zakonom (čl. 167 Ustava). Ovo su nadležnosti Ustavnog suda koje se odnose na odlučivanje o saglasnosti opštih pravnih akata sa višim opštim pravnim aktima, odnosno nadležnosti normativne kontrole.

Ustavni sud takođe rešava sukob nadležnosti: između sudova i drugih državnih organa, između republičkih organa i pokrajinskih organa ili organa jedinica lokalne samouprave; između pokrajinskih organa i organa jedinica lokalne samouprave; i između organa različitih autonomnih pokrajina ili različitih jedinica lokalne samouprave. Pored toga, Ustavni sud odlučuje o izbornim sporovima za koje zakonom nije određena nadležnost sudova i o zabrani rada političke stranke, sindikalne organizacije ili udruženja građana (čl. 167 Ustava).

S obzirom da član 167, st. 4 Ustava propisuje da Ustavni sud obavlja i druge poslove predviđene Ustavom, neke od nadležnosti Ustavnog suda propisane su u drugim odredbama Ustava. Tako, Ustavni sud može da: zabrani versku zajednicu (čl. 44, st. 3); odlučuje o žalbi na odluku o potvrđivanju mandata narodnih poslanika na prvoj sednici Narodne skupštine nakon izbora (čl. 101, st. 5); odlučuje o postojanju povrede Ustava u postupku za razrešenje predsednika Republike (čl. 118, st. 3); odlučuje po žalbi sudija na odluku o prestanku funkcije (čl. 155, u vezi čl. 1, st. 1 Zakona o Ustavnom sudu (ZUS)); odlučuje o žalbi javnog tužioca i zamenika javnog tužioca protiv odluke o prestanku funkcije (čl. 161, st. 4); odlučuje o žalbi organa autonomne pokrajine protiv pojedinačnog akta ili radnje državnog organa ili organa jedinice lokalne samouprave kojom se onemogućava vršenje nadležnosti autonomne pokrajine (čl. 187); odlučuje i po žalbi organa opštine protiv pojedinačnog akta ili radnje državnog organa ili organa jedinice lokalne samouprave kojom se onemogućava vršenje nadležnosti opštine (čl. 193).

Postoji kontradiktornost u odredbama člana 167, st. 4 Ustava po kom Ustavni sud obavlja i druge poslove predviđene Ustavom i st. 2, tač. 6 ovog člana po kom Ustavni sud vrši i druge poslove određene Ustavom i zakonom, a slično rešenje usvojeno je u članu 2 Zakona o Ustavnom sudu. Navedene odredbe unose konfuziju kada su u pitanju nadležnosti Suda.

Član 170 Ustava predviđa da Ustavni sud odlučuje u postupku po ustavnoj žalbi i predviđa samo da se ustavna žalba može izjaviti protiv pojedinačnih akata ili

radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu. Budući da je ova odredba Ustava veoma opšta brojna pitanja koja se tiču ustavne žalbe regulisana su Zakonom o Ustavnom sudu, Poslovníkom o radu Ustavnog suda i stavovima Ustavnog suda koji se odnose na ustavnu žalbu.¹⁵³

Jedno od pitanja koje je Ustavni sud razmatrao odnosi se na određivanje koja su prava predmet zaštite u postupku po ustavnoj žalbi. Ustavni sud dao je pozitivan odgovor na pitanje da li se ustavna žalba može podneti u slučaju da je povređeno neko pravo garantovano opšteprihváćenim pravilima međunarodnog prava ili potvrđenim međunarodnim ugovorima koje nije zajemčeno Ustavom. Naime, u skladu sa članom 16 Ustava, opšteprihváćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori predstavljaju sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju, dok član 18, st. 2 Ustava propisuje da se neposredno primenjuju ljudska i manjinska prava zajemčena opšteprihváćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima.

Prema ZUS ustavnu žalbu može izjaviti svako lice koje smatra da mu je pojedinačnim aktom ili radnjom državnog organa ili organizacije kojoj je povereno javno ovlašćenje povređeno ili uskraćeno ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda zajemčena Ustavom (čl. 83, st. 1), a ustavnu žalbu u ime tog lica, na osnovu njegovog pismenog ovlašćenja, može izjaviti i drugo fizičko lice, odnosno državni ili drugi organ nadležan za praćenje i ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava i sloboda (čl. 83, st. 2).

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

4.2. Javnost rada Ustavnog suda

Ustav Republike Srbije ne garantuje javnost rada Ustavnog suda. Ustavni sud je zaključkom iz 2011. godine propisao da redovnu sednicu otvorenu za javnost održava samo izuzetno, kada razmatra „predmete koji, s obzirom na vrstu osporenog opšteg akta ili sporno ustavnopravno pitanje, imaju širi društveni značaj”. Time je javnost sednica Ustavnog suda postala izuzetak, a ne pravilo. Poslovník o radu Ustavnog suda propisuje da se javnost rada Suda ostvaruje i objavljivanjem na internet stranici Suda dnevnog reda sednica, vremena održavanja javne rasprave, odluka i ustavnosudske prakse i važnijih podataka vezanih za rad Suda (čl. 29).

153 Dostupno na internet stranici Ustavnog suda.

ZUS predviđa da se odluke Ustavnog suda, izuzev odluke po ustavnoj žalbi, objavljuju u Službenom glasniku Republike Srbije, kao i u službenom glasilu u kom je objavljen statut autonomne pokrajine, drugi opšti akt i kolektivni ugovor, odnosno na način na koji je objavljen opšti akt o kome je Ustavni sud odlučivao. U Službenom glasniku Republike Srbije može se objaviti odluka po ustavnoj žalbi, kao i rešenja koja su od šireg značaja za zaštitu ustavnosti i zakonitosti.¹⁵⁴ Ovakav sistem objavljivanja rezultata rada Ustavnog suda u službenom glasilu je pravno utemeljen, međutim moguće je da u praksi ostane određen broj odluka koje imaju širi značaj za zaštitu ustavnosti i zakonitosti, a koje nisu objavljene u službenom glasilu.¹⁵⁵

ZUS propisuje da Ustavni sud rešenjem (koje se po pravilu ne objavljuje) odbacuje inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti ili zakonitosti kad nađe da je inicijativa neprihvatljiva jer iznetim razlozima osporavanja nije potkrepjena tvrdnja da ima osnova za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti ili zakonitosti (čl. 53, st. 2 u vezi sa čl. 46, st. 1, tač. 5).

Informisanje građana o radu Ustavnog suda na predmetima i ove godine je nastavljeno putem kratkih saopštenja sa sednica koja sadrže informacije o broju predmeta o kojima je Ustavni sud odlučivao na sednici i o odluci Ustavnog suda u tim predmetima. Nema informacija o samom predmetu, odnosno o ustavnopravnom pitanju o kom je Ustavni sud odlučivao niti kratkog obrazloženja odluke Ustavnog suda.

4.3. Statistički pregled rada Ustavnog suda u 2020. godini

U ovom poglavlju su predstavljani podaci o radu Suda u 2020. godini koji su javno objavljeni.¹⁵⁶ Ustavni sud je u toku 2020. godine formirao 13.421 novi predmet, što predstavlja 998 manje predmeta nego 2019. godine, kada je formirano 14.419 novih predmeta. Od navedenog broja novoformiranih predmeta ubedljivo najviše predmeta formirano je po ustavnim žalbama (13.164 predmeta). Kada se uporede podaci o broju podnetih ustavnih žalbi u 2019. i 2020. godini dolazi se do zaključka da je broj predmeta formiranih po ustavnim žalbama 2020. godine smanjen za 6,71% u odnosu na 2019. godinu. U Pregledu rada Ustavnog suda u 2020. godini se međutim ukazuje na činjenicu da je broj novopodnetih pojedinačnih ustavnih žalbi veći od prikazanog, ali da je Ustavni sud i ove godine kao i 2019.

154 Ustavni sud donosi odluke o suštini nekog zahteva (npr. inicijative ili predloga za ocenu ustavnosti), dok rešenjem i zaključkom pokreće i obustavlja postupke kada ne postoje procesne pretpostavke za vođenje postupka ili iz drugih procesnih razloga bez odlučivanja o suštini zahteva. Ustavni sud u još nekim slučajevima odlučuje u formi rešenja ili zaključka, ali nijedna od tih odluka se ne odnosi na suštinu ustavno pravnog pitanja u tom postupku.

155 Naime, to ne znači da se do odluka, rešenja i zaključaka Ustavnog suda koji nisu objavljeni u Službenom glasniku Republike Srbije ne može doći, pošto se najbitnije odluke Ustavnog suda objavljuju u biltenima Ustavnog suda svake godine, a građanima je na raspolaganju i baza sudske prakse na sajtu Ustavnog suda.

156 Pregled rada Ustavnog suda u 2020. godini. Dostupno na internet stranici Ustavnog suda.

godine u cilju racionalnijeg i efikasnijeg postupanja jedan ustavnosudski predmet formirao spajanjem 10 ili više ustavnih žalbi u tzv. tipskim predmetima. Naime, reč je o predmetima ustavne žalbe različitih podnosilaca kojima se ističe povreda istog zajemčenog prava u istom postupku ili u odnosu na isti osporeni pojedinačni akt.

Preostali novoformirani predmeti se sastoje od 63 predmeta u kojima zahtevi stranaka nisu obuhvaćeni ustavnim nadležnostima Ustavnog suda, kao i od 194 predmeta iz drugih nadležnosti Ustavnog suda, i to: 180 predmeta u kojima je tražena kontrola saglasnosti zakona s Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorom; zatim kontrola saglasnosti potvrđenog međunarodnog ugovora s Ustavom kao i kontrola ustavnosti i/ili zakonitosti propisa i drugih opštih akata; 10 zahteva za rešavanje sukoba nadležnosti; jedan zahtev za odlučivanje o izbornim sporovima; jedna žalba na odluku u vezi sa potvrđivanjem mandata narodnih poslanika; jedna žalba sudije izjavljena protiv odluke o prestanku sudijske funkcije i jedan zahtev za otklanjanje pravnih posledica u izvršenju odluke Ustavnog suda.

Ukoliko uključimo i nerešene predmete iz ranijih godina, Ustavni sud je u toku 2020. godine radio na 35.211 predmeta što predstavlja 1.681 predmet manje u odnosu na broj predmeta u radu u 2019. godini. Ustavni sud je u toku 2020. godine rešio 12.315 predmeta od čega je 12.056 predmeta ustavnih žalbi, 183 predmeta normativne kontrole i 24 predmeta iz ostalih nadležnosti Ustavnog suda.

Najveći broj predmeta na kojima je Ustavni sud radio u toku 2020. godine formiran je po ustavnim žalbama (34.702), od kojih je rešio 12.056, a ostalo je 22.646 nerešenih predmeta, od kojih je 10.972 predmeta iz perioda od 2011. do 2019. godine. Rešeno je 11,32% predmeta formiranih po ustavnim žalbama koje su podnete u toku 2020. godine. Ustavni sud je doneo 917 odluka kojima je usvojena ustavna žalba i utvrđena povreda prava zajemčena Ustavom. Sud je u tim predmetima, kao i u 2019. godini, najčešće utvrđivao povredu prava na pravično suđenje, prava na imovinu i prava na suđenje u razumnom roku.

Slično kao i prethodnih godina Ustavni sud je najveći broj ustavnih žalbi odbacio rešenjem (7.498 odnosno 62,19%). Drugi najzastupljeniji način odlučivanja Ustavnog suda u ovim predmetima je rešeno na drugi način (3.486, odnosno 28,92%). Imajući u vidu odredbu člana 46 Zakona o Ustavnom sudu koja predviđa da Ustavni sud rešenjem odbacuje ustavnu žalbu ako nisu ispunjene procesne pretpostavke i odredbu člana 36 koja utvrđuje situacije u kojima Ustavni sud na nemeritoran način odlučuje o podnescima kojima se inicira ili pokreće postupak pred Ustavnim sudom (u koje spada i ustavna žalba), odlučivanje na drugi način u predmetima po ustavnim žalbama najverovatnije podrazumeva odbacivanje ustavnih žalbi kada su očigledno neosnovane i kada se njima zloupotrebljava pravo na ustavnu žalbu.

Ustavni sud je u toku 2020. godine, kao i ranijih godina, radio na znatno manjem broju predmeta u kojima je odlučivao o saglasnosti zakona i drugih opštih akata s Ustavom i potvrđenim međunarodnom ugovorima. U radu je bilo ukupno

444 predmeta (92 predmeta manje nego 2019. godine), a rešeno je ukupno 207. Od toga, Ustavni sud je samo u 17 predmeta odlučivao meritorno i utvrdio nesaglasnost opšteg akta sa višim opštim pravnim aktom.

4.4. Važne odluke Ustavnog suda u 2021. godini

4.4.1. Odabrane odluke Ustavnog suda o nesaglasnosti odredaba pojedinih zakona sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima

Ustavni sud je u 2021. godini između ostalog utvrdio da pojedine odredbe Zakonika o krivičnom postupku, Zakona o presađivanju ljudskih organa i Zakona o ljudskim ćelijama i tkivima nisu u saglasnosti sa Ustavom.

Ustavni sud je kroz dve odluke utvrdio da pojedine odredbe Zakonika o krivičnom postupku nisu u saglasnosti sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima. U prvoj odluci sud je utvrdio da je osporenim odredbama ograničeno pravo na pravično suđenje iz člana 32, st. 3 na način suprotan članu 20, st. 1 Ustava, dok je u drugoj našao da sporne odredbe Zakonika o krivičnom postupku ugrožavaju ostvarivanje prava na jednaku zaštitu prava i pravno sredstvo i prava na pravično suđenje koja su zajemčena članom 36 i članom 32 Ustava. Zajedničko za postupke ocene ustavnosti koji su prethodili donošenju ovih odluka jeste pasivna uloga Narodne skupštine, odnosno činjenica da ni u jednom od ova dva slučaja zakonodavno telo nije Ustavnom sudu u ostavljenom roku ni po njegovom proteku dostavilo odgovor u skladu sa članovima 33 i 34 Zakona o Ustavnom sudu.

Odluka Ustavnog suda Iuz – 96/2015 – Zakonik o krivičnom postupku – Protivustavno isključenje javnosti rasprave

Ustavni sud je 2. juna 2020. godine na osnovu inicijative za ocenu ustavnosti pokrenuo postupak za utvrđivanje neustavnosti odredaba člana 363, tač. 5 i člana 366 Zakonika o krivičnom postupku, a 20. maja 2021. godine doneo odluku da sporne odredbe nisu u saglasnosti sa Ustavom. U ovom slučaju, postavilo se kao ustavnopravno sporno pitanje da li je ovim odredbama zakonodavac ograničio pravo na javnost rasprave u svrhe dopuštene odredbom člana 32, st. 3 Ustava.

Naime, članom 363, st. 1, tač. 5 Zakonika o krivičnom postupku bilo je propisano da se javnost glavnog pretresa (u celini ili jednog dela) može isključiti ako je to potrebno radi zaštite drugih opravdanih interesa u demokratskom društvu. Odredbom člana 366 istog zakonika bilo je predviđeno da javni tužilac može predložiti sudu da se javnost isključi sa glavnog pretresa prilikom ispitivanja okrivljenog saradnika ili osuđenog saradnika i da će predsednik veća pre donošenja odluke zatražiti od optuženog i njegovog branioca da se izjasne o tom predlogu. Polazeći od toga da je pravo na javnu raspravu jedno od prava zajemčenih u okviru prava na pravično suđenje, za Ustavni sud se kao sporno postavilo i pitanje da li je gore pomenutim

odredbama Zakonika o krivičnom postupku pravo na pravično suđenje ograničeno saglasno uslovima utvrđenim članom 20, st. 1 Ustava.

Ustavni sud je najpre konstatovao da pravo na javnu raspravu, kao jedno od prava zajemčenih u okviru prava na pravično suđenje nije apsolutno pravo, već da su slučajevi u kojima se ono može ograničiti utvrđeni članom 32, st. 3 Ustava. Ovom odredbom Ustav propisuje da se javnost može isključiti tokom čitavog postupka koji se vodi pred sudom ili u delu postupka, samo radi zaštite interesa nacionalne bezbednosti, javnog reda i morala u demokratskom društvu, kao i radi zaštite interesa maloletnika ili privatnosti učesnika u postupku, u skladu sa zakonom.

Imajući u vidu osporenu odredbu člana 363, tač. 5 Zakonika o krivičnom postupku kojom je propisano da se javnost glavnog pretresa (u celini ili jednog dela) može isključiti ako je to potrebno radi zaštite drugih opravdanih interesa u demokratskom društvu, Ustavni sud je ocenio da je osporenim odredbom zakonodavac u konkretnom slučaju, ograničio pravo na javnu raspravu u svrhe koje izlaze iz okvira ograničenja dopuštenih odredbom člana 32, st. 3 Ustava.

Ustavni sud je ukazao i na odredbu člana 20, st. 1 Ustava prema kojoj ljudska i manjinska prava zajemčena Ustavom mogu zakonom biti ograničena ako ograničenje dopušta Ustav, u svrhe radi kojih ga Ustav dopušta, u obimu neophodnom da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu zajemčenog prava. Kako je pravo na javnu raspravu jedno od prava zajemčenih u okviru prava na pravično suđenje, u ovom konkretnom slučaju Ustavni sud je našao da je osporenim odredbom pravo na pravično suđenje ograničeno suprotno uslovima utvrđenim članom 20, st. 1 Ustava.

Razmatrajući osporeni član 366 Zakonika o krivičnom postupku, koji je predviđao da javni tužilac može predložiti sudu da se javnost isključi sa glavnog pretresa prilikom ispitivanja okrivljenog saradnika ili osuđenog saradnika i da će predsednik veća pre donošenja odluke zatražiti od optuženog i njegovog branioca da se izjasne o tom predlogu, Ustavni sud je najpre konstatovao da naslov ovog člana glasi „Poseban slučaj isključenja javnosti”.

Polazeći od sadržine osporenog člana utvrđeno je da je isključenje javnosti ograničeno samo na saslušanje okrivljenog saradnika ili osuđenog saradnika. Imajući u vidu predmet svedočenja okrivljenog saradnika, odnosno osuđenog saradnika i činjenicu da osporenim članom 366 Zakonika nije predviđeno iz kojih razloga sud može da isključi javnost prilikom njihovog saslušanja, kao i da o isključenju javnosti ne može da odluči po službenoj dužnosti kao u svim ostalim slučajevima već isključivo na osnovu predloga javnog tužioca, Ustavni sud je zaključio da ovo predstavlja poseban slučaj isključenja javnosti koji nije obuhvaćen razlozima za isključenje javnosti iz člana 363 ovog zakonika za koji je već našao da nije u skladu sa Ustavom. Naime, da je ovaj poseban slučaj isključenja javnosti bio obuhvaćen razlozima iz člana 363, ne bi ni bilo potrebe posebno za odredbama iz člana 366 Zakonika o krivičnom postupku.

Zbog svega navedenog, Ustavni sud je našao da se radi o posebnom razlogu za isključenje javnosti, a ne o slučaju isključenja koji se vrši na osnovu razloga iz člana 363 Zakonika, kao i da je jedina odredba u članu 363 koja bi eventualno mogla biti povezana sa ovim posebnim slučajem isključenja javnosti odredba člana 363, tač. 5 za koju je Ustavni sud utvrdio da nije u saglasnosti sa Ustavom. Zbog toga je Ustavni sud ocenio da ni član 366 Zakonika nije u saglasnosti sa Ustavom.

Odluka Ustavnog suda Iuz – 134/2019 – Zakonik o krivičnom postupku –
Ugrožavanje prava na jednaku zaštitu prava i pravno sredstvo
i prava na pravično suđenje

Ustavni sud je 19. novembra 2020. godine, povodom podnete inicijative pokrenuo postupak za utvrđivanje neustavnosti i nesaglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorom odredbe člana 262, st. 2 Zakonika o krivičnom postupku koja je glasila: „Podaci o visini troškova i zahteva za njihovu naknadu mogu se podneti najkasnije u roku od jedne godine od dana pravnosnažnosti presude ili rešenja iz stava 1 ovog člana”. Odluku o nesaglasnosti citirane odredbe Zakonika o krivičnom postupku sa Ustavom i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda Ustavni sud je doneo 4. februara 2021. godine.

U krivičnom postupku pitanje ko će definitivno snositi troškove postupka zavisi od uspešnosti optužbe (čl. 265 st. 1, 3 i 6 ZKP), te će tako okrivljeni snositi troškove ako je oglašen krivim, odnosno ukoliko optužba protiv njega bude dokazana u postupku. Sa druge strane, ukoliko optužba ne bude dokazana za krivična dela koja se gone po službenoj dužnosti troškove će u slučaju donošenja odluke koje su povoljnije za okrivljenog pasti na teret budžeta, odnosno kada su u pitanju postupci za dela koja se gone po privatnoj tužbi, troškove će snositi privatni tužilac. Ustavni sud konstatuje da iz ovakve procesno-pravne prirode troškova krivičnog postupka proizlazi i njihov veliki značaj u krivičnom postupku, pa shodno tome i načelna ustavnopravna relevantnost određenih zakonskih rešenja koja se odnose na troškove krivičnog postupka.

Iz odredaba člana 262 Zakonika o krivičnom postupku proizlazi dužnost suda da u svakoj presudi ili rešenju koje odgovara presudi odluči o tome ko će i u kojoj visini snositi troškove postupka u zavisnosti od ishoda postupka. Dužnost je predsednika veća ili sudije pojedinca da ako nedostaju podaci o visini troškova donese rešenje o njihovoj visini kada se ti podaci pribave, a shodno stavu 2 ovog člana ti podaci i zahtev za njihovu naknadu mogu se podneti najkasnije u objektivnom roku od jedne godine od dana pravnosnažnosti presude ili rešenja koje odgovara presudi.¹⁵⁷

Ustavni sud konstatuje da shodno odredbama Zakonika o krivičnom postupku postoji nekoliko procesnih načina na koje određena odluka može postati pravnosnažna, ali da za utvrđivanje ustavnosti konkretne odredbe zakonika nisu sve navedene

157 Propisani rok iz člana 262, st. 2 Zakonika o krivičnom postupku odnosi se samo na visinu troškova krivičnog postupka o kojima sud ne odlučuje po službenoj dužnosti.

situacije ustavnopravno sporne. Međutim, kao sporna se javlja ona situacija kada drugostepeni sud u redovnom žalbenom postupku usvoji žalbu i preinači ožalbenu odluku i tom odlukom koja je postala pravnosnažna danom svog donošenja stranka stekne pravo na troškove krivičnog postupka koje nije imala do preinačene odluke.

U ovoj situaciji Zakonik o krivičnom postupku (čl. 461, st. 2 i 3) propisuje dužnost drugostepenog suda da svoju odluku o žalbi na prvostepenu presudu sa spisima dostavi prvostepenom sudu najkasnije u roku od četiri meseca (odnosno tri meseca u pritvorskim predmetima) od dana kada je sudija izvestilac primio spise tog suda sa predlogom javnog tužioca, s tim da se navedeni rok može produžiti za još 60 dana (odnosno 30 dana u pritvorskim predmetima). Kada je reč o žalbi na rešenje, rok u kom je drugostepeni sud dužan da odluku o žalbi sa spisima dostavi organu postupka je nešto kraći i iznosi 30 dana od dana kada je sud primio spise sa predlogom javnog tužioca (čl. 467, st. 5 ZKP).

Ustavni sud je zaključio da su navedeni rokovi za postupanje drugostepenog suda instruktivni, kao i da Zakonik o krivičnom postupku ne uređuje u kom roku prvostepeni sud mora da dostavi drugostepenu odluku strankama. Ustavni sud dalje konstatuje da je nesporno da stranka, odnosno drugo lice kom se dostavlja odluka drugostepenog suda ni na koji način ne može da utiče na to da se dostava drugostepene odluke izvrši pre isteka roka propisanog osporenim odredbom Zakonika o krivičnom postupku, a da je to uslov za podnošenje zahteva za naknadu troškova i podataka o njihovoj visini. Ovaj zakonski rok se ne može produžavati (čl. 224, st. 1 ZKP).

Na osnovu svega iznetog Ustavni sud je našao da postoji kontradiktornost između, s jedne strane, postojanja samo instruktivnih rokova za postupanje drugostepenog suda i nepostojanja bilo kakvog roka za prvostepeni sud za dostavljanje odluke drugostepenog suda strankama i, s druge strane, Zakonikom o krivičnom postupku utvrđenog objektivnog i prekluzivnog roka, čijim se protekom definitivno gubi pravo koje se moglo ostvarivati dok je rok trajao.

Polazeći od ustavne obaveze države da obezbedi ostvarivanje ljudskih prava, među kojima su i pravo na pravično suđenje i pravo na pristup sudu, koja su garantovana Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kao potvrđenim međunarodnim ugovorom, Ustavni sud je utvrdio da se propisivanjem objektivnog roka za podnošenje podataka o visini troškova i zahteva za njihovu naknadu članom 262, st. 2 Zakonika o krivičnom postupku odnosno, vezivanjem početka toka roka za pravnosnažno okončanje krivičnog postupka čijim jednogodišnjim istekom više nije moguće dostaviti podatke i zahtev, ugrožava ostvarivanje prava zajemčenih članom 32, st. 1 i članom 36 Ustava.

Odluka Ustavnog suda Iuz – 223/2018 – Zakon o presađivanju ljudskih organa

Ustavni sud je povodom podnetih inicijativa, 16. jula 2020. godine pokrenuo postupak za utvrđivanje neustavnosti odredaba člana 23 Zakona o presađivanju ljudskih organa. Odluku o tome da odredbe pomenutog člana Zakona o presađivanju

ljudskih organa u celini nisu u saglasnosti sa ustavnim načelom o vladavini prava iz člana 3 Ustava, Ustavni sud doneo je 20. maja 2021. godine, dok je objavljivanje ove odluke u Službenom glasniku Republike Srbije odložio za šest meseci od dana donošenja.

Sporni član 23 Zakona o presađivanju ljudskih organa koji je bio predmet ocene Ustavnog suda predviđao je: da se ljudski organi sa umrlog lica mogu uzeti radi presađivanja ukoliko se punoletni poslovno sposoban davalac pre smrti tome nije usmeno ili u pismenom obliku za života protivio, odnosno ako se tome u trenutku smrti nije izričito usprotivio roditelj, supružnik, vanbračni partner ili punoletno dete umrlog (st. 1); da izuzetno od stava 1 ovog člana, ako umrlo lice nema srodnike iz stava 1 ovog člana, ljudski organi sa umrlog lica mogu se uzeti ako se tome, u trenutku smrti, nije izričito usprotivio pobočni srodnik zaključno sa drugim stepenom srodstva (st. 2); da je koordinator za darivanje ljudskih organa, odnosno član koordinacionog tima dužan da članove porodice umrlog lica iz stava 1 ovog člana, nakon utvrđene smrti, na odgovarajući način upozna sa daljim postupanjem, kao i uslovima za darivanje ljudskih organa iz stava 1 ovog člana (st. 3); da je sa umrlog maloletnog lica, koje je za života bilo pod roditeljskim staranjem, dozvoljeno uzimanje ljudskih organa samo na osnovu pismenog pristanka oba roditelja, odnosno jednog roditelja ukoliko je drugi roditelj umro ili je nepoznat (st. 4); da je sa umrlog maloletnog lica koje je za života bilo bez roditeljskog staranja, dozvoljeno uzimanje ljudskih organa samo na osnovu saglasnosti etičkog odbora zdravstvene ustanove koji se obrazuje u skladu sa zakonom kojim se uređuje zdravstvena zaštita (st. 5); da je sa umrlog punoletnog lica kom je za života na osnovu odluke nadležnog organa delimično ili u potpunosti oduzeta poslovna sposobnost, dozvoljeno uzimanje ljudskih organa samo na osnovu saglasnosti etičkog odbora zdravstvene ustanove koji se obrazuje u skladu sa zakonom kojim se uređuje zdravstvena zaštita (st. 6); da je sa umrlog lica koji nije državljanin Republike Srbije, odnosno nema stalno nastanjenje u Republici Srbiji, dozvoljeno uzimati ljudske organe samo na osnovu pismenog pristanka supružnika, odnosno vanbračnog partnera, roditelja, punoletnog brata, odnosno sestre ili punoletnog deteta umrlog lica (st. 7).

Ustavni sud je, pre svega, uvažavajući činjenicu da je presađivanje organa medicinski, etički i društveno opravdan način lečenja, konstatovao da je propisivanje mogućnosti uzimanja ljudskih organa u svrhu lečenja, kako od živih tako i od umrlih davalaca, usmereno na ostvarivanje legitimnog cilja – zaštitu života i zdravlja ljudi, kao Ustavom zaštićenih dobara.

Polazeći od sadržine člana 23, st. 1 Zakona o presađivanju ljudskih organa, Ustavni sud je našao da je zakonodavac, propisujući da se organi sa tela umrlog punoletnog poslovno sposobnog lica mogu uzeti ako se ono tome za života nije usmeno ili pismeno protivilo, prihvatio model pretpostavljenog pristanka, koji je prihvaćen u većini zemalja članica Evropske unije. Sud navodi da sam koncept pretpostavljene saglasnosti za darivanje organa nije ustavnopravno sporan, međutim istovremeno konstatuje da poštovanje volje preminulog i njegovog prava da za života slobodno

odlučuje o (ne)darivanju svojih organa, od zakonodavca zahteva da, saglasno ustavnom načelu o vladavini prava, jasno i precizno uredi način ostvarivanja tog prava. S tim u vezi, Ustavni sud je ukazao na stav koji je izneo u više svojih odluka (npr. Iuz – 27/2009, Iuz – 107/2011, Iuz – 299/2011 i dr) povodom kvaliteta zakonskih normi, a polazeći od stava Evropskog suda za ljudska prava izraženog povodom određivanja „autonomnog pojma zakona“, i koji glasi: „da bi se jedan opšti akt smatrao zakonom, ne samo formalno, nego i u sadržinskom smislu, taj zakon, odnosno njegove norme moraju biti u dovoljnoj meri precizne, jasne i predvidive tako da subjekti na koje se zakon odnosi mogu uskladiti svoje ponašanje sa zakonom“, kako ne bi zbog nepreciznih, ali i nedostatnih normi bili uskraćeni u ostvarivanju svojih zajemčenih prava ili pravnih interesa.

Takođe, Ustavni sud je naglasio da Evropski sud za ljudska prava nije utvrdio samo autonomni pojam zakona u smislu Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, već je u pojedinim svojim odlukama ukazao i na određena svojstva koja moraju karakterisati zakone i druge opšte akte zemlje potpisnice, kao i da se izraz „zakon“ ne odnosi na puko postojanje zakona, već i na kvalitet zakona, zahtevajući da on bude saglasan vladavini prava, a njegove norme u dovoljnoj meri precizne, jasne i predvidive.

Imajući u vidu gore navedene stavove i zahteve u pogledu kvaliteta zakona, Ustavni sud je našao da su odredbama člana 23 Zakona o presađivanju ljudskih organa upravo dovedeni u pitanje standardi koji moraju biti poštovani radi obezbeđenja ustavnog načela o vladavini prava.

Pre svega, Ustavni sud je utvrdio da odredbom člana 23, st. 1 osporenog zakona nije jasno i precizno uređeno pitanje odnosa za života izražene volje potencijalnog davaoca organa i volje njegovih srodnika, odnosno obim prava srodnika umrlog lica, tačnije da li je njihovo pravo na protivljenje uzimanju organa umrlog lica autonomno ili je ograničeno voljom umrlog lica i u suštini pravo da prenesu usmeno ili pismeno izraženu volju umrlog lica.

Ustavni sud je zaključio i da su odredbe stavova 1 i 3 posmatrane kao celina nejasne i nepredvidive u pogledu obima obaveza koordinatora, i to kako u odnosu na utvrđivanje za života izražene volje umrlog, tako i u odnosu na pravo srodnika da se usprotive uzimanju organa. Naime, ako je obaveza koordinatora ne samo da članove porodice umrlog upozna sa uslovima za darivanje organa, već i da utvrdi za života izraženu volju umrlog, odnosno da li se članovi porodice protive ili ne uzimanju organa, ostaje nejasno i do kog trenutka se istražuje volja umrlog, u kojoj formi srodnici mogu da izraze protivljenje uzimanju organa. Nejasno je takođe i na koji način se utvrđuje status vanbračnog partnera, naročito imajući u vidu kratak period u kom je potrebno doneti odluku o (ne)uzimanju organa sa umrlog lica, te da li je i do kog trenutka odluka srodnika opoziva.

Ustavni sud dalje konstatuje da član 23 osporenog zakona postavlja negativan uslov da se srodnici nisu izričito usprotivili uzimanju organa umrlog, pri čemu se

(ne)postojanje protivljenja vezuje za trenutak smrti, dok se o daljem postupanju i uslovima za darivanje organa srodnici obaveštavaju nakon utvrđene smrti. S tim u vezi, Ustavni sud je ocenio da upotreba različitih pojmova u pogledu nečega što se po logici stvari dešava nakon smrti može dovesti do različitog tumačenja u pogledu toga do kada srodnici umrlog lica mogu da ostvare pravo da se usprotive uzimanju njegovih organa i u krajnjoj liniji do uskraćivanja tog prava, a imajući u vidu da se, prema Pravilniku o medicinskim kriterijumima, načinu i uslovima za utvrđivanje smrti, kao vreme smrti uzima vreme potvrđivanja moždane smrti, odnosno potpisivanja zapisnika od strane članova komisije. Polazeći od navedenih nepreciznosti, a kako je prema odredbama člana 10 osporenog zakona uspostavljanje i sprovođenje procedure za obezbeđenje odgovarajućeg pristanka za darivanje ljudskih organa odgovornost koordinatora za darivanje ljudskih organa ili koordinacionog tima u svakoj stacionarnoj ustanovi sa jedinicom intenzivne nege, Ustavni sud je ocenio da odredbe st. 1 i 3 člana 23 pružaju mogućnost različitog tumačenja i uspostavljanja različitih procedura, kako u pogledu utvrđivanja za života izjavljene volje umrlog lica tako i u pogledu (ne)postojanja protivljenja njegovih srodnika, te nejednakog postupanja u istim pravnim situacijama.

Navod iz odgovora Narodne skupštine kojim se objašnjava da je izrađena standardna operativna procedura za dobijanje saglasnosti za darivanje ljudskih organa kao jedinstven i obavezujući dokument koji se primenjuje u svim centrima za presađivanje ljudskih organa i šta ona sadrži Ustavni sud je ocenio kao neprihvatljiv. Ustavni sud je ukazao da se članom 18, st. 2 Ustava primenjuje i na ostvarivanje prava zajemčenih odredbama člana 23, st. 1 i člana 25, st. 1 Ustava što podrazumeva da odnosi, prava i obaveze koje nastaju u vezi sa doniranjem organa umrlog lica moraju biti uređeni zakonom i u skladu sa zahtevima o kvalitetu zakona koji proizlaze iz ustavnog načela o vladavini prava, a ne operativnim procedurama, kako se to navodi u odgovoru. Iako su dakle, prema navodima iz odgovora, jedinstvenom procedurom (mada Zakon ne predviđa postojanje jedne procedure obavezujuće za sve zdravstvene ustanove) uređena neka od spornih pitanja u pogledu odnosa za života izražene volje umrlog lica i volje njegovih srodnika, obima prava srodnika i obaveza koordinatora s tim u vezi, navedena procedura nije vrsta akta kojim se ta pitanja mogu uređivati jer je to materija zakona. Ustavni sud je ukazao i na to da odredbama Zakona nije propisana izričita nadležnost Uprave za biomedicinu da vodi evidenciju o licima koja ne žele da budu donatori organa, a da se saglasno odredbi člana 136, st. 3 Ustava poslovi državne uprave određuju zakonom, kao i da iz odredaba člana 16 Zakona o državnoj upravi jasno proizlazi da se nadležnosti organa državne uprave propisuju zakonom.

Ustavni sud je našao da su odredbama st. 4 i 5 člana 23 osporenog zakona propisana posebna pravila za uzimanje organa maloletnih lica pod roditeljskim staranjem i bez roditeljskog staranja, pri čemu nisu posebno navedena usvojena deca. Najpre, treba imati u vidu da se prema članu 104 Porodičnog zakona usvojenjem između usvojenika i njegovih potomaka i usvojitelja i njihovih srodnika zasnivaju jed-

naka prava i dužnosti kao između deteta i roditelja odnosno drugih srodnika. Dalje, da se prema članu 52 Zakona o matičnim knjigama usvojeno dete upisuje u matičnu knjigu rođenih na osnovu rešenja o novom upisu rođenja usvojenika, da se podaci o roditeljima zamenjuju podacima o usvojiteljima i da se tim rešenjem poništava raniji upis rođenja usvojenika kao i da posle novog upisa činjenice rođenja usvojenika pravo uvida u matičnu knjigu rođenih za dete imaju samo dete i usvojitelji deteta. Uzimajući sve u obzir Ustavni sud je utvrdio da se pravila koja važe za maloletna lica pod roditeljskim staranjem odnose i na usvojena maloletna lica i da osporeni zakon u tom delu nije podnormiran.

Sa druge strane, budući da je sa umrlog maloletnog lica, koje je za života bilo pod roditeljskim staranjem, dozvoljeno uzimanje ljudskih organa samo na osnovu pismenog pristanka oba roditelja, odnosno jednog roditelja ukoliko je drugi roditelj umro ili je nepoznat, Ustavni sud je, imajući u vidu relevantne odredbe Porodičnog zakona, našao da je odredba stava 4 nejasna i neprecizna u pogledu potrebne saglasnosti kada je jedan od roditelja potpuno lišen roditeljskog prava ili poslovne sposobnosti, a s obzirom na pravne posledice sudske odluke o potpunom lišenju roditeljskog prava, odnosno poslovne sposobnosti.

Polazeći od činjenice da je Porodičnim zakonom predviđeno da se maloletno lice bez roditeljskog staranja stavlja pod starateljstvo, pri čemu se za staratelja prvenstveno stavlja srodnik deteta, kao i da je staratelj dužan da zastupa šticećenika, Ustavni sud je ocenio da iz sadržine odredbe stava 5 osporenog zakona nije jasno da li se traži saglasnost staratelja ili je saglasnost etičkog odbora jedini uslov za uzimanje organa u tom slučaju.

Ustavni sud je utvrdio i da nisu jasno i precizno propisani ni uslovi za darivanje organa punoletnog lica kome je za života delimično ili potpuno oduzeta poslovna sposobnost iz stava 6 osporenog člana. Naime, nejasno je da li se u tom slučaju primenjuje ili ne pravilo o pretpostavljenoj saglasnosti srodnika obuhvaćenih st. 1 i 2 tog člana, a imajući u vidu da odredbe st. 4–7 propisuju posebne režime za uzimanje organa pojedinih kategorija lica i da je očigledno da situacije uređene st. 4, 5 i 7 isključuju primenu odredaba st. 1 i 2 tog člana, kao i to da se, saglasno odredbama iz člana 124 Porodičnog zakona, punoletno lice lišeno poslovne sposobnosti stavlja pod starateljstvo, a staratelj nije obuhvaćen krugom lica koja se mogu usprotiviti doniranju organa.

Odluka Ustavnog suda Iuz – 69/2020 – Zakon o ljudskim ćelijama i tkivima

Ustavni sud je povodom podnete inicijative, 19. novembra 2020. godine pokrenuo postupak za utvrđivanje neustavnosti odredaba člana 28 Zakona o ljudskim ćelijama i tkivima. Odluku o tome da odredbe pomenutog člana u celini nisu u saglasnosti sa ustavnim načelom o vladavini prava iz člana 3 Ustava, Ustavni sud doneo je 20. maja 2021. godine, dok je objavljivanje ove odluke u Službenom glasniku Republike Srbije odložio za šest meseci od dana njenog donošenja.

Sporni član 28 Zakona o ljudskim ćelijama i tkivima koji je bio predmet očne Ustavnog suda predviđao je: da se tkiva sa umrlog lica mogu uzeti radi primene ukoliko se punoletni poslovno sposoban davalac pre smrti tome nije usmeno ili u pismenom obliku za života protivio, odnosno ako se tome u trenutku smrti nije izričito usprotivio roditelj, supružnik, vanbračni partner ili punoletno dete umrlog (st. 1); da se izuzetno od stava 1 ovog člana, ako umrlo lice nema srodnike iz stava 1 ovog člana, tkiva sa umrlog lica se mogu uzeti ako se tome, u trenutku smrti, nije izričito usprotivio pobočni srodnik zaključno sa drugim stepenom srodstva (st. 2); da je sa umrlog maloletnog lica, koje je za života bilo pod roditeljskim staranjem, dozvoljeno uzimanje tkiva samo na osnovu pismenog pristanka oba roditelja, odnosno jednog roditelja ukoliko je drugi roditelj umro ili je nepoznat (st. 3); da je sa umrlog maloletnog lica koje je za života bilo bez roditeljskog staranja dozvoljeno uzimanje tkiva samo na osnovu saglasnosti etičkog odbora zdravstvene ustanove koji se obrazuje u skladu sa zakonom kojim se uređuje zdravstvena zaštita (st. 4); da je sa umrlog punoletnog lica kome je za života na osnovu odluke nadležnog organa delimično ili u potpunosti oduzeta poslovna sposobnost dozvoljeno uzimanje tkiva samo na osnovu saglasnosti etičkog odbora zdravstvene ustanove koji se obrazuje u skladu sa zakonom kojim se uređuje zdravstvena zaštita (st. 5); da sa umrlog lica koje nije državljanin Republike Srbije, odnosno nema stalno nastanjenje u Republici Srbiji, dozvoljeno je uzimati tkiva samo na osnovu pismenog pristanka supružnika, odnosno vanbračnog partnera, roditelja, punoletnog brata, odnosno sestre ili punoletnog deteta umrlog lica (st. 6).

Ustavni sud je konstatovao da je presađivanje ljudskih tkiva medicinski, etički i društveno opravdan način lečenja i konstatuje da je propisivanje mogućnosti uzimanja ljudskih tkiva u svrhu lečenja, kako od živih tako i od umrlih davalaca, usmereno na ostvarivanje legitimnog cilja – zaštitu života i zdravlja ljudi, kao Ustavom zaštićenih dobara.

Ustavni sud je ocenio da su odredbama člana 28 osporenog zakona dovedeni u pitanje standardi koji moraju biti poštovani radi obezbeđenja ustavnog načela o vladavini prava. Naime, kako osporeni stav 1 člana 28 ovog zakona propisuje da se tkiva sa umrlog lica mogu uzeti radi primene ukoliko se punoletni poslovno sposoban davalac pre smrti tome nije usmeno ili u pismenom obliku za života protivio (pretpostavljeni pristanak), odnosno ako se tome u trenutku smrti nije izričito usprotivio roditelj, supružnik, vanbračni partner ili punoletno dete umrlog, Ustavni sud je utvrdio da navedenom odredbom nije jasno i precizno uređeno pitanje odnosa za života izražene volje potencijalnog davaoca tkiva i volje njegovih srodnika, odnosno obim prava srodnika umrlog lica. Ovom odredbom je bez odgovora ostavljeno pitanje da li je njihovo pravo na protivljenje uzimanju tkiva umrlog lica autonomno ili je ograničeno voljom umrlog lica i u suštini pravo da prenesu usmeno ili pismeno izraženu volju umrlog lica.

Navedeno je posebno važno ako se ima u vidu da osporeni zakon ne predviđa nijedan uslov u pogledu forme za života date izjave o nedoniranju tkiva. Takođe, ne

predviđa ni vođenje evidencija o licima koja ne prihvataju da budu donatori tkiva, kao ni obaveze zdravstvenih ustanova u vezi sa utvrđivanjem za života izražene volje umrlog, odnosno pravima njegovih srodnika. Osim navedenog u ovoj odluci je, kao i u prethodno opisanoj, posebno istaknuto da postoje različita shvatanja povodom pravne prirode tela umrlog lica i prava u vezi s telom umrlog i da u pravnom sistemu Republike Srbije ta pitanja nisu na celovit način uređena, što dodatno zahteva od zakonodavca da odnose i prava koja nastaju u vezi sa raspolaganjem tkivima umrlog lica uredi jasnim i preciznim odredbama.

Polazeći od gore navedene nepreciznosti odredbe stava 1 člana 28 osporenog zakona kao i činjenice da zakonom nisu propisane obaveze zdravstvenih ustanova u vezi sa utvrđivanjem ispunjenosti uslova za uzimanje tkiva, Ustavni sud je dalje našao da postoji nejasnoća i nepredvidivost osporenog člana 28 i u pogledu ispitivanja i utvrđivanja za života izražene volje umrlog, kao i prava srodnika da se usprotive uzimanju tkiva umrlog. S tim u vezi, Sud konstatuje da nije jasno ko, na koji način i do kog trenutka istražuje volju umrlog lica u pogledu doniranja tkiva, kao ni kako se, u kojoj formi i kada, može ostvariti pravo srodnika da se usprotive uzimanju tkiva. Nejasno je i na koji način se utvrđuje status vanbračnog partnera, naročito imajući u vidu kratak period u kom je potrebno doneti odluku o (ne)uzimanju tkiva sa umrlog lica, te da li je i do kog trenutka odluka srodnika opoziva. Zbog svega navedenog Ustavni sud smatra da oni kojima navedeno pravo pripada ne mogu da predvide šta se od njih očekuje ako žele da to pravo koriste.

Kada je reč o postavljenom pitanju preciznost odredaba o uzimanju tkiva sa umrlog maloletnog lica u pogledu potrebne saglasnosti, kao i jasnoće i preciznosti propisanih uslova za uzimanje tkiva punoletnog lica kome je za života delimično ili potpuno oduzeta poslovna sposobnost Ustavni sud je uz istu argumentaciju izloženu u odluci o utvrđivanju neustavnosti člana 25 Zakona o presađivanju ljudskih organa, našao da odredbe stavova 4, 5, 6 osporenog člana 28 Zakona o ljudskim ćelijama i tkivima nisu u skladu sa Ustavom.

4.4.2. Odabrane odluke Ustavnog suda o podnetim ustavnim žalbama

Odluka Ustavnog suda UŽ – 1526/2017 – Povreda prava na zabranu trgovine ljudima iz člana 26, st. 1 Ustava i povreda prava na suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava

Ustavni sud je na sednici održanoj 4. marta 2021. godine usvojio ustavnu žalbu i svojom odlukom UŽ – 1526/2017 utvrdio da je u krivičnom postupku koji je vođen pred Višim sudom u Beogradu pod brojem K 4219/10 povređeno pravo podnositeljke ustavne žalbe na suđenje u razumnom roku koje je zajemčeno članom 32 Ustava Republike Srbije i istovremeno utvrdio pravo podnositeljke ustavne žalbe na naknadu nematerijalne štete po ovom osnovu u iznosu od 800 evra u dinarskoj protivvrednosti. Takođe, Ustavni sud je našao da je rešenjem Višeg suda u Beogradu donetim u ovom krivičnom postupku povređeno pravo podnositeljke ustavne žalbe

na zabranu trgovine ljudima koje jemči član 26, st. 2 Ustava Republike Srbije i po ovom osnovu utvrdio pravo podnositeljke ustavne žalbe na naknadu nematerijalne štete u iznosu od 5.000 evra u dinarskoj protivvrednosti.

Polazeći od člana 26, st. 2 Ustava kojim je propisano da je svaki oblik trgovine ljudima zabranjen Ustavni sud je konstatovao da ova zabrana obuhvata tri grupe pozitivnih obaveza države: 1) obavezu uspostavljanja zakonodavnog i administrativnog okvira za sprečavanje i kažnjavanje trgovine ljudima; 2) obavezu zaštite žrtava trgovine ljudima kroz obezbeđenje mera prevencije, evidentiranja i pomoći takvim licima; 3) obavezu sprovođenja istrage i sudskog postupka kada postoji opravdana sumnja da je došlo do izvršenja krivičnog dela trgovine ljudima. Gore pobrojane pozitivne obaveze države svoj izraz dobijaju kroz materijalni i procesni aspekt ispunjenja obaveza.

Materijalni aspekt pozitivnih obaveza države ogleda se u kreiranju zakonskog i administrativnog pravnog okvira u odnosu na lica okrivljena za trgovinu ljudima, kao i u kreiranju zakonskog i administrativnog okvira u odnosu na žrtve trgovine ljudima, dok se procesni aspekt ogleda u postupanju po navedenim odredbama, kako u fazi istrage, tako i u fazi sudskog postupka.

Ustavni sud je razmatrajući materijalni aspekt konstatovao da je pojam trgovine ljudima definisan u međunarodnim ugovorima i Krivičnom zakoniku Republike Srbije, a u situaciji kada je žrtva dete, pozitivna obaveza države u materijalnom aspektu može se sagledati u opštem smislu u odnosu na položaj deteta, kreiran Konvencijom o pravima deteta i u posebnom smislu kreiran Konvencijom Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima. Ustavni sud smatra da je Republika Srbija ispunila materijalni aspekt svoje pozitivne obaveze da obezbedi zakonodavni okvir za borbu protiv trgovine ljudima, da je kontinuirano preduzimala mere obrazovanja mreže tela za sprečavanje trgovine ljudima i zaštitu žrtava trgovine ljudima, obezbedila saradnju sa nevladinim sektorom i usvajala nacionalne strategije za borbu protiv trgovine ljudima.

U odnosu na procesni aspekt pozitivnih obaveza Ustavni sud je konstatovao da je u konkretnom slučaju u vreme izvršenja krivičnog dela podnositeljka ustavne žalbe (oštećena u krivičnom postupku), imala 16, odnosno 17 godina, da je saslušana dva puta u predmetnom krivičnom postupku, da je tokom glavnog pretresa oštećena usmeno tražila da je ne saslušavaju pred okrivljenima, kao i da je punomoćnica oštećene uputila podnesak Višem sudu u Beogradu u kom je predloženo da postupajući sud donese rešenje kojim će oštećenoj dodeliti status posebno osetljivog svedoka kako bi se „sprečilo ponavljanje sekundarne viktimizacije kojoj je oštećena bila izložena prilikom prethodnog saslušanja”. Međutim o ovim zahtevima Viši sud nije doneo odluku. Punomoćnica oštećene je takođe tražila da se oštećena sasluša uz upotrebu tehničkih sredstava za prenos slike i zvuka jer na glavni pretres dolazi pod strahom i stresom. Viši sud u Beogradu nikada nije doneo odluku ni o ovom zahtevu punomoćnika. Sa druge strane, Ustavni sud ukazuje da je oba puta kada je

ispitivana kao svedok, podnositeljka ispitana bez prisustva javnosti, ali da je samo prvi put ispitana bez prisustva okrivljenih.

Ustavni sud dalje konstatuje da tokom postupka Viši sud u Beogradu nije preduzimao mere pomoći žrtvi, u pogledu savetovanja i informisanja o zakonskim pravima i uslugama koje su dostupne žrtvama niti meru u pravcu fizičkog, psihološkog i socijalnog oporavka. Uvidom u spise konstatovao je da je u jednom delu sudskog postupka učestvovala predstavnica nevladine organizacije ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima, koja je pružala psihološku potporu žrtvi tokom glavnih pretresa, međutim prisustvo psihologa u sudskom postupku obezbeđeno je aktivnošću sestre oštećene, a ne aktivnošću suda. U odnosu na saradnju sa drugim organizacijama i državnim organima čija je nadležnost i zadatak da evidentiraju, zaštite i pruže pomoć žrtvama trgovine ljudima sud nije preduzeo nijednu meru.

Ustavni sud je našao da je u ovom aspektu postupka došlo do povrede pozitivne obaveze države u odnosu na žrtvu trgovine ljudima nepoštovanjem mera prevencije, zaštite i pomoći takvim licima zajemčene članom 26, st. 2 Ustava. Do takvog stava Ustavni sud je došao pre svega polazeći od toga da sud tokom postupka nije pružio nijednu meru zaštite i pomoći oštećenoj koja je u vreme vršenja krivičnog dela bila dete prema međunarodnim ugovorima, odnosno maloletno lice prema Krivičnom zakoniku. Takođe, Ustavni sud je istakao da sud nije prilagodio vođenje postupka nalazu sudskog veštaka u kome je konstatovano stanje traumatizovanosti žrtve, da nije odgovorio na zahtev za dobijanje statusa posebno osetljivog svedoka, kao i zahtev u odnosu na metod ispitivanja oštećene kao svedoka, što je dovelo do sekundarne viktimizacije oštećene.

U odluci Ustavni sud dalje zaključuje da su u konkretnom slučaju Više javno tužilaštvo u Beogradu i Viši sud u Beogradu imali obavezu da vode postupak za krivično delo trgovine ljudima na bazi svih konstitutivnih elemenata konkretnog slučaja i svih raspoloživih dokaza i da na kraju donesu relevantnu sudsku odluku. Delotvornost sudskog postupka može biti povređena ukoliko posle pet godina i šest meseci vođenja postupka, pet puta održanog glavnog pretresa od 24 puta zakazivanog, dvostrukim svedočenjem oštećene u postupku koji se vodio po optužnici za trgovinu ljudima, zamenik javnog tužioca na kraju dokaznog postupka preinači delo, „odloži krivično gonjenje” primenjujući institut iz člana 283 ZKP, a sud obustavi krivični postupak. Pored navedenog, a sa stanovišta procesnog aspekta pozitivnih obaveza suda Ustavni sud konstatuje da je nedostavljanjem rešenja o obustavi postupka oštećenoj kako bi se izjasnila da li želi da stupi na mesto javnog tužioca, oštećena lišena bilo kakve mogućnosti da preuzme krivično gonjenje, da zastupa optužbu i sopstvenim aktivnostima doprinese sprovođenju celokupnog postupka. Međutim, Ustavni sud nije poništio osporeno rešenje Višeg suda u Beogradu imajući u vidu da je za krivično delo koje je stavljeno na teret okrivljenom (krivično delo pomoć učiniocu posle izvršenog krivičnog dela iz člana 333, st. 2 u vezi st. 1 nastupila apsolutna zastarelost krivičnog gonjenja.

Ustavni sud je takođe ocenio da su osnovani navodi podnositeljke ustavne žalbe da postupajući javni tužilac nije mogao da primeni institut odlaganja krivičnog gonjenja prema jednom od okrivljenih imajući u vidu da je optužnica već bila potvrđena. S obzirom na činjenicu da je načelo oportuniteta primenjeno na osnovu prekvalifikovanja krivičnog dela iz teškog dela trgovine ljudima u lako delo pomoć učiniocu posle izvršenog krivičnog dela, pri čemu je žrtva dete pogrešnom primenom procesnih pravila, Ustavni sud je još jednom ukazao da je zabrana trgovine ljudima zajemčena Ustavom i da s obzirom na procesni aspekt ustavne zabrane svih oblika trgovine ljudima, proizlazi zaključak da se za krivično delo trgovina ljudima mora voditi postupak temeljnim razmatranjem svih konstitutivnih elemenata i raspoloživih dokaza do donošenja odluke suda. Zbog navedene povrede prava, Ustavni sud je utvrdio da podnositeljki ustavne žalbe pripada pravo na naknadu nematerijalne štete u iznosu od 5.000 evra u dinarskoj protivvrednosti.

Ispitujući navode ustavne žalbe kojima se ističe da je u konkretnom krivičnom postupku došlo do povrede prava na suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava, Ustavni sud je utvrdio da su isti osnovani. Naime, Ustavni sud je ceneći sve okolnosti konkretnog slučaja pre svega činjenicu da je od 24 puta koliko je bio zakazan, glavni pretres održan svega pet puta, zatim da je glavni pretres najčešće odlagan usled opravdane sprečenosti advokata odbrane da prisustvuju pretresu, što se ne može staviti na teret ni sudu ni podnositeljki ustavne žalbe. Ustavni sud je cenio i to da podnositeljka i njen punomoćnik nisu doprineli trajanju osporenog krivičnog postupka, kao i da je podnositeljka u trenutku preduzimanja radnje izvršenja krivičnog dela od strane okrivljenih bila maloletna (16 godina, odnosno 17 godina), i da je jednom od okrivljenih prvobitno stavljeno na teret krivično delo trgovine ljudima, a nakon toga krivično delo pomoć učiniocu posle izvršenog krivičnog dela.

Prilikom odlučivanja Ustavni sud je posebno imao u vidu to da je podnositeljka podnela zahtev za određivanje statusa posebno osetljivog svedoka 9. oktobra 2015. godine zbog „dodatne traumatizacije koju ponovljenim svedočenjima proživljava”, a kako je to u samom zahtevu navedeno i da ove činjenice nesporno ukazuju na izuzetan značaj i težinu samog krivičnog postupka za podnositeljku ustavne žalbe. Ustavni sud je sa druge strane imao u vidu i to da je u toku krivičnog postupka bio štrajk advokata, zatim činjeničnu i pravnu složenost krivičnog postupka (da je bilo troje okrivljenih, više svedoka, da su izvedena psihijatrijska veštačenja, da je jednom izvršena izmena i preciziranje optužnog akta), ali je našao da su to okolnosti koje u konkretnom slučaju ne utiču na utvrđivanje povrede samog prava, već su od značaja samo za utvrđenje visine naknade nematerijalne štete.

Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud je utvrdio da je podnositeljki ustavne žalbe povređeno pravo na suđenje u razumnom roku, zajemčeno odredbom člana 32 Ustava i po tom osnovu utvrdio pravo na naknadu nematerijalne štete u iznosu od 800 evra u dinarskoj protivvrednosti.

Odluka Ustavnog suda Už – 1823/2017 – Povreda prava na slobodu i bezbednost iz člana 27, st. 3 Ustava u vezi sa članom 29, st. 1 Ustava i prava na slobodu kretanja/zabranu proterivanja iz člana 39, st. 3 Ustava u vezi sa članom 25 Ustava

Ustavni sud je na sednici održanoj 29. decembra 2020. godine doneo odluku Už – 1823/17 kojom je delimično usvojio ustavnu žalbu Beogradskog centra za ljudska prava podnetu u ime grupe od sedamnaest državljana Avganistana koji su izrazili nameru da traže azil u Republici Srbiji. Među njima se nalazilo osam maloletnih i jedna osoba starija od 50 godina. Odlukom je utvrđeno da je 3. februara 2017. godine, radnjama MUP-a, Direkcija policije, Stanica Granične policije Gradina (SGP Gradina), grupi tražilaca azila iz Avganistana povređeno pravo na slobodu i bezbednost zajemčeno članom 27, st. 3, a u vezi člana 29, st. 1 Ustava, kao i pravo na slobodu kretanja koje garantuje član 39, st. 3, a u vezi člana 25 Ustava. Ustavni sud je zbog navedenih povreda Ustava utvrdio pravo podnosilaca ustavne žalbe na naknadu nematerijalne štete svakom u iznosu od po 1.000 evra, u dinarskoj protivvrednosti. Ostale žalbene navode Ustavni sud je odbacio¹⁵⁸ ili odbio.¹⁵⁹

Beogradski centar za ljudska prava je opisao detalje navedenog incidenta, postupanje i tretman kom je grupa bila izložena u svom izveštaju o pravu na azil za period januar–mart 2017. godine.¹⁶⁰ Naime, u julu 2016. godine Vlada RS je donela Odluku o obrazovanju policijskih i vojnih snaga za izvršavanje zajedničkih zadataka,¹⁶¹ kojom je bilo predviđeno da se granice RS prema Bugarskoj i Makedoniji ojačaju mešovitim patrolama pripadnika Ministarstva odbrane i MUP-a. Takva praksa je stvorila pogodno tlo za sprovođenje kolektivnog proterivanja, odnosno vraćanja stranaca u susedne zemlje bez sprovođenja adekvatne procedure i obezbeđenja eventualnog pristupa postupku azila u RS.

Dana 3. februara 2017. godine, patrola SGP Gradina, u saradnji s pripadnicima žandarmerije i vojske RS, lišila je slobode državljane Avganistana na magistralnom putu u Dimitrovgradu. Nakon dovođenja u službene prostorije, patrola je u SGP Gradina pozvala prevodioca Beogradskog centra za ljudska prava kako bi posredovao u komunikaciji policijskih službenika i tražilaca azila. Članovima grupe su uručena rešenja o zadržavanju, nakon čega su upućeni u podrumske prostorije nehumanih i ponižavajućih smeštajnih uslova.¹⁶² Grupa je u takvim uslovima provela

158 Ustavni sud je odbacio žalbu Beogradskog centra za ljudska prava u delu koji se tiče povreda čl. 25 (nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta) i čl. 28 (postupanje s licem lišenim slobode) Ustava RS.

159 Ustavni sud je odbio žalbu u delu koji se odnosi na istaknutu povredu prava na slobodu i bezbednost ličnosti koje proizlazi iz čl. 27, st. 1 Ustava Srbije.

160 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji januar-mart 2017* i *Pravo na azil u Republici Srbiji januar-mart 2021*, Beogradski centar za ljudska prava.

161 „Vlada Srbije odlučila: Timovi vojske i policije idu na granice sa Bugarskom i Makedonijom”, *Blic*, 17. jul 2016.

162 Policijski službenici SGP Gradina uzeli su lične podatke, izvršili daktiloskopiju i fotografisanje državljana Avganistana i uneli ih u policijske baze Afis i OKS. Zatim im je uručen obrazac prava

nešto manje od 12 časova, bez mogućnosti angažovanja pravnog zastupnika, nakon čega je, uz zahteve za pokretanje prekršajnog postupka, odvezena do Prekršajnog suda u Pirotu.

Postupak pred Prekršajnim sudom u Pirotu okončan je donošenjem rešenja o obustavljanju prekršajnog postupka, jer je prekršajni sudija ustanovio da su okrivljene osobe u potrebi za međunarodnom zaštitom, koje su državu porekla napustile u strahu od progona i nasilja opštih razmera, kao i da postoji sumnja da su žrtve trgovine ljudima. Sudija je takođe zaključila da njihovo vraćanje u Bugarsku, u skladu sa Sporazumom između RS i Evropske unije o readmisiji lica koja nezakonito borave, nije moguće zbog opasnosti da će ove osobe biti podvrgnute postupanju koje je suprotno apsolutnoj zabrani zlostavljanja u slučaju vraćanja u Bugarsku.¹⁶³

Nakon što je prekršajni sud utvrdio navedeno i nakon što su stranci poučeni o pravu da traže azil, oni su to i učinili. Odlukama Prekršajnog suda, predstavnicima SGP Gradina i Komesarijata za izbeglice i migracije Republike Srbije naloženo je da strancima izdaju potvrde o izraženoj nameri za traženje azila.

SGP Gradina je, postupajući po nalogu Prekršajnog suda u Pirotu, izdala potvrde o izraženoj nameri za traženje azila i uputila državljane Avganistana u PTC u Divljani.¹⁶⁴ Pošto su im uručene potvrde, u prisustvu prevodioca za persijski jezik, tražioci azila su ukrcani u policijski kombi i u vožnji su proveli oko sat i po vremena, misleći da ih policijski službenici voze u Divljanu. Međutim, u jednom trenutku vozilo je zaustavljeno i policijski službenici su im naredili da izađu. Prema rečima tražilaca azila, izvršen je njihov pretres i oduzeta su im sva dokumenta koja su izdata na teritoriji RS i drugi predmeti na osnovu kojih se moglo zaključiti da su boravili u Republici Srbiji. Svi navedeni predmeti su uništeni. Nakon toga, pretećim i ponižavajućim tonom im je naređeno da se kroz šumu, preko tzv. zelene linije vrate nazad u Bugarsku. Oni koji su odbijali da se povinuju naređenjima, dobili su nekoliko udaraca nogama. Grupa je provela noć na otvorenom, u šumi, na temperaturama ispod nule, a potom se uputila ka bugarskoj prestonici Sofiji. Odatle su o incidentu izvestile prevodioca Beogradskog centra za ljudska prava.¹⁶⁵

U svojoj odluci, Ustavni sud je utvrdio da podnosiocima ustavne žalbe od časa njihovog lišenja slobode nije pružena adekvatna stručna pravna pomoć, s obzirom na to da im kao osobama lišenim slobode bez odluke suda nisu bile obezbeđene usluge advokata, ni pre ni u toku prekršajnog postupka koji se vodio protiv njih. U odluci je istaknuto da se radi o stranim državljanima za koje se osnovano mo-

dovedenih i zadržanih lica na osnovu Uputstva o postupanju prema dovedenim i zadržanim licima.

- 163 Državljeni Avganistana su tokom prekršajnog postupka istakli da su uslovi u bugarskim centrima za izbeglice loši, kao i da ih je bugarska policija zlostavljala i uzimala im novac.
- 164 Prvobitno je bilo planirano da izbeglice budu smeštene u CA u Krnjači. Međutim, kako su u tom trenutku smeštajni kapaciteti u Krnjači bili preopterećeni, stranci su upućeni u Divljanu.
- 165 Za više informacija o ovom incidentu videti: *Pravo na azil u Republici Srbiji, Izveštaj za period januar–mart 2017. godine*, Beogradski centar za ljudska prava.

glo pretpostaviti da su izbeglice i da nisu u mogućnosti da sami angažuju advokata. Ustavni sud smatra da im je bila neophodna stručna pravna pomoć kako bi bili upoznati sa svojim pravima i procedurom koja će na njih biti primenjena.

Dalje, Ustavni sud je utvrdio da su podnosioci ustavne žalbe u noći između 3. i 4. februara 2017. godine nezakonito proterani iz Republike Srbije,¹⁶⁶ tačnije da su članovi grupe faktički proterani radnjom policijskih službenika i pored činjenice da su okarakterisani kao izbeglice s ratnog područja i da su izrazili nameru da traže azil. Kako je istaknuto u odluci, takvom radnjom se stiču elementi nečovečnog postupanja, dok se kršenje zabrane proterivanja s elementima nečovečnosti ogleda u proterivanju učinjenom protivno odluci Prekršajnog suda u Pirotu. Elementi nečovečnog postupanja dodatno su zasnovani na činjenici da su tražioci azila proterani na teritoriju Republike Bugarske, u šumu, u noći, na veoma niskoj temperaturi. Ustavni sud se posebno osvrnuo na činjenicu da se u grupi nalazilo osmoro maloletnih osoba, od kojih je četvoro bilo mlađe od pet, a troje mlađe od sedam godina. Konačno, Ustavni sud je posebno istakao da je do proterivanja došlo nakon što je pokrenut postupak azila (izražavanjem namere državljana Avganistana da podnesu zahtev za azil u RS), koji je u trenutku proterivanja bio u toku.

S druge strane, stav Ustavnog suda je da su u vreme lišenja slobode i donošenja rešenja o zadržavanju postojali zakonom propisani razlozi koji su opravdavali određivanje odgovarajućih mera ograničenja slobode državljana Avganistana.¹⁶⁷ S tim u vezi su odbačeni navodi ustavne žalbe o nezakonitom i arbitrarnom lišenju slobode.

Ustavni sud je u odluci istakao da je imao u vidu navode ustavne žalbe da je grupa tražilaca azila kritične noći boravila u nehumanim i ponižavajućim uslovima jer, između ostalog, u podrumskoj prostoriji nije postojao mokri čvor ni dostupnost pijaće vode. S tim u vezi, Ustavni sud se pozvao i na izveštaj Zaštitnika građana iz 2017. godine¹⁶⁸ u kom se navodi da pritvorske prostorije SGP Gradina ne ispunjavaju minimalne standarde za potrebe sprovođenja policijskog zadržavanja. Međutim, Ustavni sud se, između ostalog, osvrnuo na činjenicu da je tražiocima azila dostavljena hrana u toku kritične noći,¹⁶⁹ kao i da im je od strane predstavnika UNHCR-a donirana odeća i obuća. Kada je reč o nehumanim uslovima, Ustavni sud se u konkretnom slučaju oslonio na izuzetne okolnosti smeštanja u prostorije većeg broja lica usled migrantske krize i neočekivano povećanog priliva lica na teritoriju Republike Srbije koja potpadaju pod poseban pravni režim. Osim toga, boravak podnosilaca

166 Što je u suprotnosti s principom zabrane proterivanja zajemčenog odredbom čl. 39, st. 3 Ustava Srbije, odnosno povredom čl. 4, Protokola br. 4 EKLP, kojim se zabranjuje kolektivno proterivanje stranaca.

167 Ustavni sud se, s tim u vezi, pozvao na čl. 27, st. 1 Ustava i čl. 5, st. 1 EKLP.

168 Izveštaj Zaštitnika građana o poseti Regionalnom centru granične policije prema Bugarskoj, br. 281–15/17, Beograd, februar 2017, str. 3 i 4.

169 Naime, tražiocima azila su hranu dostavili upravnik PTC u Dimitrovgradu, te predstavnici Danskog saveta za izbeglice i Beogradskog centra za ljudska prava.

žalbe je u podrumskoj prostoriji trajao nepunih 12 sati, te zbog svega navedenog Ustavni sud nije našao povrede člana 25 Ustava. Imajući u vidu utvrđene povrede Ustavom zajemčenih prava Ustavni sud je utvrdio da svakom podnosiocu ustavne žalbe pripada pravo na naknadu nematerijalne štete u iznosu od po 1.000 evra u dinarskoj protivvrednosti.

5. Nezavisna tela

5.1. Zaštitnik građana Republike Srbije

5.1.1. Normativni okvir

Prema Ustavu (čl. 138) i Zakonu o Zaštitniku građana, Zaštitnik građana je nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja. Ustav svrstava zaštitnika u najviše organe državne vlasti, zajedno sa Narodnom skupštinom, predsednikom Republike, Vladom, Vojskom Srbije, državnom upravom, sudovima i javnim tužilaštvom. Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava. Zaštitnika građana bira i razrešava Narodna skupština, u skladu sa Ustavom i zakonom. Zaštitnik građana za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini. Ustav Zaštitnika građana posebno ovlašćuje da ima pravo predlaganja zakona (čl. 107, st. 2).

Iako se Vlada Akcionim planom za Poglavlje 23 obavezala da će usvajanje izmena i dopuna Zakona o Zaštitniku građana sprovesti do IV kvartala 2016. godine, Narodna skupština je tek u oktobru 2021. godine usvojila novi Zakon o Zaštitniku građana (novi Zakon) koji je stupio na snagu 16. novembra 2021. godine.

Nažalost prilikom izrade novog Zakona propuštena je prilika da se otkloni većina nedostataka na koje je ukazivano u starom propisu. Tako i novi Zakon predviđa proces za izbor Zaštitnika građana koji se suštinski ne razlikuje od prethodnog. Postupak je ostao nejasan, netransparentan, neparticipativan i zasnovan na neobjektivnim i javno nedostupnim kriterijumima, zbog čega se ponovo ne može osigurati nezavisnost i poverenje javnosti u rad institucije.

Iako je novim Zakonom uvedeno produženje mandata Zaštitnika građana na period od osam godina i zabrana ponovnog izbora istog lica na funkciju Zaštitnika građana, prelazne i završne odredbe krše ovo pravilo u korist aktuelnog Zaštitnika građana i njegovih zamenika, ostavljajući im mogućnost da se ponovo kandiduju i budu reizabrani na novi mandat od osam godina. I tokom javne rasprave o Nacrtu zakona o Zaštitniku građana kojim je inicijalno predviđena mogućnost reizbora

aktuelnog zaštitnika građana i njegovih zamenika, ovakvo rešenje izazvalo je burne reakcije javnosti. Radna grupa Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave prihvatila je kritiku javnosti, zbog čega Predlog zakona o Zaštitniku građana nije predviđao mogućnost reizbora, već rešenje da aktuelnom zaštitniku i njegovim zamenicima mandati traju najduže do isteka pet godina – na koliko su i birani. Međutim, tokom skupštinske procedure, usvajanjem amandmana Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu mogućnost reizbora Zaštitnika građana i njegovih zamenika ponovo je implementirana u Predlog zakona, čije je izglasavanje aktuelnom zaštitniku građana, Zoranu Pašaliću ostavilo mogućnost da tu funkciju obavlja još 9 godina (odnosno 13 godina u kontinuitetu).

Zakonom je u članu 11, stav 5 propisano da „danom izbora, odnosno postavljenja, Zaštitniku građana i zamenicima prestaju sve javne, profesionalne i druge funkcije [...], kao i članstvo u političkim strankama”. Iz ovakvog načina formulacije odredbe proizlazi da članstvo u političkoj stranci ne predstavlja prepreku za kandidovanje na funkciju Zaštitnika ili zamenika Zaštitnika, s obzirom da Zakon propisuje *ex lege* prestanak članstva tek danom izbora. Prihvaćeno rešenje je neadekvatno, s obzirom da dopušta da Zaštitnik građana, ili njegovi zamenici, kao što je to nedavno bio slučaj sa nekim drugim funkcionerima u nezavisnim institucijama, budu članovi političke stranke čak do samog izbora. Bilo je primerenije predvideti da određeno vreme pre kandidovanja na funkciju Zaštitnika građana (npr. dve ili tri godine) to lice ne sme biti član nijedne političke stranke.

Za razliku od prethodnog zakona koji je predviđao da Zaštitnik građana ima četiri zamenika specijalizovanih za oblasti zaštite prava deteta, osoba sa invaliditetom, osoba lišenih slobode, prava pripadnika nacionalnih manjina, kao i zaštite ravnopravnosti polova, novi Zakon ostavlja mogućnost da broj zamenika bude manji, jer propisuje da Zaštitnik građana može imati do četiri zamenika koji mu pomažu u obavljanju poslova.

Tokom 2020. godine od strane Potkomiteta za akreditaciju Globalne alijanse za nacionalne institucije za ljudska prava (GANHRI) razmatran je najviši „A” status Zaštitnika građana povodom ispunjavanja međunarodnog standarda za instituciju koja se bavi zaštitom ljudskih prava.¹⁷⁰ U januaru 2021. godine Potkomitet je obavestio javnost da postoje opravdani razlozi zbog kojih se potvrđivanje statusa „A” preispituje, odnosno da je primećeno kašnjenje Zaštitnika građana u rešavanju pritužbi građana i značajno je smanjen broj primljenih pritužbi od 2017. godine, što može ukazati na pad poverenja građana u rad institucije; da postoji nedovoljna aktivnost Zaštitnika u vezi sa zaštitom ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava; nezadovoljavajuć rad na slučajevima policijskog zlostavljanja i smanjen broj poseta Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture (NPM); netransparentnost i nedovoljna uključenost organizacija civilnog društva u procesu izbora Zaštitnika građana 2017. godine, kao i slaba saradnja Zaštitnika građana s organizacijama civilnog društva.

170 GANHRI je prvi put dodelio „A” status Zaštitniku građana 2010. godine, a ponovo je potvrđen 2015. godine.

Krajem oktobra 2021. godine institucija Zaštitnika građana ponovo je akreditovana „A” statusom, što označava potpuno poštovanje *Pariskih principa*, s tim što je Potkomitet za akreditaciju u svom izveštaju i preporukama¹⁷¹ podvukao važnost preduzimanja razumnih koraka od strane Zaštitnika građana kako bi poboljšao svoju efikasnost i nezavisnost u skladu sa preporukama koje su mu u prethodnom periodu upućivane od strane ovog potkomiteta.

5.1.2. Nadležnost institucije Zaštitnika građana

Kada je reč o nadležnostima, jedna od novina koju predviđa Zakon o Zaštitniku građana jeste da Zaštitnik građana od sada obavlja i poslove nacionalnog izveštioaca u oblasti trgovine ljudima, shodno Zakonu o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, a u tome mu pomaže zamenik kog zaštitnik građana sam određuje.

Zaštitnik građana podnosi godišnji izveštaj o radu Narodnoj skupštini i ona ima obavezu da izveštaje nezavisnih državnih institucija razmatra na plenarnoj sednici.¹⁷² Redovan godišnji izveštaj za 2020. godinu Zaštitnik građana podneo je Narodnoj skupštini u martu 2021. godine. Iako je Poslovníkom Narodne skupštine propisano da se podneti izveštaju razmatraju u roku od 30 dana od dana podnošenja ovom zakonodavnom telu, Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2020. godinu razmatran je i usvojen tek 29. decembra 2021. godine.¹⁷³ Tako je bilo i prošle 2020. godine, kada je nakon četiri godine loše prakse nerazmatranja godišnjih izveštaja nezavisnih tela u Skupštini,¹⁷⁴ Izveštaj Zaštitnika građana za 2019. godinu razmatran je poslednje subote pred Novu godinu. Na ovaj način obesmišljen je značaj sistemskih preporuka za unapređenje rada organa vlasti koje su u izveštaju sadržane, kao i zaključci koji su tim povodom doneti, imajući u vidu značajan protek vremena i činjenicu da Skupština ova pitanja prvi put razmatra u trenutku kada je uveliko u toku sačinjavanje novog izveštaja.

Pored redovnog godišnjeg izveštaja Zaštitnik objavljuje i posebne izveštaje. Za razliku od prethodnih godina kada je ovaj nezavisni organ objavljavao i po pet posebnih izveštaja, tokom 2021. godine Zaštitnik građana nije objavio nijedan tematski izveštaj.

Zakon o Zaštitniku građana predviđa takođe da Zaštitnik ima pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti, da je ovlašćen da Vladi i Skupštini podnese ini-

171 Izveštaj GANHRI Potkomiteta za akreditaciju iz oktobra 2021. godine dostupan je na internet stranici OHCHR – GANHRI Sub-Committee on Accreditation.

172 U periodu od 2014. do 2018. godine izveštaj se nije razmatrao, a ta praksa je izmenjena tek u julu 2019. godine kada je, prvi put posle četiri godine, Narodna skupština u plenumu razmatrala Godišnji izveštaj Zaštitnika za 2018. godinu.

173 „Zaštitnik građana: Broj pritužbi veći za 54 odsto u 2020. godini”, *NI*, 29. decembar.

174 U periodu od 2014. do 2018. godine Izveštaj se nije razmatrao a ta praksa je izmenjena tek u julu 2019. godine kada je, prvi put posle četiri godine, Narodna skupština u plenumu razmatrala Godišnji izveštaj Zaštitnika za 2018. godinu.

cijativu za izmenu ili dopunu zakona i drugih propisa i opštih akata, ako smatra da do povrede prava građana dolazi zbog nedostataka u propisima, da inicira donošenje novih zakona, drugih propisa i opštih akata, kada smatra da je to od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana, a Vlada, odnosno nadležni odbor Skupštine, obavezni su da razmatraju inicijative koje podnosi Zaštitnik građana. Zaštitnik takođe može da u postupku pripreme propisa daje mišljenja Vladi i Skupštini na predloge zakona i drugih propisa (čl. 18). Prema informacijama objavljenim na sajtu institucije Zaštitnik građana je, u toku 2021. godine, podneo 4 inicijative (koje su još uvek u proceduri) i 30 mišljenja i različitih stavova.

Zaštitnik građana ima važnu ulogu u postupku pred Ustavnim sudom Republike Srbije, jer je Ustavni sud obavezan da na predlog Zaštitnika građana, kao ovlašćenog predlagača, automatski pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugih propisa i opštih akata (čl. 19), za razliku od inicijativa građana po kojima postupak može, ali i ne mora biti pokrenut.

Pored ove nadležnosti, Zaštitnik građana ovlašćen je i da postupa po pritužbama građana kojima ukazuju na povredu njihovih prava postupanjem različitih organa uprave. Novim Zakonom predviđeno je da pritužbe u ime građana mogu podnositi i udruženja koja se bave zaštitom ljudskih prava, kao i da dete uzrasta od 10 godina može samostalno, bez saglasnosti roditelja ili staratelja, podneti pritužbu ovom organu. Za razliku od ranije prakse kada Zaštitnik građana nije bio ograničen vremenskim okvirom potrebnim za okončanje postupka po pritužbi, sada je to moguće samo u izuzetnim i opravdanim situacijama koje je ovaj organ dužan da unapred obrazloži pritužiocu. U suprotnom Zaštitnik građana je dužan da po pritužbi postupi u roku od 15 dana od njenog prijema – ukoliko su ispunjeni uslovi za odbačaj pritužbe ili je reč o skraćenom postupku, ili u roku od 90 dana od prijema pritužbe – ukoliko je reč o sprovođenju ispitnog postupka. Postupak kontrole rada organa uprave, Zaštitnik građana može pokrenuti i po sopstvenoj inicijativi kada na osnovu sopstvenog saznanja ili saznanja dobijenih iz drugih izvora, uključujući izuzetno i anonimne pritužbe, oceni da je moguće da je aktom, radnjom ili nečinjenjem organa uprave došlo do povrede ljudskih prava ili sloboda.

Propuštena je prilika da se novim Zakonom uredi odnos između pritužbe podnete Zaštitniku građana nakon iscrpljivanja pravnih sredstava pred organima uprave i tužbe podnete Upravnom sudu. Česta je situacija da se građani nakon iscrpljivanja pravnih sredstava pred organima uprave istovremeno obraćaju Zaštitniku građana (podnošenjem pritužbe na rad organa uprave) i Upravnom sudu (podnošenjem tužbe). Donošenje odluke Upravnog suda vrlo često umanjuje praktični značaj rada Zaštitnika građana po istim pitanjima, jer su organi uprave skloniji da prepostupe po obavezujućoj sudskoj odluci nego po neobavezujućoj preporuci Zaštitnika građana, što se u praksi i dešavalo više puta, u slučajevima u kojima su ova dva organa imala različite stavove o osnovanosti pojedinih tvrdnji građana.

Iako težnja Zaštitnika građana da se bavi pitanjem ugrožavanje bezbednosti i pritiscima na novinare nije obuhvaćena nadležnostima koje previđa novi Zakon o

Zaštitniku građana i dalje su aktuelne aktivnosti oko jedinstvene medijske platforme za registrovanje svih napada na novinare, kao i reagovanje nadležnih državnih organa tim povodom, po ugledu na platformu Saveta Evrope koju je Zaštitnik građana uspostavio sa predstavnicima medijskih udruženja, sedam asocijacija i tri novinarska sindikata u maju mesecu 2020. godine.¹⁷⁵

Statistika objavljena na sajtu Zaštitnika građana ukazuje da je broj kontakata koji su tokom 2021. godine ostvareni sa građanima u padu u odnosu na prethodnu godinu, 10.244, a ovaj broj je svakako značajnije manji nego što je to bilo u periodu od 2014. do 2017. godine, kada je ta institucija brojala i preko 17.000 ostvarenih kontakata sa građanima.

U izveštajnom periodu Zaštitnik građana postupao je po 4.048 pritužbi. Postupak je okončan u 2.988 predmeta, dok je još uvek u radu 1.060 predmeta.

U 2021. godini Zaštitnik je usvojio 341 preporuku od kojih je 95 sprovedeno, 9 nije, a za 237 preporuka nije istekao rok za njihovo sprovođenje.

Za ostvarivanje nadležnosti Zaštitnika građana važna je finansijska nezavisnost. U skladu sa važećim zakonom Zaštitnik sačinjava predlog sredstava za narednu godinu i dostavlja ga ministarstvu nadležnom za pripremu budžeta. Naime, dato rešenje nije u dovoljnoj meri obezbedilo finansijsku nezavisnost jer se i ranije događalo da i pored odredbi o finansijskoj nezavisnosti Zaštitniku građana Vlada ograniči ili obustavi korišćenje već odobrenog budžeta. Ovakvim rešenjem obesmišljava se pojam „nezavisnog organa”.

Institucija Zaštitnika građana još uvek nije u potpunosti iskoristila predviđene kapacitete u pogledu broja zaposlenih. Prema podacima dostupnim u poslednjem redovnom izveštaju Zaštitnika građana, nastavljen je trend smanjivanja broja stalno zaposlenih, koji je u 2020. godini opao na 84 od previđenih 106 zaposlenih.¹⁷⁶

Kada je reč o zaposlenima tokom septembra meseca mediji su objavili podatke koje je u javnost iznela jedna od zaposlenih u Stručnoj službi Zaštitnika građana, a koji takođe ukazuju da i dalje značajan broj ljudi odlazi iz ove institucije, ali i da su u toku brojni disciplinski postupci koje je Zaštitnik građana pokrenuo protiv zaposlenih u njegovoj stručnoj službi.¹⁷⁷

5.1.3. Aktivnosti Zaštitnika građana u 2021. godini

Tokom 2021. godine broj postupaka kontrole koje je Zaštitnik građana vodio prema organima uprave po pritužbama ali i po sopstvenoj inicijativi je značajno manji u odnosu na prethodnu godinu.

Takođe, upadljivo je da je tokom izveštajnog perioda Zaštitnik građana uputio svega 342 preporuke organima vlasti, dok je u ranijem periodu (tokom 2015. i

175 Platforma za evidenciju slučajeva ugrožavanja bezbednosti i pritisaka na novinare i ostale medijske aktere.

176 Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2020. godinu, Zaštitnik građana, 15. mart.

177 „Za Pašalića ne postojim, kod mene retko ko svraća”, *Nova S*, 8. septembar.

2016. godine) upućivano i do 900 preporuka godišnje, iako u tom periodu nije bilo izuzetnih okolnosti koje podrazumevaju epidemiju, proteste i slično.¹⁷⁸

Stoji i zamerka na kvalitet upućenih preporuka imajući u vidu da se veliki broj njih odnosi na buduća postupanja organa vlasti, a samo neznatan broj na otklanjanje utvrđene povrede prava građana i utvrđivanje pojedinačne odgovornosti za načinjene propuste.

Tako je npr. povodom nezakonitog postupanja policijskih službenika prema građanima koji su učestvovali na protestima tokom jula meseca 2020. godine, a koje se ogledalo u nedozvoljenoj upotrebi sile i policijskom zlostavljanju, Zaštitnik građana, tek početkom februara 2021. godine (nakon 7 meseci od događaja) okončao postupke kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova povodom 8 slučajeva zlostavljanja, utvrdivši propuste policijskih službenika na štetu prava građana.

Uvidom u obrazloženje utvrđenja koje je našao Zaštitnik građana u pomenutim postupcima stiče se utisak da je nekritički prihvatao izjašnjenja Ministarstva unutrašnjih poslova, ne insistirajući na dodatnim pojašnjenjima niti na utvrđivanju pojedinačne odgovornosti policijskih službenika. Iako je utvrdio povredu prava građana na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta i prava na dostojanstvo, sve preporuke upućene organu uprave odnose se na postupanja u budućem radu, bez ukazivanja na obavezu identifikovanja odgovornih lica i utvrđivanja odgovornosti u odgovarajućem postupku.¹⁷⁹

Slično, kao i u prethodnim postupcima, postupajući po pritužbi građanina koje je u policijskoj stanici u Kuli nakon lišenja slobode pretrpeo policijsko zlostavljanje, dostavljajući kao dokaz sudsko-medicinsko veštačenje povreda koje utvrđuje postojanje kauzaliteta između navoda o načinu povređivanja i nastalih povreda, postupak kontrole je okončan (godinu dana nakon podnošenja pritužbe) utvrđivanjem brojnih propusta u radu policijskih službenika kojima je povređeno pravo građanina na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta i pravo na zaštitu od zlostavljanja, ali je ponovo propuštena prilika da se upute preporuke radi utvrđivanja pojedinačne odgovornosti policijskih službenika za načinjene propuste.¹⁸⁰

Zaštitniku građana je početkom 2021. godine od strane Beogradskog centra za ljudska prava podneta inicijativa da shodno svojim ovlašćenjima pokrene postupke kontrole prema relevantnim organima vlasti,¹⁸¹ povodom zabrinjavajućih navoda iznetih u javnosti od strane predsednika Sindikata lekara i farmaceuta Srbije i mnogih drugih uglednih lekara da je u Republici Srbiji do tada 70 lekara inficiranih virusom COVID-19 preminulo, te da je nemoguće doći do zvaničnih podataka.¹⁸²

178 Dostupno na internet stranici Zaštitnika građana.

179 *Ibid.*, 12. februar.

180 Dostupno na internet stranici Zaštitnika građana, 27. maj.

181 Inicijativa Beogradskog centra za ljudska prava Zaštitniku građana za pokretanje postupka kontrole rada Ministarstva zdravlja br. 68/8 od 18. januara.

182 „Panić: Srbija na crnoj listi po broju preminulih zdravstvenih radnika od korona virusa”, *Danas*, 11. novembar.

Ne samo da je bila neočekivana odluka Zaštitnika građana da povodom podnete inicijative ne reaguje,¹⁸³ već je javnost dodatno uznemirila izjava Zaštitnika građana u medijima da „niko prilikom razmatranja broja preminulih lekara nije uzeo u obzir one koji su izvršili samoubistvo usled pritiska na zdravstvene sisteme”.¹⁸⁴

Ukazujući na važnost očuvanja najviše međunarodne ocene „A” statusa, organizacije civilnog društva su pozvale instituciju Zaštitnika građana da u najkraćem roku unapredi loše ocenjene oblasti kako bi odgovorila na uočene probleme u njenom radu u cilju bolje zaštite ljudskih prava svih građana. Međutim, usledila je izrazito oštra reakcija Zaštitnika građana, koji je u svojim medijskim gostovanjima tokom januara 2021. godine pokušao da diskredituje organizacije civilnog društva koje su uputile kritiku. Zvaničnim saopštenjem¹⁸⁵ ove organizacije civilnog društva nazvane su „marginalnim udruženjima građana” koja iznose „maliciozne tvrdnje”, te „nestručno i zlonamerno interpretiraju događaje vezane za Zaštitnika građana Republike Srbije”.

Početkom leta javnost je bila uznemirena sadržajem izveštaja „Zaboravljena deca Srbije” organizacije *Disability Rights International* i Inicijative za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDRI-S¹⁸⁶ u kom se navodi da Srbija nije uspeła da reši pitanje teških kršenja ljudskih prava u ustanovama socijalne zaštite koja predstavljaju nečovečno i ponižavajuće postupanje. Tim povodom, formiran je tim nekoliko ministarstava koji je trebalo da istraži da li su u tim ustanovama slučajevi teškog zanemarivanja i manjka zdravstvene nege koji su rizični po život i zdravlje deteta, u čijem radu je učestvovao i Zaštitnik građana. U sredstvima javnog informisanja Zoran Pašalić je oštro demantovao navode iz Izveštaja, ističući da je stanje u domovima izuzetno dobro, da su fotografije koje su u njemu objavljene stare po nekoliko godina, te da je ključan problem što tu decu ne posećuju roditelji i rodbina.¹⁸⁷

Usled medijskih natpisa o seksualnom zlostavljanju polaznica programa koje organizuje udruženje građana Istraživačka stanica „Petnica”, Zaštitnik građana je krajem juna 2021. godine pokrenuo postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada nadležnih organa u cilju zaštite prava i najboljih interesa deteta.¹⁸⁸ Postupak kontrole je imao za cilj predlaganje izmene zakona u oblasti obrazovanja sa ciljem da se Zaštitniku građana omogući vršenje kontrole svih organizacija koje se bave obrazovanjem i vaspitanjem dece.¹⁸⁹

183 Akt Zaštitnika građana 423–8/21 del. br. 1614 od 20. januara.

184 „Pašalić: Joksimoviću deca nisu oduzeta zbog siromaštva, pregledamo dokumentaciju.”, *NI*, 26. januar.

185 „Da bi se nešto tvrdilo mora se ponešto i znati, nestručno tumačenje dovodi javnost u zabludu”, 29. januar. Dostupno na internet stranici Zaštitnika građana.

186 *Zaboravljena deca Srbije*, DRI i MDRI-S, jun 2021.

187 „Pašalić: Stanje u domovima za decu izuzetno dobro, radi se i izveštaj o Petnici”, *NI*, 3. septembar.

188 Dostupno na internet stranici Zaštitnika građana.

189 Dostupno na internet stranici Zaštitnika građana.

Gorenavedeni primer, nažalost predstavlja jedan od retkih slučajeva u kojima je Zaštitnik građana tokom 2021. godine prepoznao svoju važnu ulogu za unapređenje prava građana kada je reč o preuzimanju inicijative radi izmene i dopune važećih propisa ili radi davanja mišljenja na aktuelne predloge zakona. Iako je opravdano bilo očekivanje da takve aktivnosti Zaštitnik građana preduzme povodom izrade Predloga zakona o referendumu, Predloga zakona o vodama, Predloga zakona o ek-sproprijaciji i sl., imajući u vidu značaj tema koje navedeni propisi uređuju i veliko interesovanje javnosti za rešenja koja su predložena, izostala je adekvatna reakcija ovog nezavisnog organa.

Tokom izveštajnog perioda Zaštitnik građana je postupao i u slučaju 500 vijetnamskih radnika koji su od strane kineske kompanije Linglong angažovani na izgradnji fabrike guma, koji su mesecima boravili u neuslovnim, prenaseljenim barakama u Zrenjaninu, bez struje i vode, a povodom kojih je javnost izrazila sumnju da mogu biti žrtve trgovine ljudima u cilju radne eksploatacije.¹⁹⁰ Veliki broj novinara i aktivista iz nevladinih organizacija imao je priliku da poseti radnike, sa njima razgovara i uveri se u kakvim uslovima borave. Ukazali su na postojanje jasnih pokazatelja na trgovinu ljudima koji, između ostalog, podrazumevaju regrutovanje i dovođenje u zabludu o uslovima rada i boravka, obećanje legalnog posla i pristojne zarade, upitni ugovori i način angažovanja, ali i oduzimanje ličnih dokumenata od strane poslodavca. Za vreme posete radnicima, Zaštitnik građana utvrdio je da se u objektima u kojima borave nalaze boce za TNG i burad za dizel što predstavlja opasnost po živote tih ljudi zbog čega je zatražio da im se obezbede bolji uslovi smeštaja. Međutim, nakon razgovora sa predstavnicima PU Zrenjanin, sa radnicima i predstavnicima firme koja angažuje radnike iz Vijetnama Zaštitnik građana obavestio je javnost da svi angažovani strani radnici imaju urednu prijavu i radnu dozvolu, kao i da im pasoši nisu oduzeti već se nalaze na depozitu kod poslodavca, te da imaju mogućnost da ih preuzmu u svakom trenutku.¹⁹¹ Ovakav zaključak bio je izuzetno kritikovan od strane javnosti posebno imajući u vidu brojne incidente koji su se dešavali prethodnih dana, a koji su podrazumevali i ugrožavanje bezbednosti novinara koji su o ovom slučaju izveštavali od strane rukovodstva Linglonga, ali i fizičke obračune prilikom pružanja pomoći aktivista kako bi jedan od nezadovoljnih radnika napustio kamp.¹⁹²

Iako je za vreme blokada saobraćajnica, koje su krajem novembra organizovali ekološki aktivisti, evidentirano nekoliko slučajeva nezakonitog i ponižavajućeg postupanja policijskih službenika prema građanima,¹⁹³ Zaštitnik građana nije pravovremeno iskoristio mogućnost da po sopstvenoj inicijativi reaguje, da sa svojim timovima na terenu prati postupanje policijskih službenika niti da pokrene postupke

190 „Vijetnamski radnici iz Linglonga: Nemamo vodu ni struju, sve je loše i prljavo”, *NI*, 12. novembar.

191 Videti na internet stranici Zaštitnika građana.

192 „Zrenjanin: Štrajk, opkoljavanje radnika, novinara i aktivista, nehumani uslovi za rad i život”, *NI*, 17. novembar.

193 „Blokada upozorenja” završena uz koškanja, privođenja, pa i motke...”, *NI*, 28. novembar.

kontrole rada MUP-a. Video zapisima koji su emitovani i uživo putem medija zabeleženo je da su pripadnici žandarmerije, uprkos ranije upućenim preporukama Zaštitnika građana, ponovo postupali u nepropisnim uniformama, bez naznačenih identifikacionih obeležja, sa maskama na licu, zbog čega bi u slučaju primena mera prinude, ponovo bilo nemoguće utvrditi identitete policijskog službenika koji bi eventualno prekoračili svoja ovlašćenja.

5.1.4. Nacionalni mehanizam za prevenciju torture (NPM)

Osnivanje Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture je obaveza koju je Srbija prihvatila ratifikacijom Opcionog protokola uz Konvenciju protiv mučenja i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka decembra 2005. NPM je uspostavljen 2011. godine Zakonom o dopuni Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola. U Srbiji je izabran model NPM po kom 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 (čl. 2a).

Zaštitnik je ovlašćen da obavlja posete i redovno proverava tretman lica lišenih slobode u ustanovama zadržavanja,¹⁹⁴ 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.¹⁹⁵

Prilikom pripreme Nacrta zakona o Zaštitniku građana, predstavnici Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji su za vreme javne rasprave ukazali na ranije upućivane preporuke da se članovi NPM-a biraju transparentno uz aktivno učešće civilnog društva, da imaju mandat, da su to pojedinci sa istaknutim iskustvom u oblasti, kao i da treba uspostaviti linijsku umesto hijerarhijske veze između Zaštitnika građana i šefa NPM-a.¹⁹⁶ Nažalost ovi komentari nisu prihvaćeni, a aktuelni Zaštitnik građana je tom prilikom istakao da smatra da ne treba ni da postoji posebna osoba koja se bavi NPM-om, s obzirom na procenat svih pritužbi i problema kojima se NPM bavi.

Tokom prethodnih godina značajan broj udruženja prekinulo je saradnju sa ombudsmanom u obavljanju poslova Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture.

194 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.

195 Nadležnost Zaštitnika građana u oblasti zaštite prava lica lišenih slobode propisana Zakonom o Zaštitniku građana podudara se sa mandatom NPM predviđenim Opcionim protokolom.

196 Videti na internet stranici Beogradskog centra za ljudska prava.

Imajući u vidu da je zaštitnik građana Zoran Pašalić neke od organizacija civilnog društva koje su još uvek članice NPM-a, nazvao „ostraćenim”, „jednostranim”, „pa-ušalnim” i „nestručnim”, povodom njihovih saopštenja izdatih u vezi statusa „A” Zaštitnika građana, može se očekivati da će i u narednom periodu broj udruženja koja će prekinuti saradnju sa NPM-om rasti.¹⁹⁷

Za vreme izveštajnog perioda Nacionalni preventivni mehanizam objavio je tri posebna izveštaja, odnosno Godišnji izveštaj Nacionalnog preventivnog mehanizma za 2020. godinu, Izveštaj o posetama ustanovama u kojima se nalaze maloletna strana lica bez pratnje i Izveštaj o praćenju postupanja prema migrantima na državnoj granici sa Republikom Bugarskom.

Pandemija bolesti COVID-19 je posebno uticala na ranjive društvene grupe koje se nalaze u zatvorenim ustanovama, zbog čega se NPM u izveštaju posebno osvrnuo na način na koji se u mestima detencije sprovode mere u borbi protiv širenja koronavirusa i kako se u ovim okolnostima obezbeđuje ostvarivanje osnovnih prava lica lišenih slobode.

Najznačajniji nalazi Godišnjeg izveštaja Nacionalnog preventivnog mehanizma za 2020. godinu tiču se postupanja službenih lica prema licima lišenim slobode koji su učestvovali na protestima tokom jula meseca 2020. godine, koje je okarakterisano kao nezakonito i suprotno standardima koje propisuju međunarodni ugovori i standardi.

Kao i prethodnih godina, ponovo je izražena zabrinutost NPM-a zbog prenaseljenosti u ustanovama socijalne zaštite, loših smeštajnih uslova, nedostatka privatnosti, neadekvatnog broja zaposlenih za rad sa korisnicima i nedostatka sadržajnih aktivnosti jer kumulativno i u kontinuitetu ovakve okolnosti mogu da dovedu do nečovečnog i ponižavajućeg postupanja prema korisnicima u ustanovama socijalne zaštite domskog tipa. Slično stanje zabeleženo je i u psihijatrijskim ustanovama.

I tokom 2021. godine realizovan je značajan broj poseta ustanovama u kojima se nalaze lica u detenciji države. NPM je nastavio sa dobrom praksom uspostavljenom prethodne godine, odnosno sa vršenjem nadzora nad prinudnim udaljenjem stranaca, kao i sa obavljanjem nenajavljenih poseta policijskim upravama i stanicama. Kada je reč o ustanovama socijalne zaštite, od 23. oktobra 2020. godine kada je Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja sprečilo tim NPM-a da obavi posetu RJ „Dom Voždovac” i RJ „Dom Bežanijska kosa”, realizovane su samo dve posete ustanovama socijalne zaštite, i to Domu za odrasla invalidna lica u Zemunu, 29. januara 2021. godine i Domu za decu i lica ometena u razvoju „Dr Nikola Šumenković” u Stannici, 19. aprila 2021. godine. Izveštaji iz ovih poseta još uvek nisu objavljeni, tako da nije poznato da li su članovi NPM tima utvrdili kršenja prava korisnika ovih ustanova, i kakve su preporuke date ustanovama socijalne zaštite u resornom ministarstvu.

197 „Otvoreno pismo Zaštitniku građana: Agresivnim javnim nastupima problemi u poštovanju ljudskih prava neće nestati”, Inicijativa A11, 8. februar.

U obavljanju poslova NPM-a, Zaštitnik građana je početkom 2021. godine utvrdio da je objekat IV paviljon Kazneno-popravnog zavoda u Sremskoj Mitrovici u kom je smešten veliki broj osuđenih lica, prenaseljen i da ne ispunjava uslove za smeštaj osuđenih u skladu sa važećim propisima i standardima.¹⁹⁸ O lošim uslovima u ovom paviljonu NPM je izveštavao i ranije, a na probleme su ukazivale i organizacije civilnog društva kojima je omogućeno da posete osuđena lica koja tamo borave. Upućene su preporuke da se bez odlaganja preduzmu mere kako bi sva osuđena lica imala obezbeđen smeštaj u skladu sa važećim propisima i standardima, nakon čega je Beogradskom centru za ljudska prava veliki broj osuđenih lica potvrdio da je sporni objekat iseljen te da su lica koja su tamo boravila raspoređena u druge objekte, shodno raspoloživim kapacitetima u zavodu.

Povodom tematskog izveštaja NPM-a iz 2020. godine Postupanje policije prema licima lišenih slobode tokom javnih okupljanja u Beogradu,¹⁹⁹ kojim je konstatovano da su julske proteste ostali obeleženi policijskom brutalnošću i nesrazmernom upotrebom sile, Ministarstvo unutrašnjih poslova obavestilo je NPM da je u potpunosti prihvatilo sve preporuke iz Izveštaja koje su usmerene na unapređenje rada tog organa.²⁰⁰ Ipak, uprkos činjenici da se u svom odgovoru MUP izjasnio da je potpuno prihvaćena preporuka koja se odnosi na vidno istaknuta obeležja policije i identifikacione oznake na uniformama policijskih službenika, za vreme blokada saobraćajnica koje su organizovali ekološki pokreti u novembru mesecu 2021. godine ponovo su se na ulicama mogli videti pripadnici žandarmerije koji su primenjivali policijska ovlašćenja prema građanima u nepropisnim uniformama bez istaknutog prezimena i broja službene legitimacije. Uprkos činjenici da se sve ovo mogli primetiti i uvidom u događaje koji su putem medija emitovani uživo na programu, Zaštitnik građana se povodom ovog događaja nije oglašavao.

5.2. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti ustanovljen je na osnovu Zakona o zabrani diskriminacije 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 dru-

198 Dostupno na internet stranici Zaštitnika građana.

199 „Najvažniji delovi izveštaja Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture o policijskoj brutalnosti tokom julskih protesta”. Dostupno na internet stranici NPM.

200 Odgovor MUP-a od 9. aprila dostupan na internet stranici NPM.

gih propisa koji se tiču zabrane diskriminacije, uz preporuke mera organima javne vlasti i drugim licima za ostvarivanje ravnopravnosti.

Skupština Srbije je na sednici u maju konačno usvojila izmene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije kojima se doprinosi sprečavanju diskriminacije po osnovu bilo kog ličnog svojstva. Nadležnosti Poverenika su konkretnije definisane, dok su usvojene značajne predložene izmene čiji je cilj smanjenje poteškoća i obezbeđenje kontinuiteta u radu ove institucije.²⁰¹ U tom smislu je pre svega bitno istaći usvojen predlog da Narodna skupština započinje postupak izbora novog Poverenika tri meseca pre isteka aktuelnog mandata, a da do izbora funkciju obavlja Poverenik kom ističe mandat. Takođe, novina koju donosi Zakon je uspostavljanje jedinstvene evidencije (čl. 40a) koja će se sastojati od predmeta nastalih u radu ove institucije, te anonimiziranim pravnosnažnim presudama i odlukama donetim u vezi s diskriminacijom i povredom načela jednakosti, a koje će sudovi dostavljati Povereniku (čl. 40b, st. 1, tač. 2). Cilj vođenja evidencije se, shodno odredbama Zakona, ogleda u adekvatnom praćenju stanja u oblasti zaštite od diskriminacije. Takođe, novi Zakon u članu 32 predviđa mogućnost Poverenika da bira jednog od pomoćnika koji će ga zamenjivati u slučaju njegove odsutnosti ili sprečenosti da obavlja poslove iz svoje nadležnosti.

5.2.1. Aktivnosti Poverenice u 2021. godini

Nadležnost Poverenika za zaštitu ravnopravnosti u petogodišnjem mandatu obavlja Brankica Janković (u daljem tekstu: Poverenica), koju je, po drugi put, Narodna skupština izabrala u novembru 2020. godine kao jedinu kandidatkinju koju je Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo predložio za tu funkciju. Poverenici je prethodno prvi mandat istekao u maju 2020. godine, nakon čega je, do reizbora, ova institucija bila blokirana jer u prelaznom periodu nijedan zaposleni nije imao zakonska ovlašćenja za postupanje u njeno ime.²⁰²

Poverenica podnosi Narodnoj skupštini godišnji izveštaj o stanju u oblasti zaštite ravnopravnosti, koji sadrži ocenu rada organa javne vlasti, pružalaca usluga i drugih lica, uočene propuste i preporuke za njihovo otklanjanje (čl. 48). Kao i svake godine, Poverenica je blagovremeno podnela Narodnoj skupštini Redovan godišnji izveštaj o stanju u oblasti zaštite ravnopravnosti za 2020. godinu.

Prema podacima iznetim u jedanaestom Godišnjem izveštaju, Poverenica je u 2020. godini uputila organima javne vlasti i drugim licima 476 preporuka mera za ostvarivanje ravnopravnosti, 12 inicijativa za izmenu propisa, 12 mišljenja na nacрте zakona i drugih opštih akata, 12 upozorenja javnosti, 23 saopštenja i dve krivične prijave. Kako se navodi, tokom 2020. godine donet je manji broj mišljenja usled vanrednog stanja uvedenog u cilju sprečavanja širenja virusa kovid-19, kao i činjenice da su se građani Poverenici u većoj meri obraćali neformalno.²⁰³ U tom smislu, veći

201 Vidi više *Izveštaj 2020*, III.5.2.1.

202 *Ibid.*

203 Kako se navodi u *Izveštaju*, u postupku po pritužbama doneto je 29 mišljenja.

broj predmeta je prenet u narednu godinu, imajući u vidu da ova institucija od maja do novembra 2020. godine nije imala vršioca funkcije, nakon što je Brankici Janković istekao prvi mandat.²⁰⁴

Kako je istaknuto u Izveštaju, najčešći osnovi koje su podnosioci pritužbi navodili se razlikuju u odnosu na prethodne godine, što je posledica krize izazvane virusom kovid-19.²⁰⁵ Tako, prvi put od uspostavljanja institucije Poverenika, zdravstveno stanje je bilo najčešće naveden osnov – preko 15 odsto od ukupnog broja podnetih pritužbi²⁰⁶ i to najviše u oblasti rada i zapošljavanja. Praksa Poverenice je pokazala da su određene grupe stanovništva bile u posebno nepovoljnom položaju i dodatnom riziku od ranjivosti zbog uvedenih mera tokom vanrednog stanja i otežanog pristupa zdravstvenoj zaštiti, ukoliko se ne radi o osobama zaraženim virusom kovid-19.²⁰⁷

U Izveštaju se navodi da je, kao i prethodnih godina, jedan od najčešćih osnova diskriminacije starosno doba. Naime, broj pritužbi podnetih Poverenici po ovom osnovu je znatno povećan tokom 2020. u odnosu na 2019. godinu (115 u odnosu na 72), što je direktna posledica tretmana posebno starijih građana tokom trajanja vanrednog stanja od marta do maja 2020. godine.²⁰⁸ U Izveštaju se ističe i da je broj pritužbi zbog diskriminacije na osnovu nacionalne pripadnosti i etničkog porekla povećan tokom 2020. godine u odnosu na prethodne četiri godine²⁰⁹, najčešće u vezi s diskriminacijom pripadnika romske populacije.

Kad su u pitanju različite oblasti društvenih odnosa, najviše pritužbi je podneto u vezi s postupanjem organa javne vlasti, zatim postupkom zapošljavanja ili na radu, prilikom pružanja javnih usluga ili zbog nepristupačnosti objekata. Slede ih oblast obrazovanja, socijalne zaštite i javnog informisanja.

Preporuke iz Izveštaja Poverenice se u najvećoj meri odnose na jačanje sistema zdravstvene zaštite i njene bolje dostupnosti, posebno starijima, mladima i osobama s invaliditetom. Zatim, preporuke su usmerene i na neophodnost smanjivanja razlike između urbanih i ruralnih sredina, kreiranja javnih politika koje smanjuju nesigurnost na radu, itd. Opšti zaključak u Izveštaju je da je tokom 2020. godine bilo velikih izazova sa kojima smo se suočili i pojedinačno i kao društvo, a koji i dalje

204 Vidi više *Izveštaj 2020*, III.5.2.1.

205 Recimo, prethodnih godina su se osobe s invaliditetom, kao jedna od najugroženijih grupa građana, u većoj meri obraćale Poverenici, što tokom 2020. godine nije bio slučaj, te je broj pritužbi po ovom osnovu bio manji (89) u odnosu na 2019. godinu (118).

206 U Izveštaju se ističe da je, kao i prethodnih godina, ovaj osnov navođen u kombinaciji s još nekim ličnim svojstvima, kao što su invaliditet, starosna dob i sl.

207 U ove grupe spadaju pre svega osobe s invaliditetom, zatim osobe koje žive s HIV-om, deca, hronični bolesnici, onkološki pacijenti, osobe koje se leče dijalizom, osobe obolele od retkih bolesti i sl.

208 Prema podacima iznetim u Izveštaju, najveći broj pritužbi je podnet zbog diskriminacije po osnovu starosnog doba osoba starijih od 65 godina, zatim osoba starosti od 18 do 65 godina i na kraju pritužbe podnete zbog diskriminacije dece.

209 Tokom 2020. godine podneto je 114 pritužbi.

traju, kao i da je od posebnog značaja da se nastavi s delovanjem na prevenciji i zaštiti od diskriminacije i na unapređivanju ravnopravnosti u društvu.

Poverenica je u maju predstavila i Poseban izveštaj o diskriminaciji starijih,²¹⁰ koji je izrađen uz podršku Populacionog fonda Ujedinjenih nacija (UNFPA). U izveštaju su, između ostalog, prikazani i rezultati istraživanja o položaju starijih u Srbiji koje je sprovedeno tokom 2020. godine. Poseban deo ovog izveštaja je posvećen proaktivnim politikama i preporukama za unapređenje položaja starijih koje se odnose na socijalnu sigurnost, društvenu uključenost, sprečavanje nasilja, diskriminacije, unapređenje sistema zdravstvene zaštite i izmene propisa o socijalnoj zaštiti.²¹¹ Gostujući na RTS povodom Međunarodnog dana starih, Poverenica je izjavila da je demografska slika u Srbiji nepovoljna, a da diskriminacija na osnovu starosnog doba (ejdžizam) preti da postane globalni fenomen.²¹²

Povodom Svetskog dana deteta, Poverenica je najavila da će ova institucija predstaviti poseban izveštaj o diskriminaciji dece koji je pripremala u prethodnom periodu. Praksa Poverenice pokazuje da su poslednje dve godine bile izuzetno teške za sve, a naročito za decu, i da su u najnepovoljnijem položaju deca s invaliditetom, siromašna ili deca na institucionalnom smeštaju i ona koja se suočavaju sa zlostavljanjem i zanemarivanjem. U tom smislu, njihovo stanje dodatno ugrožava sveprisutno vršnjačko nasilje, posebno u kontekstu digitalnog okruženja u kom provode najveći deo vremena.²¹³

Veliku pažnju javnosti u 2021. godini izazvali su navodi o slučajevima prostitucije i podvođenja maloletnica i žena u Jagodini, za čiju se organizaciju vezuje narodni poslanik i predsednik Skupštine opštine tog grada Dragan Marković Palma. U vezi sa tim, Poverenica je u intervjuu za televiziju *NI*²¹⁴ izjavila da je otvaranje predmeta u tužilaštvu povodom optužbi protiv Markovića prilika da se „na delu pokaže vladavina prava i neselektivna pravda”, ali i da je neophodno da se javnost „suzdrži od senzacionalizma i politizacije” bez obzira što je reč o javnoj ličnosti.²¹⁵ Posle više svedočenja, nadležno tužilaštvo je u avgustu saopštilo da u konkretnom slučaju za sada nema osnova sumnje i dokaze za pokretanje krivičnog postupka²¹⁶, nakon čega je čitav slučaj praktično zataškan.

Poverenica je tokom 2021. godine više puta reagovala saopštenjima i upozorenjima povodom diskriminatornog postupanja po različitim osnovima u javnom prostoru. Tako je u februaru osudila sadržaj emisije na televiziji *Happy*, u kojoj su

210 Dostupan na internet stranici Poverenice, april 2021.

211 Predstavljanje Posebnog izveštaja o diskriminaciji starijih, saopštenje Poverenice od 14. maja.

212 „Poverenica za RTS: Ejdzizam preti da postane najčešći oblik diskriminacije”, *RTS*, 1. oktobar.

213 „Poverenica Janković: Poslednje dve godine izuzetno teške, naročito za decu”, *NI*, 20. novembar.

214 „Najbitnije da se suzdržimo od senzacionalizma i politizacije”, *NI*, 22. april.

215 Povodom ovog slučaja i tenzije koja se stvorila u javnosti, Poverenica je prethodno izjavila da se mora voditi računa o načinu iznošenja optužbi i da „nijedna generalizacija nije dobra”, posebno jer se neke žene mogu osetiti uvređenim, a da je najvažnije da sam problem ne ostane u senci neadekvatne komunikacije u javnom prostoru. Više u saopštenju Poverenice od 15. aprila.

216 „Slučaj ‘Palma’: Tužilaštvo nije našlo dokaze o podvođenju”, *Al Jazeera*, 28. avgust.

astrolozi, numerolozi i grafolozi tumačili natalne karte i sudbinske brojeve glumice Milene Radulović i učitelja glume Miroslava Aleksića, kog je glumica prijavila u januaru 2021. godine zbog seksualnog nasilja. U upozorenju za javnost, Poverenica je poručila da takvo postupanje, posebno na televiziji s nacionalnom frekvencijom, predstavlja nedopustivo ponižavanje i ismevanje žene koja je prijavila nasilje, te banalizovanje konkretnog slučaja koji je vrlo osetljiv i koji zahteva pažljiv pristup i adekvatan odabir sagovornika o konkretnoj temi.²¹⁷

Gostujući u jutarnjem programu televizije *Pink* u avgustu, direktor JP „Stara planina” Goran Karadžić vređao je na nacionalnoj osnovi direktora Instituta za evropske poslove Neima Lea Beširija, aludirajući na njegovo prezime i činjenicu da nije srpske nacionalnosti²¹⁸ što je Poverenica osudila u svom saopštenju. Kako je istakla, svaka kritika ili drugačiji stav su poželjni ukoliko ne vređaju pojedinca zbog nacionalne pripadnosti.²¹⁹ Krajem novembra, na ovoj televiziji je po istom osnovu reditelj Dragoslav Bokan vređao potpredsednicu Stranke slobode i pravde Mariniku Tepić, koju je proglasio za državnog neprijatelja jer je pripadnica „nacionalne manjine koja mrzi Srbiju i srpski narod”. Pored brojnih institucija koje su osudile ovakvo postupanje, u javnosti se oglasila i Poverenica, navodeći da je krajnje neprimereno, diskriminatorno i zabranjeno zakonom dovođenje u vezu bilo čije nacionalne i etničke pripadnosti sa poslom kojim se bavi, kao i da se time nanosi šteta našem društvu.²²⁰

Vojni sindikat Srbije je u avgustu podneo tužbu Višem sudu kojom traži utvrđenje diskriminacije i sudsku zaštitu od diskriminacije koju je, kako je istaknuto, Poverenica učinila prema sindikatu.²²¹ Naime, ona je ranije u svom mišljenju utvrdila da sindikat nije dokazao da je trpeo diskriminaciju od strane administracije tadašnjeg ministra odbrane Aleksandra Vulina. Poverenica je reagovala na medijsku objavu sindikata kojom je izraženo nezadovoljstvo donetim mišljenjem i istakla da su navodi sindikata neosnovani, kao i da je „tužiti Poverenika zbog donetog mišljenja isto kao i tužiti sudiju zbog donete presude i podleže istim pravilima”.²²²

Poverenica se tokom godine nekoliko puta oglašavala u medijima povodom uvođenja posebnih mera u cilju suzbijanja pandemije koronavirusa. Kovid propusnice, koje su u Srbiji uvedene u oktobru 2021. godine, bile su predmet različitih komentara u javnosti. Poverenica je njihovo uvođenje ocenila kao meru srazmernu i proporcionalnu legitimnom cilju zaštite javnog zdravlja, koje je država obavezna da štiti, te da se ne može govoriti o pozitivnoj diskriminaciji građana, dok su za nju lično one nedovoljno efikasne.²²³ U tom smislu, ona je proteste ispred stanova lekara zbog iznetih stavova kao stručnjaka ili članova Kriznog štaba ocenila kao zabrinja-

217 Upozorenje za javnost od 2. februara, dostupno na internet stranici Poverenice.

218 „Ako se ne prezivate na –ić, na Pinku vas vređaju na nacionalnoj osnovi”, *Nova S*, 22. avgust.

219 Saopštenje Poverenice od 23. avgusta.

220 „Poverenica o napadu na Tepić: Time se nanosi velika šteta našem društvu”, *NI*, 30. novembar.

221 Saopštenje od 6. avgusta, dostupno na internet stranici Vojnog sindikata Srbije.

222 Saopštenje Poverenice od 9. avgusta, dostupno na internet stranici institucije.

223 „Poverenica za zaštitu ravnopravnosti: Kovid propusnice nisu diskriminacija”, *Blic*, 26. oktobar.

vajuće i ugrožavajuće po njihovu bezbednost,²²⁴ a navode o „stavljanju žutih traka” na rukave građana koji se protive vakcinaciji protiv kovida-19 kao neprimerene i omalovažavajuće po žrtve holokausta.²²⁵

5.2.2.1. Mišljenja, preporuke, inicijative i pokrenuti postupci Poverenice tokom 2021. godine

Poverenica je u skladu sa svojim zakonskim ovlašćenjima donosila mišljenja i preporuke u postupku po pritužbama u cilju ostvarivanja ravnopravnosti i podnosila inicijative za izmene propisa i mišljenja o propisima. Prema dostupnim podacima, od januara do novembra 2021. godine, Poverenica je uputila 17 mišljenja i preporuka za unapređenje ravnopravnosti.

Postupajući po pritužbi Beogradskog centra za ljudska prava, Poverenica je utvrdila da je Banca Intesa u Beogradu učinila neposrednu diskriminaciju i postupila suprotno odredbama Zakona o zabrani diskriminacije (čl. 27) kada je odbila da otvori račune izbeglicama i tražiocima azila u Srbiji. Takvim postupkom je banka negativno generalizovala ove osobe samo na osnovu njihovog državljanstva ili mesta rođenja, bez ispitivanja ispunjenosti zakonskih uslova za uspostavljanje poslovnog odnosa.²²⁶ Slično prethodno opisanom slučaju, postupajući po pritužbi Beogradskog centra za ljudska prava i A11 – Inicijative za ekonomska i socijalna prava, Poverenica je utvrdila da je i Raiffeisen banka iz istih razloga diskriminisala tražioce azila i izbeglice iz određenih država.²²⁷

Takođe, Poverenica je dala mišljenje i o pritužbi podnetoj protiv jedne studentsko-omladinske zadruge zbog navodne diskriminacije na osnovu starosnog doba učinjene kroz sadržaj objavljenog oglasa za posao „Support associate (studenti – do 26 godina)”. U pritužbi je istaknuto da konkretna zadruga neopravdano pravi razliku na osnovu starosnog doba kao i drugim stvarnim, odnosno pretpostavljenim ličnim svojstvima kao što je, u ovom slučaju, status studenta. Na osnovu činjeničnog stanja i relevantnih propisa, Poverenica je utvrdila da je došlo do povrede odredaba Zakona o zabrani diskriminacije i naložila zadruzi da ukloni diskriminatoran oglas i ubuduće ne objavljuje oglase slične sadržine.²²⁸

224 Poverenica je, gostujući u novembru na Trećoj moskovskoj konferenciji o borbi protiv ksenofobije, antisemitizma i rasizma „Zaštitimo budućnost” u organizaciji Rusko-jevrejskog kongresa uz podršku Ministarstva spoljnih poslova Ruske Federacije, istakla da je Srbija jedna od retkih zemalja koja ne deli globalni trend rasta antisemitizma, ali da je poslednjih godina izdato sedam upozorenja za javnost. U tom smislu, kao poseban slučaj u tekućoj godini je izdvojila poređenje doktora i člana kriznog štaba Predraga Kona s nacističkim doktorom Mengeleom i ocenila ga kao nedopustivo. Vidi više u „Srbija ne beleži rast antisemitizma, izdato sedam upozorenja za javnost”, *Politika*, 22. novembar.

225 „Poverenica za ravnopravnost: Antivakseri žutim trakama vređaju žrtve holokausta”, *Euronews*, 26. oktobar.

226 Saopštenje od 12. jula dostupno na internet stranici Beogradskog centra za ljudska prava.

227 Saopštenje A11 „Poverenik za zaštitu ravnopravnosti utvrdio da je Raiffeisen banka diskriminirala izbeglice” od 2. novembra.

228 Mišljenje 691–20, od 13. maja, Diskriminacija na osnovu starosnog doba u oblasti zapošljavanja. Dostupno na internet stranici Poverenice.

Prema navodima nevladine organizacije Da se zna! u novembru, Poverenica je utvrdila da je doskorašnji potpredsednik Dveri Jugoslav Kiprijanović povredio odredbe Zakona o zabrani diskriminacije kada je u tekstu „Kako ideološki kolonizatori kuvaju žabu u Srbiji”, objavljenom na stranici na srpskom portala *International family news*, istopolna partnerstva označio kao „neprirodna, nemoralna i prokleta”.²²⁹ Tim povodom je izneo i uvrede na račun ministarke za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, ocenjujući izradu Nacrta zakona o istopolnim partnerstvima „zombizacijom srpskog društva”, te da se „pod izgovorom ljudskih prava nameće totalitarna ideologija homoseksualizma”.

Evropski centar za prava Roma (ERRC) je saopštio da je, nakon mnogobrojnih pritužbi, Poverenica donela mišljenje kojim je utvrdila da je pokret Levijatan diskriminisao Rome objavljivanjem spornih sadržaja na društvenim mrežama. Pokretu je naloženo da prestane s objavljivanjem sličnih sadržaja, a da u roku od 30 dana ukloni svaki komentar koji podstiče mržnju prema pripadnicima romske populacije. Pokret Levijatan je, s druge strane, negirao pojedine navode ovog slučaja.²³⁰

Još jedna pritužba na osnovu koje je Poverenica konstatovala povrede odredaba Zakona o zabrani diskriminacije podneta je od strane jednog udruženja građana protiv medija BB zbog diskriminacije na osnovu nacionalne pripadnosti. Naime, u delu teksta ovog medija objavljenog u januaru 2021. godine, u kom se izveštava o slučaju silovanja maloletnog deteta, počinjena je diskriminacija i dodatna stigmatizacija osoba romske nacionalnosti, čiji je autor prekršio načela Kodeksa novinara Srbije i pretpostavku nevinosti.²³¹

Prema dostupnim podacima, Poverenica je tokom 2021. godine uputila 18 preporuka mera organima javne vlasti.²³² Od toga, po tri preporuke upućene su Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja²³³ i Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja²³⁴ a dve Ministarstvu zdravlja.²³⁵

229 „NVO: Poverenik utvrdio – bivši funkcioner Dveri diskriminisao LGBT”, *NI*, 2. novembar.

230 „ERRC: Poverenik utvrdio da je Levijatan diskriminisao Rome”, *NI*, 28. maj.

231 Mišljenje 68–21, od 26. maja povodom pritužbe udruženja AA, protiv medija BB, 26. maj. Dostupno na internet stranici Poverenice.

232 Dostupno na internet stranici Poverenice.

233 Preporuke mera povodom zabrane poseta i ograničenja kretanja u ustanovama za smeštaj starijih lica od 19. februara, zatim povodom izdavanja Instrukcije u vezi pružanja usluge pomoć u kući od 5. marta i preporuka u vezi s Instrukcijom o postupanju opštinskih–gradskih uprava i centara za socijalni rad u primeni i sprovođenju delova odluka Ustavnog suda Srbije br. IUz-216/2018, IUz-247/2018 i IUz-266/2017 od 2. avgusta.

234 Preporuke mera povodom održavanja nastave u školama od 8. aprila, zatim povodom izmene odredbe čl. 6, st. 3 Pravilnika o upisu u srednju školu i usklađivanje sa Zakonom o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba s invaliditetom, Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Zakonom o srednjem obrazovanju i vaspitanju i Zakonom o zabrani diskriminacije od 20. jula, kao i preporuka mera u cilju usklađivanja odobrenih udžbenika srpskog jezika za osmi razred osnovne škole s antidiskriminacionim propisima i ratifikovanom poveljom o regionalnim ili manjinskim jezicima od 19. oktobra.

235 Preporuke mera povodom zabrane poseta i ograničenja kretanja u ustanovama za smeštaj starijih lica i povodom ukidanja Zavoda za zdravstvenu zaštitu studenata, obe preporuke od 19. februara, dostupne na internet stranici Poverenice.

Poverenica je u septembru uputila preporuku mera opštinskim/gradskim upravama da, prilikom primene propisa u postupku promene oznake pola u matičnoj knjizi rođenih, imaju u vidu da pravo na promenu oznake pola u skladu sa zakonom ima, ne samo osoba koja je operativnim putem promenila pol, već i osoba kojoj je, shodno propisima, izdata potvrda o sprovedenoj hormonskoj terapiji u trajanju od najmanje godinu dana uz indikaciju lekara specijaliste endokrinologije i psihijatrije. Dodatno, potrebno je da, u slučajevima kad je promena ličnog imena potrebna radi usaglašavanja s polom, odnosno rodnim identitetom u skladu sa zakonom, omogući i promenu ličnog imena transrodnim osobama, bez uslova i ograničenja.²³⁶

U oktobru, Poverenica je primila pritužbu protiv Zaštitnika građana zbog diskriminacije na osnovu pola donošenjem odluke br. 363–401/21 od 9. juna 2021. godine kojom se majkama dece uzrasta do dve godine omogućava rad van poslovnih prostora. Takvom odlukom su, prema navodima iz pritužbe, diskriminirani očevi. U dopisu Zaštitnika građana²³⁷ Poverenici je, između ostalog, navedeno da u trenutku donošenja odluke nije bilo zaposlenih očeva dece starosti do dve godine, te da su tehničkom omaškom kao rizična grupa navedene majke umesto „roditelja” i da nije postojala namera Zaštitnika građana da se neopravdano pravi razlika ili nejednako postupaju, suprotno načelu rodne ravnopravnosti. U tom smislu, Poverenica je preporučila Zaštitniku građana da izmeni odluku tako što će da ispravi navedenu formulaciju i time obuhvatiti sve zaposlene koji imaju decu starosti do dve godine, bez obzira na njihov pol.²³⁸

Kad je reč o zakonodavnim inicijativama i mišljenju o propisima, prema dostupnim podacima, Poverenica je dala 27 mišljenja na nacрте više zakona, predloga akcionih planova, strategija ili zaključaka, uredbi i sl.²³⁹ Pokrenuto je pet inicijativa, od kojih je značajno pomenuti inicijativu Poverenice za izmenu Krivičnog zakonika koju je uputila nadležnom Ministarstvu pravde, a u pogledu krivičnog dela Obljube nad nemoćnim licem, s ciljem unapređenja propisa i usklađivanja s ratifikovanim konvencijama, antidiskriminacionim propisima i međunarodnim standardima.²⁴⁰

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

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik) je nezavisan državni organ koji svoje nadležnosti sprovodi u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti.

Najvažnija ovlašćenja Poverenika prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja su: praćenje poštovanja obaveza organa vlasti utvrđenih

236 Preporuka mera matičnim službama od 21. septembra. Dostupno na internet stranici Poverenice.

237 Dopis br. 363–401/21, del. br. 24002 od 7. septembra.

238 Preporuka mera Zaštitniku građana od 13. oktobra. Dostupno na internet stranici Poverenice.

239 Dostupno na internet stranici Poverenice.

240 Vidi više o inicijativi br. 011-00–34/2021-02 od 15. novembra na internet stranici Poverenice.

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.

Za razliku od prethodno važećeg zakona, prema kom mandat Poverenika traje sedam godina s mogućnošću reizbora, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, koji je stupio na snagu u novembru 2021. godine i o kom će biti više reči u nastavku ovog poglavlja, propisuje da se Poverenik bira na period od osam godina, bez mogućnosti ponovnog izbora na tu funkciju (čl. 30). Na mestu Poverenika se od druge polovine 2019. godine nalazi Milan Marinović. Poverenik je postavljen bez prethodno održane javne rasprave i razmatranja ostalih predloženih kandidata.²⁴¹

Na Četvrtoj sednici Prvog redovnog zasedanja Narodne skupštine Republike Srbije, održanoj 25. marta, za zamenicu Poverenika u oblasti zaštite podataka o ličnosti je izabrana Sanja Unković. Na taj način je, prema mišljenju Poverenika, konačno²⁴² došlo do uspostavljanja „normalne situacije” u kojoj će institucija funkcionisati bez prekida u slučaju sprečenosti Poverenika da deluje shodno svojim nadležnostima. To je posebno važno ukoliko se uzme u obzir činjenica da broj predmeta po kojima postupa Poverenik iz godine u godinu raste, što je za posledicu imalo i povećanje organizacionih, kadrovskih i tehničkih kapaciteta institucije.²⁴³

U martu 2021. godine, Poverenik je podneo Narodnoj skupštini šesnaesti po redu Godišnji izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i dvanaesti o sprovođenju Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, oba za 2020. godinu.²⁴⁴ Narodna skupština je 29. decembra usvojila Godišnji izveštaj Poverenika za 2020. godinu.

Prema podacima iz izveštaja stanje u oblasti prava na pristup informacijama od javnog značaja i zaštite podataka o ličnosti se tokom 2020. godine nije značajno

241 Više o izboru Milana Marinovića na mesto Poverenika vidi *Izveštaj 2019*, III.4.2.1.

242 Posle više od godinu dana funkcionisanja bez ijednog zamenika, a skoro četiri godine bez zamenika za oblast zaštite podataka o ličnosti.

243 „Poverenik Milan Marinović: Vanredno stanje je za nas bila potpuno nova i neočekivana situacija. Opšti je utisak da smo se dobro snašli...”, *Nedeljnik*, 30. april.

244 Izveštaji dostupni na internet stranici Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

promenilo i ne može se oceniti zadovoljavajućim, posebno uzimajući u obzir izazove i poteškoće uzrokovane pandemijom i uvedenim vanrednim stanjem.²⁴⁵ Pravo na slobodan pristup informacijama je u velikoj meri i dalje otežano bez izjavljivanja žalbe Povereniku ili tužbe Upravnom sudu tamo gde žalba nije dopuštena, što, kako se navodi, „najbolje ilustruje odnos organa vlasti prema ljudskim pravima”.²⁴⁶ Kontinuirana praksa mnogih državnih organa je da često uskraćuju informacije podnosiocima zahteva pod izgovorom poverljivosti i rizika po narušavanje privatnosti, često bez adekvatnih dokaza. U značajnije primere neadekvatnog postupanja javne vlasti po zahtevima za pristup informacijama tokom 2020. godine spadaju slučajevi uskraćivanja informacija o trošenju javnog novca,²⁴⁷ zatim informacije u vezi sa zaštitom i ugrožavanjem zdravlja u vezi s koronavirusom,²⁴⁸ kao i informacije o zaštiti životne sredine.²⁴⁹ Najčešći tražioci informacija su građani, koje slede novinari i organizacije civilnog društva. Takođe, nastavljena je praksa organa vlasti da uskraćuju informacije koje im traži Poverenik,²⁵⁰ zbog čega se rešavanje problema u pogledu mera neposredne prinude za izvršenje rešenja Poverenika, te adekvatno pružanje informacija građanima, ogleda u usvajanju predloga da ova institucija dobije ovlašćenje za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka (umesto Upravne inspekcije) i izricanje prekršajnih naloga.

Kada je u pitanju zaštita podataka o ličnosti, Poverenik je u Godišnjem izveštaju ocenio da Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, koji je počeo da se primenjuje sredinom 2019. godine, sadrži brojne nedostatke, uprkos, recimo, predviđenim većim obimom obaveza i odgovornosti svih koji obrađuju podatke. Naime, prema mišljenju Poverenika, Zakon karakterišu nejasne odredbe i prepisani mehanizmi koje ne poznaje domaći pravni sistem, što dovodi u pitanje njegovu adekvatnu primenljivost u praksi. Dodatne prepreke u ostvarivanju zaštite podataka o ličnosti se, prema navodima iz izveštaja, ogledaju u neusklađenosti Zakona s drugim zakonskim propisi-

245 Vidi više u *Izveštaj 2020*, III.5.3.

246 Takođe, prema podacima iz Izveštaja, u velikom broju slučajeva organi javne vlasti informacije dostave tek nakon što tražilac informacija izjavi žalbu Povereniku, koju on zatim dostavlja konkretnom organu na izjašnjenje, što pokazuje da nije ni bilo suštinskih razloga za nepostupanje po prethodnim zahtevima. Poverenik je ocenio takav odnos organa vlasti prema građanima i javnim resursima kao neodgovoran i neracionalan, koji se i mogao i morao izbeći.

247 U izveštaju se navodi slučaj postavljanja spomenika Stefanu Nemanji na Savskom trgu u Beogradu, kao i slučaj uskraćivanja informacija tražiocu u vezi s obračunom troškova službenih putovanja predsednika opštine Surdulica.

248 U tom smislu je bitno napomenuti kontinuirani problem „ćutanja” organa javne vlasti, što je posebno problematično ukoliko se radi o informacijama koje se tiču javnog zdravlja. Zabrinjava podatak iz izveštaja da je 2020. godine procenat podnetih žalbi zbog tzv. ćutanja organa vlasti u vezi s informacijama o virusu kovid-19 značajno veći od procenta žalbi podnetih iz istog razloga u odnosu na sve žalbe podnete Povereniku.

249 Jedan od slučajeva koji je privukao značajnu pažnju javnosti je slučaj kompanije „Zidif” povodom zagađenja vazduha sumpor-dioksidom u gradu Boru.

250 Na primer, informacije o troškovima lečenja pacijenata, ali i informacije o nabavci vakcina protiv virusa kovid-19, cenama kupljenih respiratora i druge medicinske opreme, itd.

ma koji uređuju pitanja obrade podataka o ličnosti, kao i činjenica da još uvek nije donet Akcioni plan za sprovođenje Strategije zaštite podataka o ličnosti, usvojene davne 2010. godine. Poverenik je tokom 2020. godine u više slučajeva utvrdio kršenja prava na zaštitu podataka o ličnosti, od kojih je možda najznačajniji slučaj povrede ličnih podataka građana u *Informacionom sistemu COVID-19*, koji je izazvao burne reakcije javnosti.²⁵¹

Prema dostupnim mesečnim statističkim izveštajima Poverenika za period od 1. januara do 31. decembra 2021. godine,²⁵² služba ove institucije primila je ukupno 12.255 predmeta. Što se tiče broja rešenih predmeta, bilo ih je ukupno 12.163. Preostalih predmeta u radu je, prema mesečnom izveštaju Poverenika za decembar, bilo ukupno 3.118, od čega se 2.751 odnosi na pristup informacijama, 308 na zaštitu podataka o ličnosti, a 59 na obe oblasti iz nadležnosti Poverenika. Navedene brojke govore o tome da postoji poverenje građana u ovu nezavisnu instituciju, ali takođe da je, nažalost, kršenje prava čija je zaštita u nadležnosti Poverenika široko rasprostranjeno od strane organa javne vlasti, kao i da ne postoji volja ovih organa da ispunjavaju svoje obaveze i dostavljaju podatke od značaja za javnost i da adekvatno zaštite lične podatke građana.

Tokom 2021. godine, Poverenik je držao više predavanja i obuka različitim državnim organima i učestvovao na različitim konferencijama²⁵³ i seminarima koje se tiču dve oblasti prava čija je zaštita u njegovoj nadležnosti. U novembru, Poverenik je, pored 17 drugih državnih organa, potpisao Sporazum o saradnji u pružanju podrške javne uprave visokoškolskim ustanovama u obrazovnom procesu, u cilju sprovođenja stručne prakse za studente pet državnih univerziteta (u Beogradu, Nišu, Kragujevcu, Novom Sadu i Novom Pazaru). Ovakav sistemski pristup u unapređenju teorijskog znanja i praktičnog rada u državnim organima prvi put je organizovana od strane organa državne uprave i fakulteta, a praksa će biti realizovana u toku akademske 2021/2022. godine.²⁵⁴ U intervjuu za *RTS*,²⁵⁵ Poverenik je izjavio da će zanimanje menadžera zaštite podataka biti veoma važno i potrebno jer zakon koji reguliše tu oblast propisuje da svi državni organi i oni koji vrše obradu posebno osetljivih podataka, kao što je zdravstveno stanje pojedinca, imaju osobu

251 Vidi više o slučaju u *Izveštaj 2020*, III.5.3.2.

252 Izveštaji dostupni na internet stranici Poverenika.

253 Na primer, Poverenik je 28. maja učestvovao na online regionalnoj konferenciji Inicijativa 2017, koju je organizovao slovenački Poverenik za informacije, na temu zaštite podataka o ličnosti u periodu pandemije, izazovima i problemima u praksi, na kojoj je zaključeno da su se sve države u regionu suočavale s istim problemima i da su osnovna ljudska prava u tom periodu bila značajno ugrožena. Takođe, Poverenik je 27. maja bio jedan od organizatora svečane konferencije povodom Konvencije Saveta Evrope o pristupu službenim dokumentima (CEST br. 205), poznatij kao Tromso konvencija, s osvrtom na stanje u Srbiji. Tromso konvencija je najznačajniji dokument u oblasti pristupa informacijama od javnog značaja u posedu organa vlasti. Vidi više na internet stranici Poverenika.

254 Vidi saopštenje od 15. oktobra na internet stranici Poverenika.

255 „Šta će raditi menadžeri za zaštitu podataka o ličnosti i zašto su važni za svakog građanina”, *RTS*, 24. maj.

koja se time bavi i da trenutno u praksi nema dovoljno obučениh osoba na pozicijama obrade ličnih podataka.

Ove godine Poverenik je izabran za člana Organizacionog komiteta Inicijative Svetske banke za unapređenje transparentnosti i odgovornosti u Srbiji čiji je cilj da obezbedi interakciju relevantnih aktera radi unapređenja transparentnosti i odgovornosti u primeni postojećeg nacionalnog pravnog okvira.²⁵⁶

Kao i svake godine, Poverenik je 28. septembra 2021. godine obeležio Dan prava javnosti da zna u, kako je navedeno, iščekivanju izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Na svečanosti su dodeljene i nagrade organima koji su svojim radom doprineli unapređenju prava na slobodan pristup informacijama za 2021. godinu. U kategoriji najviših državnih organa nagrada je dodeljena Vrhovnom kasacionom sudu, u kategoriji republičkih organa Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave, u kategoriji pravosudnih organa Apelacionom sudu u Kragujevcu, u kategoriji pokrajinskih organa Skupštini AP Vojvodine, u kategoriji lokalnih organa javne vlasti Opštini Despotovac i za najbolji informator o radu nagrada je dodeljena Višem sudu u Kragujevcu.

5.3.1. „Slobodan” pristup informacijama od javnog značaja

Prema dostupnim podacima, u periodu od početka januara do kraja novembra 2021. godine, Poverenik je u oblasti prava na pristup informacijama primio najviše žalbi od građana (2.590) koje slede advokati (1.321), organizacije civilnog društva (392), mediji (311) i na kraju drugi subjekti. Žalbe se u najvećem broju slučajeva odnose na lokalna javna preduzeća, gradske i opštinske organe i mesne zajednice, zatim ministarstva i pravosudne organe, republičke agencije, direkcije, zavodi i dr., ustanove u oblasti zdravstva itd., dok je razlog podnošenja žalbi, najčešće tzv. ćutanje uprave.

Poverenik je mere za unapređenje javnosti rada u najvećoj meri upućivao organima javne vlasti, zatim ustanovama osnovnog i srednjeg obrazovanja, gradskim i opštinskim organima i mesnim zajednicama, pravosudnim organima, itd. Takođe, Poverenik je najčešće gradskim i opštinskim organima upućivao predloge za izvršene rešenja iz oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja.

Prema analizi Centra za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS),²⁵⁷ u poslednje dve godine je skoro udvostručen broj odluka Poverenika kojima se zahtevi građana, novinara i drugih koji traže informacije različitim organima vlasti vraćaju na ponovno odlučivanje. Kako CINS navodi, povećanje broja takvih odluka se poklapa sa dolaskom Milana Marinovića na mesto Poverenika. U razgovoru za CINS Poverenik je kao razlog za ovakvo stanje u praksi naveo primenu Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, koja je otpočela krajem avgusta 2019. godine, jer od tada organi vlasti uskraćuju podatke češće nego ranije, pozivajući se na privatnost. Poverenik je u vezi sa tim rekao da „ne možemo znati kojim sve privatnim podacima raspolaže organ vlasti da bismo rekli da daju ili ne daju informacije”, zbog čega im „vraćaju zahteve

256 Saopštenje od 10. juna dostupno na internet stranici Poverenika.

257 „Poverenik sve češće traži institucijama da ponovo odlučuju o zahtevima”, CINS, 30. septembar.

kako bi proverili kojim ličnim podacima organi raspoložu sa uputstvom koje lične podatke moraju da zaštite, a koje lične podatke mogu da daju”. S druge strane, nekadašnji Poverenik Rodoljub Šabić je na pitanje CINS-a izneo stav da se okolnosti „nisu toliko promenile da bi tako veliki porast bio logičan”, da je pitanje uskraćivanja podataka „uvek bilo otvoreno”, ali da Zakon „daje jasna uputstva za postupanje u delu koji se odnosi na privatnost i druga prava ličnosti”. U tom smislu, postupak dobijanja informacija bi trebalo da bude što brži, a da se rešenja Poverenika kojim se predmet vraća prvostepenom organu na ponovni postupak donose samo u slučajevima u kojim su nužna jer prolongiranje demotiviše tražioce informacija za dalje postupanje po podnetom zahtevu.

Proces izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja trajao je skoro pet godina i za to vreme su izrađena tri dokumenta sa predloženim izmenama. Izradi nacрта trebalo je da prethodi analiza primene postojećih propisa i stanja u pojedinim situacijama, shodno obavezama iz Akcionog plana za Poglavlje 23, do čega nije došlo. Umesto toga, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je okupilo radnu grupu²⁵⁸ koja je početkom godine nastavila s radom na poslednjem nacrtu (od novembra 2019. godine), u nameri da tu obaveznu završi u što kraćem roku, odnosno do prvog kvartala 2021. godine.²⁵⁹ Zbog činjenice da su ove aktivnosti započete na netransparentan način, mimo uključivanja javnosti i relevantnih stručnjaka, organizacije civilnog društva okupljene oko Koalicije za slobodu pristupa informacijama²⁶⁰ su uputile zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja Ministarstvu i tražile informacije o radu radne grupe, zapisnike sa sastanaka ovog tela, analize i druge dokumente koje je, prema Zakonu o planskom sistemu, predlagač trebalo da izradi. Međutim, Ministarstvo je odbilo da dostavi bilo koju od traženih informacija i dokumente uz obrazloženje da tražene informacije ne predstavljaju informacije od javnog značaja.

Poslednji Nacrt, koji je objavljen 26. jula, predvideo je šira ovlašćenja Poverenika kao što je podnošenje optužnog akta i pokretanje prekršajnog postupka protiv zaposlenih lica u organu vlasti za koja se smatra da su učinili prekršaj zbog uskraćivanja informacija (tzv. ćutanje uprave), uz naplatu novčane kazne.²⁶¹ Značajnu izmenu predstavlja i mogućnost otvaranja kancelarija Poverenika u ostalim delovima Srbije, kao i obaveza većeg broja organa vlasti da izrađuju informatore o radu²⁶² i

258 Saopštenje od 25. decembra 2020. godine dostupno na internet stranici Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave.

259 Vidi više u „Zakon o slobodnom pristupu informacijama – šta mora, a šta ne sme da se menja”, *Peščanik*, 12. maj.

260 „Predlog izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama u Skupštini: Bolje od prethodnih verzija, ali najviši organi i dalje nedodirljivi”, Koalicija za pristup informacijama od javnog značaja, 11. oktobar.

261 Očekuje se da će visoke kazne (15 hiljada dinara ukoliko se ne plati kazna u roku od 7 dana) uticati na smanjenje broja žalbi Povereniku zbog toga što organi vlasti uskraćuju informacije ili ne donose rešenja o odbijanju, što je najčešća situacija u praksi.

262 Reč je o dokumentima u kojima organi vlasti moraju da objave bitne podatke i pre nego što ih iko zatraži zahtevom. Ta obaveza će se proširiti na lokalna javna preduzeća i javne ustanove.

ažuriraju ih. Mandat poverenika je produžen na 8 godina sa sadašnjih 7, ali bez mogućnosti biranja po drugi put.

Prethodnom verzijom nacрта, koji je javnosti predstavljen mesec dana ranije, bilo je predviđeno da privredna društva mogu da odbiju zahtev za pristup informacijama ukoliko bi im to „povredilo jednak pravni položaj” na tržištu, a bio je ukinut i test javnog interesa, odnosno, nije se mogla dovesti u pitanje odluka organa vlasti da neke dokumente proglasi tajnim. Takođe, političke stranke bile su u potpunosti izuzete i bilo je predviđeno da se njima ne može upućivati zahtev za pristup informacijama od javnog značaja. Ova rešenja su u međuvremenu u potpunosti obrisana,²⁶³ s obzirom da su ih civilni sektor i stručna javnost ocenili kao veoma loše. Takođe, kritike su došle i od međunarodnih eksperata, što je najverovatnije doprinelo korekciji predloga i odustajanju od većine nepovoljnih rešenja.²⁶⁴

Međutim, i pored izmena koje bi trebalo da doprinesu pozitivnim pomacima, ostaju određeni nedostaci i suštinski problemi koji su još uvek nerešivi u praksi, a na koje su ukazivali predstavnici civilnog društva i nezavisnih medija.²⁶⁵ Na primer, građani će i dalje biti uskraćeni za efikasnu pravnu zaštitu u slučajevima kada im informacije ne dostave pojedini državni organi²⁶⁶, kao što su Vlada i vladine službe, Skupština, predsednik, Vrhovni i Ustavni sud, kao i Republičko javno tužilaštvo, a nakon usvajanja izmena zakona i Narodna banka Srbije.²⁶⁷ U tim slučajevima je moguće voditi samo upravne sporove, koji u praksi traju godinama.

Problematična je i predložena odredba kojom se Povereniku produžava rok da odgovori na žalbu, i to dvostruko – sa 30 na 60 dana (čl. 24). Takva izmena će se verovatno nepovoljno odraziti pre svega na novinare, kojima bi novi rok otežao blagovremeno i profesionalno izveštavanje o važnim aktuelnim temama.

Predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja je usvojen u oktobru, nakon čega je sam Zakon ko-

263 U potpunosti je brisan član 13 (zloupotreba prava), kao i mogućnost da organi vlasti uskrate informacije uz pozivanje na to da bi postupanje po zahtevu otežalo rad organa vlasti, zatim izricanje novčanih kazni organu vlasti radi izvršenja Poverenikovih rešenja i detaljno uređen sadržaj informatora o radu (npr. u oblasti javnih nabavki, sprovedenih inspekcija i revizija).

264 „Pravo javnosti da zna: Još gubljenja vremena na štetu građana i novinara”, *BIRN*, 10. avgust.

265 Vidi recimo: „Poverenik ističe prednosti novog zakona, Transparentnost ukazuje na propuste”, *NI*, 27. septembar; „Zakon o slobodnom pristupu informacijama – šta je poboljšano, a koji problemi nisu rešeni”, *Peščanik*, 13. oktobar; „Izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama pre svega štite organe vlasti”, saopštenje Transparentnost Srbija; „Pravo javnosti da zna: Još gubljenja vremena na štetu građana i novinara”, *BIRN*, 10. avgust.

266 Član 39, st. 3 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

267 Kada se govori o Narodnoj banci, prema mišljenju BIRN-a je problematična nova odredba kojom se organu vlasti daje mogućnost da uskrati pristup informacijama ukoliko bi tražilac „ugrozio ili bi mogao ugroziti sprovođenje monetarne, fiskalne i devizne politike, finansijsku stabilnost, upravljanje deviznim rezervama, nadzor nad finansijskim institucijama ili izdavanje novčanica i kovanog novca”. Kako se više od polovine ove odredbe odnosi na Narodnu banku ona se sada našla na spisku „nedodirljivih” organa protiv kojih nije moguće uložiti žalbu.

načno stupio na snagu 16. novembra.²⁶⁸ Zakon će početi da se primenjuje po isteku tri meseca od dana stupanja na snagu (čl. 34). Praksa će pokazati u budućem periodu da li će nove zakonske odredbe doprineti uklanjanju gorepomenutih dugogodišnjih problema, s ciljem poboljšanja stanja i efikasnijeg ostvarivanja prava građana Srbije u ovoj važnoj oblasti, kao i položaja i ovlašćenja Poverenika.

5.3.2. Aktivnosti Poverenika u oblasti zaštite podataka o ličnosti

Kada je reč o oblasti zaštite podataka o ličnosti, tekući problemi, koji su i ranije isticali,²⁶⁹ uglavnom se tiču neusaglašenosti zakona koji se bave obradom podataka o ličnosti sa važećim Zakonom o zaštiti podatka o ličnosti, zatim nepotpunost normi Zakona, a naročito potpuno odsustvo regulacije pojedinih, veoma značajnih, oblika obrade podataka o ličnosti²⁷⁰ i nedovoljna informisanost građana o njihovim pravima u kontekstu obrade ličnih podataka. U tom smislu, prvenstveno je neophodno donošenje Strategije zaštite podatka o ličnosti koja odgovara sadašnjem trenutku, što bi predstavljalo osnovu za rešavanje problema u ovoj oblasti.

Prema dostupnim podacima, u periodu od početka januara do kraja novembra 2021. godine, Poverenik je, u skladu sa svojim zakonskim ovlašćenjem, sproveo 175 nadzora nad sprovođenjem i izvršavanjem Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Od tog broja, institucije u kojima je najviše sprovodio postupak nadzora jesu privatne firme (110), zatim organi lokalne samouprave (38), pokrajinski organi (27), ministarstva (16), zatim javna preduzeća (14), ustanove iz oblasti zdravstva (12) i druge.

Poverenik se u aprilu obratio saopštenjem povodom navoda koji su se pojavili u sredstvima javnog informisanja da agencije za naplatu potraživanja obrađuju podatke o ličnosti građana. Kako je navedeno, u postupku je utvrđeno da za takvu obradu podataka ne postoji pravni osnov i to iz razloga što je u konkretnom slučaju kredit već bio isplaćen, odnosno potraživanje nije dospelo. Poverenik je tim povodom istakao da je obrada podataka od strane agencija za naplatu potraživanja zakonita samo ukoliko se zasniva na zakonu i ugovoru kojim poverioci poveravaju naplatu potraživanja tim agencijama.²⁷¹

Povodom navoda o seksualnom zlostavljanju dece u Istraživačkoj stanici „Petnica”, koje je u junu uzdrmalo javnost²⁷², Poverenik je u julu, po inicijativi Zaštitnika građana,²⁷³ pokrenuo postupak²⁷⁴ utvrđivanja činjenica u vezi s obradom ličnih

268 Saopštenje od 15. novembra dostupno na internet stranici Poverenika.

269 Vidi *Izveštaj 2020*, III.5.3.

270 Kao što su, primera radi, obrada podataka putem video nadzora, obrada biometrijskih podatka i sl.

271 Saopštenje od 22. aprila dostupno na internet stranici Poverenika.

272 „Zavera ćutanja koja je dugo trajala”, *Vreme*, 23. jun.

273 Zaštitnik građana je prethodno zatražio od Poverenika da proveri da li je „Istraživačka stanica Petnica u skladu sa zakonom, prikupljao lične podatke dece i mladih polaznika programa ove institucije”.

274 Saopštenje od 1. jula dostupno na internet stranici Poverenika.

podataka, a u svrhu eventualnog pokretanja inspeksijskog nadzora shodno Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti. U momentu izrade ovog izveštaja nije bilo dostupnih podataka o tome u kojoj fazi je postupak pokrenut po inicijativi Poverenika.

Poverenik je za RTS²⁷⁵ izjavio da je u aprilu ove godine Ministarstvo zdravlja donelo novi Pravilnik o obrascima u sistemu zdravstvene zaštite, prema kom poslodavac ne mora da zna zbog koje je bolesti zaposleni na bolovanju. Naime, obrazac OZ6, tzv. doznaka za bolovanje koji sadrži šifru bolesti, odnosno dijagnozu, Pravilnikom je stavljen van snage, što znači da detaljni podaci o bolesti ne treba da se nalaze u obrascu.²⁷⁶ Na taj način, zaposleni neće biti u obavezi da obrazlažu razloge za svoj odlazak na bolovanje ili lečenje niti da u tom smislu pružaju lične osetljive informacije o svom trenutnom zdravstvenom stanju.

Kako se u junu u javnosti pojavila informacija u vezi sa video nadzorom instaliranim u objektu jednog tržnog centra, a koji je, prema navodima, ugrozio privatnost posetilaca usled činjenice da kamere snimaju osobe koje se nalaze u kabinama za presvlačenje, Poverenik je izjavio da će otvoriti postupak nadzora radi utvrđivanja relevantnih činjenica.²⁷⁷

Pitanje biometrijskog nadzora građana, inače tema koja je u Srbiji aktuelna poslednjih nekoliko godina, u žižu javnosti je ponovo dospela kad je ministar unutrašnjih poslova Aleksandar Vulin, na zahtev predsednika države, a usled pritiska javnosti i civilnog sektora, povukao nacrt Zakona o unutrašnjim poslovima koji je sadržao više spornih odredbi. U okviru projekta koje Ministarstvo unutrašnjih poslova sprovodi s kineskom kompanijom *Huawei*, u Beogradu se pojavilo više od hiljadu „pametnih“ kamera kada se spekulisalo da vlast poseduje softver za prepoznavanje lica. Međutim, Poverenik je tim povodom izjavio da, prema njegovim dosadašnjim saznanjima, u Srbiji još uvek ne postoji softver koji obrađuje biometrijske podatke. Takođe je istakao da je studija uticaja obavezna kada se uvode nove tehnologije u obradi podataka o ličnosti, odnosno kada će se obrađivati podaci neograničenog ili velikog broja ljudi ili posebno osetljivih podataka, a da istovremeno treba sprovesti mere kako bi se smanjila opasnost po privatnost.²⁷⁸

Dvanaest turističkih agencija, koje su u 2019. godini imale promet veći od 200 miliona evra, u oktobru je dobilo zahtev od Poreske uprave da u roku od sedam dana dostave podatke o fizičkim licima koja su od 1. januara 2018. do 31. decembra 2020. godine izvršila uplate aranžmana veće od 5.000 evra, bez obzira na broj korisnika u tim paketima. Poreska uprava je tom prilikom tražila da se proslede matični brojevi, ime i prezime korisnika, ukupna cena paketa, dinarska protivvrednost, datum uplate i broj lica koja su ga koristila. Više asocijacija turističkih agencija je od

275 „Šef ne mora da zna zašto ste na bolovanju – da li je razgovor o bolestima i u Srbiji nepristojan”, RTS, 10. septembar.

276 Time je i novi Pravilnik, za razliku od prethodnog, usklađen sa Zakonom o pravima pacijenata, prema kom zdravstveni radnik ne sme da odaje podatke o osiguraniku.

277 Saopštenje od 2. juna dostupno na internet stranici Poverenika.

278 „Da li se s pravom plašimo da kamere u Beogradu prepoznaju lica”, *Nova S*, 16. oktobar.

Poverenika zatražilo mišljenje po ovom pitanju, odnosno, da li su agencije dužne da Poreskoj upravi dostave podatke o klijentima koji su išli na skuplja putovanja ili je takav zahtev u suprotnosti sa drugim zakonima. Poverenik je za list *Danas*²⁷⁹ rekao da mu se povodom zahteva Poreske uprave već obratila Inicijativa TAS – Udruženje turističkih agencija i turističkih radnika Srbije i da je postupak davanja mišljenja u toku. Tom prilikom je izjavio da, nezavisno od toka postupka, smatra da Poreska uprava, Sektor za utvrđivanje porekla imovine i posebnog poreza, ne postupa u skladu s odredbama Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, ali ni Zakona o utvrđivanju porekla imovine i o posebnom porezu, jer se odredbe tih zakona odnose na konkretno određeno fizičko lice, a ne na podatke neodređenog broja lica u kom smislu je upućen dopis Poreske uprave turističkim agencijama.

Novinari tabloidnog lista *Informer* i televizije *Pink* presreli su u novembru službenike Poverenika koji su nameravali da obave redovan inspekcijски nadzor beogradske vinoteke „Wine and pleasure”, jedan od objekata čiju su posetu unapred najavili radi provere usklađenosti sa propisima o zaštiti podataka o ličnosti, u skladu sa zakonom. Razlog neprijatnom postupanju novinara prema službenicima je činjenica da je u navedenom lokalnu zaposlen sin predsednika Srbije Aleksandra Vučića, o čemu institucija Poverenika nije bila ni upoznata. Snimak koji je sačinjen tom prilikom prikazan je u jutarnjem programu televizije *Happy* u kojoj je gostovao glavni i odgovorni urednik *Informera* Dragan J. Vučićević, koji je upravo postavio pitanje zbog čega se kontroliše objekat u kom radi predsednikov sin, da Poverenik do sad nije proveravao druge lokale, kao i da takvo postupanje nije u njegovoj nadležnosti.²⁸⁰ Pored Vučićevića, Poverenika je ovim povodom javno kritikovala i premijerka Ana Brnabić, navodeći da je funkcija Poverenika „zloupotrebljena” kada je ta nezavisna institucija sprovela inspekcijски nadzor nad vinotekom u kojoj radi sin predsednika Srbije, kao i da „ne zna kako je to u opisu posla Poverenika” dovodeći ga u vezu s predstavnicima opozicije po čijim naređenjima postupa,²⁸¹ što je učinjeno i u članku *Informera*.²⁸² Poverenik²⁸³ se pozvao na cilj posete koja svakako nije sprovedena direktno na nekog zaposlenog i istakao da u javnosti „tako iskonstruisana priča nema veze sa realnošću”, da se novinari nisu predstavili i da su njegove kolege bile zatečene takvim ponašanjem. Poverenik je istako da je inspekcijски nadzor od 10. novembra obavljen na osnovu Plana inspekcijskog nadzora za 2021. godinu od 31. marta i da je predmet otvoren 20. aprila godine te se navedeni redovan inspekcijски nadzor ne može dovesti u vezu sa bilo kojim namerama uperenim prema bilo kom fizičkom licu, a posebno ne prema predsedniku Srbije i njegovom sinu. Prema navodima Poverenika, nakon sprovedenog nadzora nije utvrđena nikakva nepravilnost,

279 „Poverenik: Poreska uprava prekršila zakon zahtevom turističkim agencijama”, *Danas*, 19. oktobar.

280 „Sačekuša Informera i Pinka za inspektore u vinoteci, jer tu radi Danilo Vučić”, *Nova S*, 12. novembar.

281 „Brnabić: Poverenik kontrolom vinoteke zloupotrebio svoju funkciju”, *NI*, 13. novembar.

282 „Istražujemo! Šta se zapravo krije iza afere ‘poverenik’? – Hteli su da Danila lažno optuže za pranje para?!?” *Informer*, 13. novembar.

283 Saopštenje od 12. novembra dostupno na internet stranici Poverenika.

te pomenuto pravno lice u potpunosti poštuje Zakon o zaštiti podataka o ličnosti. Ipak, ovaj slučaj ostaće zabeležen kao još jedan od primera ugrožavanja nezavisnosti i pritisk na rad nezavisnih organa za zaštitu ljudskih prava.

Poverenik se u više navrata oglašavao u medijima i povodom aktuelnog stanja uzrokovanim koronavirusom i pratećim epidemiološkim merama koje su pooštrene u Srbiji.²⁸⁴ Tako je, u vezi s kovid propusnicama koje su uvedene u oktobru, Poverenik istakao da ne smatra da je reč o diskriminaciji jer „sama zaštita ličnih podataka ne bi bila problematična ako je u svrsi zaštite zdravlja” ali da bi trebalo voditi računa kako se „skladište” podaci, ko može da im pristupi i gde su sadržani. Kovid propusnice ne sadrže ličnu fotografiju nosioca, i prema mišljenju Poverenika, one ne bi bile sporne ukoliko su sastavni deo baze podataka na koju se odnose propusnice.²⁸⁵

5.4. Agencija za sprečavanje korupcije

5.4.1. Normativni okvir

Srbija je ratifikovala Konvenciju UN protiv korupcije (UNCAC) Konvenciju UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala sa dodatnim protokolima (UNTOC) kao i antikoruptivne propise Saveta Evrope –Krivičnopravna konvencija o korupciji i njen Dodatni protokol i Građanskopravna konvencija o korupciji.

Konvencija UN protiv korupcije je glavni pravni instrument globalne borbe protiv korupcije, a njena primena je jedan od bitnih Milenijumskih razvojnih ciljeva UN. Potpisnice konvencije su usvojile i normativna akta (rezolucije) koje se odnose na praćenje primene konvencije, prikupljanje informacija, harmonizaciju nacionalnog zakonodavnog okvira sa odredbama konvencije, uspostavljanje međuvladinih radnih grupa za pitanja povraćaja nezakonito stečene imovine i za tehničku pomoć i promovisanje najboljih antikorupcijskih praksi. Član 6 UN Konvencije protiv korupcije propisuje da država članica ima obavezu da osnuje telo (ili tela) za sprečavanje korupcije, kom treba da obezbedi nezavisnost kako bi efikasno vršilo svoju funkciju neometano od bilo kakvog neopravdanog uticaja, materijalna sredstva i kvalifikovano osoblje.

U Srbiji je osnovana Agencija za sprečavanje korupcije (Agencija),²⁸⁶ samostalno i nezavisno telo u čijoj je nadležnosti, shodno Zakonu o sprečavanju korupcije davanje mišljenja i preporuka na primenu ovog zakona, postupanje po predstavkama fizičkih i pravnih lica, pokretanje krivičnih, prekršajnih i disciplinskih postupaka

284 Vidi „Poverenik: Kovid propusnice ne krše ljudska prava, sve smo bliže uvođenju”, *NI*, 19. oktobar.

285 „Poverenik rešava dileme o kovid propusnicama – sa fotografijom ili bez nje, kada se krši zakon”, *RTS*, 19. oktobar.

286 Zakon o sprečavanju korupcije je počeo da se primenjuje 1. septembra 2020. godine, čime je zamenio prethodno važeći Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije i kojim je istovremeno promenjen naziv ove institucije iz Agencija za borbu protiv korupcije u Agencija za sprečavanje korupcije. Vidi više u *Izveštaj 2020*, III.5.4.1.

ka i izricanje mera u slučaju njegove povrede, vođenje i objavljivanje Registra javnih funkcionera i Registra imovine i prihoda javnih funkcionera, nadziranje sprovođenja strateških dokumenata i Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije.

Organi Agencije su direktor i Veće Agencije. Prema Zakonu, Veće Agencije ima pet članova koji su trebali da započnu svoj rad 1. septembra 2020. godine ali je Ministarstvo pravde listu kandidata Skupštini uputilo tek 18. februara 2021. godine.²⁸⁷ To znači da je Agencija više meseci bila praktično nefunkcionalna, s obzirom da nije imala svoj drugostepeni organ koji, između ostalog, nadzire rad direktora, odlučuje o žalbama na njegove odluke i donosi konačnu odluku o potencijalnim zloupotrebama političkih funkcionera. Inače, novim Zakonom je uvedeno Veće od pet članova, koje je zamenilo Odbor od devet članova, a članom 111 Zakona predviđeno je da sadašnji direktor Dragan Sikimić ostane u Agenciji do isteka svog mandata. S tim u vezi, ranije je istaknuta jedna od najvažnijih izmena koje je doneo novi Zakon usvojen 2020. godine, a to je da članove Veća i direktora Agencije predlaže Narodnoj skupštini samo ministar pravde, nakon sprovedenog konkursa Pravosudne akademije, što otvara prostor za različite zloupotrebe u kontekstu nastavka političkih pritiska u budućnosti.²⁸⁸

Insajder je u januaru uputio pitanja Ministarstvu pravde, kako bi, između ostalog, saznao razlog zbog kog je Pravosudna akademija otvorila konkurs sa za-kašnjenjem, kao i zbog čega je dozvolilo da Agencija mesecima nema oformljeno Veće.²⁸⁹ U martu, Biro za društvena istraživanja (BIRODI) izdao je saopštenje²⁹⁰ u kom je ocenio da je konkurs za nove članove bio niske transparentnosti, kao i informisanost potencijalnih kandidata o konkursu. BIRODI je posebno ukazao na postojanje rizika od sukoba interesa u odnosu na pojedine kandidate²⁹¹ te da je „veliki broj kandidata bio iz reda zaposlenih u Agenciji, ispitivača sa Pravosudne akademije i saradnika Ministarstva pravde”, kao i da je „instrument za izbor” bio neprecizan. Takođe, BIRODI je ukazao i na činjenicu da je, umesto profesionalnog integriteta, pri evaluaciji kandidata merena psihološka spremnost za članstvo u Veću. Usled navedenog, BIRODI je apelovao poslanicima Narodne skupštine da odlože planirano

287 „Skupština bira članove veća Agencije za sprečavanje korupcije”, *Danas*, 9. mart.

288 Vidi više u *Izveštaj 2019*, III.4.3.1. i *Izveštaj 2020*, III.5.4.1.

289 „Agencija za sprečavanje korupcije mesecima bez drugostepenog veća: Konkurs raspisan nakon isteka roka za formiranje”, *Insajder*, 3. februar.

290 Vidi saopštenje od 4. marta na internet stranici BIRODI.

291 BIRODI je takođe u svom saopštenju istakao da je Pravosudnoj akademiji uputio 1. februara zahtev za pristup informacijama od javnog značaja s pitanjem da li je Radomir Ilić bio član u trenutku kada je Upravni odbor Pravosudne akademije birao članove Komisije za izbor članova Veća Agencije za sprečavanje korupcije i Žalbene komisije i pozvao Agenciju da utvrdi da li je postojao sukob interesa u slučaju Radomira Ilića i potencijalnog člana Krsmana Ilića pre nego što Narodna skupština bude glasala o novim članovima Veća. Prema navodima BIRODI, Pravosudna akademija nije odgovorila na podnet zahtev niti je dostavila instrument na osnovu kog je meren profesionalni integritet kandidata.

glasanje²⁹² o novim članovima Veća Agencije i provere zakonitost i integritet sprovedene selekcije.²⁹³

Beogradski centar za ljudska prava je i prethodnih godina ukazivao na razloge zbog kojih se rad Agencije opravdano percipira kao nedovoljno efikasan: neadekvatno reagovanje na slučajeve korupcije, izvesna politička zavisnost, nedovoljna vidljivost u javnosti. Takođe, na neadekvatan odgovor države na korupciju ukazuje i prolongiranje donošenja zakona o Agenciji za sprečavanje korupcije, strategije i pratećeg akcionog plana za uspostavljanje mehanizma za borbu protiv korupcije, kao i usaglašavanje s međunarodnim standardima u oblasti zaštite od korupcije.²⁹⁴ Takvo nepromenjeno stanje sprečava napredak u radu Agencije, ali i efikasno suzbijanje korupcije koje je jedno od osnovnih preduslova koje Srbija treba da ispuni za pristupanje punopravnom članstvu u Evropskoj uniji.

5.4.1.1. Zakon o sprečavanju korupcije

Zakon o sprečavanju korupcije koji je počeo da se primenjuje 1. septembra 2020. godine, po svojoj sadržini je usaglašen sa preporukama Grupe država za borbu protiv korupcije Saveta Evrope (GRECO). Kao osnovni ciljevi Zakona navode se zaštita javnog interesa, smanjenje rizika od nastanka korupcije, jačanje integriteta i odgovornost organa javnih vlasti i javnih funkcionera.

Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo podneo je 28. januara Predlog autentičnog tumačenja člana 2, st. 1, tač. 3 Zakona o sprečavanju korupcije Narodnoj skupštini kako bi se, kako je navedeno, „izbegle nedoumice do kojih bi moglo doći u primeni navedene odredbe prilikom određivanja na koga se odnosi pojam ‘javni funkcioner’”. Iako nije bilo zvaničnih pismenih primedbi u odnosu na određivanje javnih funkcionera i nedoumica u primeni Zakona²⁹⁵ Agencija nije obavestila javnost ni Narodnu skupštinu da postoji problem prilikom tumačenja i primene u praksi pojma javnog funkcionera u postupcima koji su se vodili pred Agencijom. Međutim, usled reakcije u javnosti²⁹⁶ i stava da bi novim tumačenjem brojni javni funkcioneri bili izuzeti od obaveza koje proističu iz Zakona o sprečavanju korupcije, došlo je do izmene

292 Na dnevnom redu prolećnog zasedanja Narodne skupštine 9. marta bio je i predlog kandidata za izbor članova Veća Agencije.

293 „BIRODI: Odložiti glasanje o novim članovima Veća Agencije za borbu protiv korupcije”, *Danas*, 9. mart.

294 Vidi više *Izveštaj 2018*, III.3.3.1., *Izveštaj 2019*, III.4.3.1. i *Izveštaj 2020*, III.5.4.

295 Prvobitni tekst je predviđao da je javni funkcioner svako izabrano, postavljeno ili imenovano lice u organu javne vlasti, osim lica koja su predstavnici privatnog kapitala u organu upravljanja privrednog društva koje je organ javne vlasti. Autentično tumačenje glasi: „Ovu odredbu treba razumeti tako da se odnosi i primenjuje na lica koja su neposredno birana od strane građana i lica koje bira, postavlja ili imenuje Narodna skupština, Vlada Republike Srbije, Skupština Autonomne Pokrajine, Vlada Autonomne Pokrajine i organi jedinica lokalne samouprave”.

296 Vidi saopštenje Transparentnost Srbija „Prestanak zabrana, ograničenja i obaveza za nekoliko hiljada javnih funkcionera ‘na mala vrata’” od 9. februara; CRTA: Rasprava o autentičnom tumačenju pojma „javni funkcioner” objavljena na sajtu organizacije 9. februara.

autentičnog tumačenja koje je prošireno i na predsednika države, Visoki savet sudstva, Državno veće tužilaca i Vrhovni kasacioni sud.²⁹⁷ Predlog je zbog hitnosti izglasan u Skupštini bez javne rasprave i bez izjašnjenja bilo kakve relevantne ustanove zadužene za borbu protiv korupcije. Poslanici Skupštine Srbije usvojili su autentično tumačenje zakona na sednici Skupštine održanoj 11. februara. Prema mišljenju Saveta za borbu protiv korupcije, predloženo autentično tumačenje ne vodi jačanju borbe protiv korupcije, već sprečava da se utvrdi korupcija onih koji vladaju, a koji prema obimu vlasti imaju najveću mogućnost da je čine. Smanjenje broja javnih funkcionera podložnih kontroli ukazuje da nije tačno da država u borbi protiv korupcije proširuje ovlašćenja Agencije već jedan veliki broj funkcionera izuzima iz njene kontrole.²⁹⁸

Vlada Srbije je početkom septembra uputila Narodnoj skupštini predlog izmena i dopuna Zakona o sprečavanju korupcije kojima se predlaže proširenje sadržaja izveštaja o imovini javnih funkcionera, šta sve spada u krivična dela vezana za neprijavlivanje imovine, kao i pojam korupcije. Predlog zakona je rezultat usklađivanja sa primedbama koje su navedene u Drugom izveštaju o usklađenosti Srbije s preporukama iz četvrtog evaluacionog kruga GRECO. Iz Transparentnost Srbija²⁹⁹ je upozoreno da javna rasprava od avgusta o ovim izmenama nije oglašena u skladu sa Poslovníkom Vlade jer je podatak da se ona održava oglašen isključivo na sajtu Ministarstva pravde i to samo u sekciji koja je namenjena javnim raspravama, a ne na vladinom portalu e-Uprava³⁰⁰ zbog čega je apelovano da se javna rasprava ponovo održi. Kako je istaknuto, reč je o još jednoj propuštenoj prilici da se na primerniji način uredi uporedo vršenje javne i političke funkcije, kao i da se otklone štetni efekti do kojih je dovelo usvajanje autentičnog tumačenja odredbe koja određuje ko će se smatrati javnim funkcionerom. S druge strane, iz Agencije je, između ostalog, istaknuto da će predloženim izmenama i dopunama Zakona o sprečavanju korupcije biti unapređen pravni okvir u oblasti sprečavanja korupcije u Srbiji, jer se nakon godinu dana od primene zakona otvorila mogućnost da se pojedine zakonske odredbe unaprede i poboljšaju.³⁰¹

Narodna skupština je u plenumu prihvatila predlog Vlade o izmenama i dopunama Zakona, te je započela raspravu 21. septembra na Četvrtom vanrednom zasedanju u Dvanaestom sazivu.³⁰² Istog dana, članovi Odbora za pravosuđe, državnu

297 Predsednica skupštinskog Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, obrazlažući Predlog autentičnog tumačenja 10. februara, izmenila je prethodno dato autentično tumačenje.

298 Saopštenje „Zašto se traži autentično tumačenje Zakona o sprečavanju korupcije” Saveta za borbu protiv korupcije od 17. februara. Saopštenje je dostupno na internet stranici Saveta za borbu protiv korupcije.

299 Saopštenje od 8. septembra. Dostupno na internet stranici Transparentnost Srbija.

300 Rasprava nije ni bila predviđena godišnjim planom rada Vlade tako da zainteresovana lica, izuzev onih koji su već znali da će javna rasprava biti otvorena, nisu imala saznanja da će doći do navedenih izmena.

301 „Izmena Zakona o sprečavanju korupcije: Funkcioneri će morati da prijavljuju i gotov novac, dragocenosti i digitalnu imovinu”, *Blic*, 13. septembar.

302 Dostupno na sajtu Narodne skupštine, 21. septembar.

upravu i lokalnu samoupravu održali su sednicu na kojoj su razmotrili Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o sprečavanju korupcije koji je podnela Vlada, a koji su članovi Odbora, nakon rasprave, odlučili da u načelu ne prihvate³⁰³ zbog, kako je navedeno, neadekvatnosti pojedinih predloga. Predsednik Odbora i narodni poslanik Vladimir Đukanović je tim povodom izjavio da „ne zna koliko ima evaluacionih krugova” i naveo da se kod ovakvih zakona polazi od pretpostavke da svaki javni funkcioner primi novac, da „donosimo raznorazne zakone” i da ćemo doći u situaciju da „uskoro više niko neće da bude javni funkcioner”.³⁰⁴ Prema mišljenju Nemanje Nenadića iz Transparentnost Srbija,³⁰⁵ upravo su oni propustili priliku da sprovedu javno slušanje koje bi pomoglo da se nedoumice razjasne pre nego što zakon dođe pred plenum i istakao deset konkretnih amandmana kroz koje je Transparentnost Srbija, u ime koalicije PrEUgovor, dala predloge za poboljšanje vladinog predloga izmena i dopuna zakona.

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sprečavanju korupcije je usvojen 23. septembra, nakon čega je 5. oktobra stupio na snagu. Kako se navodi u saopštenju Agencije, kod prijavljivanja imovine i prihoda Agenciji, javni funkcioneri su dužni da prijave i gotov novac, digitalnu imovinu, dragocenosti i drugu pokretnu imovinu čija vrednost prelazi 5.000 evra (u dinarskoj protivvrednosti prema srednjem kursu Narodne banke Srbije).³⁰⁶

I pored uvedenih zakonskih izmena, potencijalan problem se ogleda u njevogovoj primeni u budućnosti. Naime, sve dok je primena selektivna i dok ne postoji politička volja da se uloži istinski napor u prevenciji i zaštiti od korupcije uz ispunjavanje međunarodnih obaveza, u praksi neće biti pozitivnih pomaka.

U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije³⁰⁷ izrađenom prema novoj metodologiji proširenja (grupaše poglavlja u klasterne), ocenjeno je da je Srbija na izvesnom nivou pripremljenosti u borbi protiv korupcije, a da je u izveštajnom periodu³⁰⁸ napravljen ograničen napredak. Kada je reč o sprečavanju korupcije, GRECO je zaključila da je njena preporuka o Agenciji ispunjena na zadovoljavajući način.³⁰⁹ S druge strane, zabrinjava značajno smanjen broj optužnica i broj prvostepenih presuda za slučajeve korupcije na visokom nivou u odnosu na prethodne godine, kao i činjenica da Agencija još uvek nije usvojila neophodne dokumente (novu strategiju za borbu protiv korupcije uz prateći akcioni plan) koji bi za cilj imali uspostavljanje mehanizma koordinacije za operacionalizaciju ciljeva preventivne i represivne

303 *Ibid.*

304 „Odbor za pravosuđe nije prihvatio izmene Zakona o sprečavanju korupcije”, *NI*, 21. septembar.

305 „Funkcionerski keš, GRECO obaveze i ‘neposlušni’ odbor”, *Peščanik*, 22. septembar.

306 Saopštenje od 8. oktobra. Dostupno na internet stranici Agencije za sprečavanje korupcije.

307 *Izveštaj EK za 2021*, str. 29.

308 Izveštaj Evropske komisije se odnosi na period od juna 2020. do juna 2021. godine, ali u nekim segmentima analizira događaje i stanja u Srbiji do sredine oktobra 2021. godine.

309 Preporuka GRECO se odnosila na potrebu za adekvatnim stepenom nezavisnosti i finansijskih i ljudskih resursa kao i proširenja nadležnosti Agencije.

politike i efikasno suzbijanje korupcije. Ističe se da nema snažne političke volje da se koriste sva ovlašćenja Agencije, dok se afera „Krušik” navodi kao primer problema u sistemu uzbunjivanja. Izveštaj se dotiče i usvajanja autentičnog tumačenja pojma „javni funkcioner” kojim se sužava krug lica obavezanih Zakonom o sprečavanju korupcije, ali bez bilo kakve ocene ovog postupka. Preporuka Srbiji je da pojača napore u rešavanju navedenih nedostataka.

Takođe, u objavljenom izveštaju GRECO za 2020. godinu³¹⁰ vlasti u Srbiji do-
bile su ocenu „niskog napretka” u usklađivanju sa preporukama GRECO, zbog čega
se naša zemlja nalazi na listi od 16 zemalja koje GRECO posmatra po proceduri
neusklađivanja. Do kraja 2020. godine Srbija nije primenila četiri od 17 preporuka
GRECO, 12 preporuka je delimično primenila, dok jedna ostaje potpuno neispunje-
na. Naime, u Izveštaju su procenjavane mere koje su članice GRECO preduzele na
sprečavanju korupcije poslanika, sudija, tužilaca, nosilaca funkcija u izvršnoj vlasti
i pripadnika bezbednosnih agencija. Prema izveštaju, Srbija je u grupi zemalja koje
imaju „veoma nizak udeo potpuno ispunjenih preporuka” sa 23,5 odsto potpune is-
punjenosti. Najmanje je potpuno ispunjenih preporuka u Srbiji među onima koje se
odnose na sudije i tužioce – po 16,7 odsto u obe oblasti. U oblasti sprečavanja ko-
rupcije među narodnim poslanicima ima najviše preporuka koje u potpunosti nisu
ispunjene (20 odsto).

Prema ovogodišnjem Globalnom indeksu korupcije, koji svake godine objav-
ljuje kompanija *Global risk profile*, Srbija se nalazi na 92. mestu, a u odnosu na proš-
logodišnju listu napredovala je 15 mesta.³¹¹

Agencija je krajem marta podnela Narodnoj skupštini redovan godišnji Izve-
štaj o radu za 2020. godinu.³¹² Reč je o jedanaestom godišnjem izveštaju u kom su
predstavljeni rezultati rada Agencije u prethodnoj godini, izazovi sa kojima se suo-
čavala u radu, kao i preporuke Narodnoj skupštini u vezi sa daljim unapređenjem
rada Agencije. Prema navodima iz izveštaja, godinu su obeležili epidemiološki iza-
zovi bez presedana usled kojih su izgradnja integriteta i dosledna primena mehani-
zama sprečavanja korupcije dodatno dobili na značaju. Takođe, Agencija u izveštaju
navodi da, zahvaljujući usvojenom normativnom okviru, na raspolaganju ima „nove,
ali i osnažene, već postojeće mehanizme sprečavanja korupcije, usmerene na jačanje
ličnog i institucionalnog integriteta, poštovanje pravila, kao i na transparentnost i
odgovornost u radu javne uprave sa ciljem systemske zaštite javnog interesa”.

Kao nezavisni organ, koji bi trebalo da ima preventivnu funkciju u suzbijanju
i borbi protiv korupcije, tokom 2020. godine Agencija se suočila sa brojnim slučaje-
vima kršenja odredaba Zakona o sprečavanju korupcije. Prema navodima Agencije,
u pitanjima isključive nadležnosti³¹³ zbog povreda odredaba Zakona, izrečeno je 412

310 21st *General Activity Report (2020) of the Group of States against Corruption (GRECO)*, mart 2021, Savet Evrope.

311 „Globalni indeks korupcije: Srbija napredovala 15. mesta na listi”, *Euronews*, 12. novembar.

312 Izveštaj o radu za 2020. godinu, Agencija za sprečavanje korupcije, Beograd 2021.

313 Pitanja provere imovine, sukoba interesa, kontrole finansiranja političkih aktivnosti i drugim slučajevima.

mera. Agencija takođe navodi da je tokom 2020. godine primljeno ukupno 1.096 predmeta u oblasti sukoba interesa, što je 33,5 odsto više u odnosu na 2019. godinu.

U izveštajnom periodu, Agencija je podnela ukupno 286 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka i 14 krivičnih prijava ili izveštaja nadležnim tužilaštvima protiv funkcionera, pravnih lica i odgovornih lica u pravnom licu.

Pored godišnjeg izveštaja, Agencija je podnela i prvi Izveštaj o sprovođenju Revidiranog akcionog plana za Poglavlje 23 – potpoglavlje borba protiv korupcije,³¹⁴ imajući u vidu da je Agenciji prvi put, novim Zakonom, poveren nadzor nad sprovođenjem strateških dokumenata. Revidiranim planom je utvrđeno da se Agenciji poverava nadzor nad sprovođenjem Operativnog plana za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika, koje je Vlada usvojila na sednici održanoj 30. septembra. U tom smislu, Agencija je imala obavezu da izradi Smernice za izveštavanje o sprovođenju i vršenju nadzora nad sprovođenjem Operativnog plana, što je i učinila krajem oktobra.³¹⁵

U novembru, Agencija je objavila i Izveštaj o kontroli finansiranja troškova političkih subjekata za izbor odbornika u Skupštini grada Zaječara, opštini Kosjerić i opštini Preševo za 2021. godinu.³¹⁶

Na sednici Vlade Srbije u novembru je osnovano Koordinaciono telo za sprovođenje operativnog plana za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika, čiji je cilj uspostavljanje koordinacije sprovođenja antikorupcijskih mera na najvišem političkom nivou, uz političku i institucionalnu odgovornost visokog rukovodstva za realizaciju strateških mera u toj borbi. Ovom odlukom je definisana koordinacija i saradnja različitih aktera koji su zaduženi za sprovođenje i praćenje sprovođenja Operativnog plana, što je sastavni deo Revidiranog akcionog plana za Poglavlje 23.³¹⁷

5.4.2. Aktivnosti Agencije za sprečavanje korupcije tokom 2021. godine

Agencija je u septembru postala član Evropske mreže institucija za sprečavanje korupcije (*Network of Corruption Prevention Authorities*), koje imaju Registar lobista (ELRN). Cilj članstva u Mreži, koja je formirana 2018. godine, jeste razmena iskustava i dobrih praksi u primeni propisa o lobiranju.³¹⁸ Direktor Agencije, Dragan Sikimić, izabran je za predsednika Mreže za 2021. godinu.³¹⁹

Prema informacijama dostupnim na sajtu Agencije, tokom 2021. godine Agencija je, u skladu sa svojim zakonskim ovlašćenjima, donela ukupno sedam mišljenja u

314 Izveštaj je dostupan na internet stranici Agencije za sprečavanje korupcije.

315 Saopštenje Agencije od 27. oktobra. Dostupno na internet stranici Agencije za sprečavanje korupcije.

316 Dostupno na internet stranici Agencije za sprečavanje korupcije.

317 „Vlada Srbije osnovala telo za sprečavanje korupcije i izdvojila 1,2 milijarde dinara za sportske klubove”, *Euronews*, 25. novembar.

318 Saopštenje Agencije od 15. septembra. Informacija dostupna na internet stranici Agencije.

319 Saopštenje Agencije od 17. decembra 2020. godine. Informacija dostupna na internet stranici Agencije.

vezi sa sukobom interesa.³²⁰ Agencija je u nekoliko navrata tokom godine, u skladu sa zakonskim ovlašćenjima, pokretala postupke i izricala mere zbog povrede Zakona o sprečavanju korupcije. U nastavku teksta navedeno je nekoliko takvih primera.

Agencija je izrekla meru upozorenja petorici kosovskih funkcionera koji rukovode srpskim institucijama na teritoriji Kosova, a koji godinama nisu prijavljivali imovinu Agenciji iako ih zakon na to obavezuje. Oni su, u međuvremenu, Agenciji dostavili izveštaje o primanjima i šta sve poseduju od nekretnina, pokretnosti i novca. Podsećamo da je, nakon istraživanja Centra za istraživačko novinarstvo (CINS), Agencija 2020. godine pokrenula postupak protiv šestorice kosovskih funkcionera, shodno svojim nadležnostima.³²¹ Mera upozorenja je najblaža koju Agencija može da izrekne funkcionerima i predviđena je za lakše povrede, zbog čega je, prema mišljenju Nemanje Nenadića iz Transparentnost Srbija, u ovom slučaju Agencija trebalo da obavesti tužilaštvo i pokrene krivični postupak. U vezi sa tim, iz Agencije je rečeno da nije pokrenut ni prekršajni postupak jer je slučaj zastareo. Prema navodima CINS-a, postupak protiv šestog funkcionera, bivšeg v.d. direktora Zdravstvenog centra Kosovska Mitrovica, još uvek je u toku.³²²

O činjenici da većina funkcionera Srpske liste, vodeće partije Srba na Kosovu, ne prijavljuju duple plate, pisao je list *Radio Slobodna Evropa*. Kako se navodi, funkcioneri imaju bar po jedno radno mesto u kosovskom i srpskom sistemu istovremeno, te da kosovskoj Agenciji za borbu protiv korupcije ne prijavljuju primanja koja ostvaruju u srpskim institucijama i obrnuto.³²³

Agencija je u maju obavestila novinara Živojina Rakočevića da ne postoje zakonske smetnje da bi on, pored javne funkcije direktora Doma kulture u Gračanici, mogao da obavlja dužnost predsednika Udruženja novinara Srbije (UNS) ukoliko bi na tu funkciju bio izabran, odnosno da nije reč o sukobu interesa. Prethodno je u saopštenju, koje je potpisalo 12 članova Uprave UNS-a, navedeno da je Rakočević, nakon što je Kandidaciona komisija UNS-a usvojila dva prigovora na njegovu kandidaturu za predsednika udruženja, zatražio od Agencije tumačenje da li bi bio u sukobu interesa ukoliko bude izabran na tu funkciju. Pojedini članovi komisije su se tom prilikom pozvali na Statut UNS-a, po kom je kandidatura zabranjena zaposlenima, službenicima i funkcionerima republičke ili pokrajinske vlade, zbog čega on navodno nije mogao biti uvršćen u konačnu listu kandidata za izbor u organe UNS-a. Ipak, Agencija je ocenila da Rakočević eventualnim obavljanjem dužnosti predsednika UNS-a uz javnu funkciju direktora Doma kulture ne bi povredio odredbe članova 40 i 49 Zakona o sprečavanju korupcije ali ni član 20 Statuta UNS. Agencija je takođe navela da Rakočević ne pripada kategoriji lica na koje se odnosi zabrana izbora u organe udruženja, odnosno u zaposlene, službenike i funkcionere republičke

320 Mišljenja o sukobima interesa dostupna na sajtu Agencije. Nema dostupnih informacija o tome da li je Agencija davala mišljenja u vezi s lobiranjem.

321 Vidi više u *Izveštaj 2020*, III.5.4.3.

322 „Goran Rakić i drugi funkcioneri sa Kosova opomenuti zbog neprijavlivanja imovine”, CINS, 14. jul.

323 „Sve prijavljene i neprijavljene plate funkcionera Srpske liste”, *Radio Slobodna Evropa*, 11. avgust.

ili pokrajinske vlade, ministarstava i sekretarijata ili lokalnih organa uprave.³²⁴ Nakon što je Agencija iznela mišljenje, UNS je saopštio da se Agencija i njen direktor Dragan Sikimić mešaju u predstojeće izbore za predsednika ovog udruženja „prosuđujući ko može da bude kandidat i tumačeći Statut UNS-a”, kao i da to radi na način koji odgovara „državnom funkcioneru i bivšem članu odbora te Agencije”.³²⁵ Zbog navoda UNS-a, Agencija je 24. maja iznela saopštenje navodeći da činjenica da je Živojin Rakočević bio član Odbora Agencije do 1. septembra 2020. godine nema uticaja na odlučivanje Agencije, i on, kao javni funkcioner – direktor DK Gračanica, imao je pravo ali i zakonsku obavezu da od Agencije zatraži mišljenje, što je i učinio i po čemu je Agencija postupila i donela mišljenje.³²⁶

U oktobru, Agencija je utvrdila da je ministar bez portfelja Novica Tončev bio u sukobu interesa jer je u periodu dok je vršio funkciju predsednika Skupštine opštine Surdulica lokalnom fudbalskom klubu „Radnik”, na čijem je čelu njegov sin Stanislav, iz budžeta isplaćeno 136,2 miliona dinara. Navedena suma je surduličkom superligašu isplaćivana od maja 2016. godine do jula 2020. godine, što nije prijavljeno Agenciji i zbog čega mu je izrečena mera javnog objavljivanja odluke o povredi zakona. Kako se navodi u odluci Agencije, izrečena mera je bila jedina odgovarajuća u konkretnom slučaju, imajući u vidu da Tončev nakon lokalnih izbora 2020. godine više nije vršio funkciju predsednika opštine.³²⁷ Smatrajući da nije prekršio zakonske propise, te da nije bio u sukobu interesa, Tončev je u novembru za list *Danas* izjavio da je podneo tužbu Upravnom sudu.³²⁸

Za Tončeva se, prema saznanjima Mreže za istraživanje kriminala i korupcije (KRIK) u okviru međunarodnog novinarskog projekta „Pandorini papiri”,³²⁹ vezuje i offshore firma *Service for Efficient Energy* osnovana 2010. godine na Britanskim Devičanskim Ostrvima,³³⁰ a koju nije prijavio Agenciji za sprečavanje korupcije. U to vreme, Tončev je bio član Glavnog odbora Socijalističke partije Srbije (SPS) i uspešno je vodio i firmu „Tončev gradnja” koja je sklapala ugovore s državom.³³¹ Na

324 „Agencija za borbu protiv korupcije: Rakočević nema smetnji da bi obavljao dužnost predsednika UNS-a”, *Danas*, 22. maj.

325 Vidi više: „Agencija za sprečavanje korupcije odbacila optužbe UNS-a o mešanju u izbore tog udruženja”, *Danas*, 24. maj.

326 Saopštenje od 24. maja dostupno na internet stranici Agencije.

327 „Agencija utvrdila da je ministar Tončev bio u sukobu interesa, izrečena mu mera javnog objavljivanja odluke”, *Južne vesti*, 10. novembar.

328 „Tončev tvrdi da nije uticao na dodelu 136 miliona klubu koji vodi njegov sin”, *Danas*, 13. novembar.

329 „Pandorini papiri: Šta političari i milijarderi skrivaju u poreskim oazama?”, *Deutsche Welle*, 3. oktobar.

330 „Osnivačka dokumenta firme Service for Efficient Energy sa Britanskih Devičanskih Ostrva (vlasnik Novica Tončev)”, *KRIK*, 6. oktobar. Inače, KRIK je otkrio i da su neki drugi funkcioneri posedovali offshore kompanije u istoj državi, a da vlasništvo nad njima nisu prijavili Agenciji niti je Agencija reagovala pokretanjem postupka u skladu sa svojim nadležnostima.

331 Tako je „Tončev gradnja” gradila puteve, sređivala kompleks Kliničkog centra u Nišu, rekonstruisala MUP-ove zgrade i hidroelektranu Đerdap, a iste godine, ova firma je postala vlasnica kuće na Dedinju koja je vredela 1,2 miliona evra.

pitanje KRIK-a, ministar je negirao veze s pomenutom firmom, tvrdeći da je „moguće da je njegov potpis falsifikovan” i da ne zna gde su Devičanska Ostrva. Nakon nekoliko dana, Tončev se, prema navodima KRIK-a, ipak setio da je imao firmu *Service for Efficient Energy*, ali da je odustao od pokretanja biznisa, zbog čega firma „nije imala nijedan posao” pa je iz tog razloga nije prijavio Agenciji.³³²

Utvrđeno je i da je u sukobu interesa bio i novoimenovani načelnik Odeljenja komunalne policije u Zrenjaninu Nemanja Malinić, s obzirom da ga je na to radno mesto zaposlila njegova majka. Ona je u momentu imenovanja Malinića na mesto načelnika i dalje obavljala funkciju načelnice Gradske uprave. Malinić je izjavio da nema reči o sukobu interesa jer je njegova majka iz ličnih razloga podnela ostavku na funkciju načelnice i da je, navodno, 27. marta raspoređena na drugu funkciju u Gradskoj upravi.³³³

Takođe, Agencija je u oktobru pokrenula postupak protiv gradonačelnice Niša, Dragane Sotirovski, kako bi se utvrdilo da li se našla u sukobu interesa kada je u pitanju lista potencijalnih kandidata za kupovinu stanova koje je gradilo JP „Gradska stambena agencija” Niš. Iz Agencije je istaknuto da je gradonačelnica, po zakonu, morala najkasnije do 15. septembra da pismeno obavesti Agenciju o eventualnom sukobu interesa, što je ona učinila dva dana po isteku predviđenog roka. Na 24. mestu liste za kupovinu stanova koje gradi Gradska stambena agencija Niš od 2014. godine, po povlašćenim cenama (tzv. socijalnih stanova) nalazio se zet gradonačelnice, inače zamenik direktora „Apoteka Niš”. Lista potencijalnih kandidata objavljena je 10. septembra, a Sotirovski je 17. septembra obavestila Agenciju o tome da je među njima i njen zet. U periodu pokretanja postupka, gradonačelnica je u odbranu svog zeta izjavila da nije reč o socijalnim stanovima, da je reč o podršci stanovanju i to se ne zove socijalni stan, to je stan koji Gradska stambena agencija prodaje po ceni koja nije profitna, te da se njen zet na listi nalazi „sasvim legitimno i legalno”.³³⁴

Agencija je u novembru dala preporuku za razrešenje sa javne funkcije predsednice opštine Kovin Sanje Petrović jer je iz budžeta ove lokalne samouprave isplatila 4,2 miliona dinara Sportskom savezu opštine Kovin čiji je zastupnik njen brat od strica, Saša Đorđević, čime je prekršila odredbe Zakona o sprečavanju korupcije.³³⁵ Kako je Agencija navela u obrazloženju, predsednica opštine je sa Sportskim savezom zaključila ugovor o obezbeđivanju sredstava iz budžeta opštine, na osnovu kog su Savezu isplaćena bespovratna novčana sredstva za projekat Realizacija sportskih aktivnosti za 2021. godinu, a da o postojećem sukobu interesa Agencija nije pismeno obavestena.³³⁶

332 Vidi više: „Firma koje se „niko ne seća” otkriva veze Tončeva i srpskog biznismena iz Singapura”, *KRIK*, 7. oktobar.

333 „Agencija: Načelnik odeljenja komunalne milicije u Zrenjaninu Nemanja Malinić u sukobu interesa”, *VOICE*, 25. maj.

334 „Agencija za sprečavanje korupcije: Gradonačelnica Niša prijavila potencijalni sukob interesa sa zakašnjenjem”, *Euronews*, 14. oktobar.

335 Članovi 40 i 42, st. 1 Zakona o sprečavanju korupcije.

336 „Agencija za borbu protiv korupcije traži smenu predsednice opštine Kovin: Bratu iz budžeta 4,2 miliona dinara”, *Euronews*, 28. novembar.

Godinu dana nakon što je CRTA podnela prijavu protiv Gorana Vesića, zamenika gradonačelnika Beograda i člana SNS-a zbog funkcionerske kampanje, Agencija je donela konačnu odluku kojom je utvrdila da je Vesić prekršio Zakon o sprečavanju korupcije i izrekla mu opomenu. Vesić, kao zamenik gradonačelnika grada Beograda, postupio je suprotno odredbama Zakona kojima se javnim funkcionerima zabranjuje da koriste javne resurse za promociju političkih stranaka. U obrazloženju odluke Agencije se navodi da je Vesić 27. maja 2020. godine na svom Facebook profilu objavio reklamni spot snimljen na novom parkiralištu Belvila na Novom Beogradu, čija je izgradnja finansirana iz budžeta grada Beograda. U spornom snimku, Vesić u svojstvu zamenika gradonačelnika pominje i SNS, koristeći na taj način javni resurs, odnosno parking prostor grada za promociju stranke čiji je član. Kako navodi CRTA Vesić se na ovu odluku žalio, ali je Veće Agencije odbilo podnetu žalbu.³³⁷

Prema podacima iz medija,³³⁸ Agencija je do kraja avgusta pregledala 190 izveštaja o imovini funkcionera i otkrila da su 52 funkcionera poslala netačne ili nepotpune podatke o imovini i prihodima, ili su imovinske karte dostavili tek po isteku roka.³³⁹ Kako se navodi, od početka 2021. godine bilo je sedam vanrednih provera zbog sumnje da su podaci iz podnetih izveštaja netačni ili nepotpuni, a od toga četiri su pokrenute po službenoj dužnosti a tri po prijavi fizičkih lica. U 2021. godini Agencija će obaviti ukupno 314 provera izveštaja o imovini i prihodima i to 200 redovnih i 114 koje su prenete iz ranijih godina.

Portparol Demokratske stranke (DS) Alisa Kockar je podnela predstavku Agenciji za sprečavanje korupcije i predložila da se pokrenu postupci utvrđivanja postojanja sukoba interesa i „kumulacije javnih funkcija” u slučaju ministarke za evropske integracije Jadranke Joksimović. Naime, Joksimović je bila jedna od imenovanih za članstvo u Savetu Fakulteta političkih nauka, dok je istovremeno studentkinja doktorskih studija na istom fakultetu, zbog čega je, prema mišljenju DS-a, prekršila odredbe Zakona o sprečavanju korupcije.³⁴⁰

5.4.3. Ocene rada Agencije za sprečavanje korupcije tokom 2021. godine

Shodno svojim zakonskim ovlašćenjima, tokom 2021. godine se nastavio „trend” Agencije da selektivno reaguje na neke očigledne povrede odbacujući ih ili odbijajući da se izjasni o pojedinim potencijalno koruptivnim radnjama javnih funkcionera ili sukobima interesa, kada su pojedinci i predstavnici stručne javnosti na to ukazivali.

Kroz projekat „Pandorini papiri” ove godine je iz KRIK-a potvrđeno da je Si- niša Mali bio vlasnik 24 luksuzna stana u Bugarskoj, čija je vrednost višestruko pre-

337 „Agencija utvrdila: Vesić prekršio Zakon o sprečavanju korupcije”, CRTA, saopštenje od 23. juna.

338 „Mediji: Agenciji za sprečavanje korupcije 52 funkcionera poslala netačne ili nepotpune podatke”, *Danas*, 20. septembar.

339 Inače, prema podacima sa sajta Agencije, ovo je jedan od najčešćih povreda Zakona o sprečavanju korupcije u postupku kontrole imovine i prihoda funkcionera.

340 Saopštenje DS-a od 20. aprila, dostupno na internet stranici stranke.

mašivala njegove legalne prihode. Reč je o slučaju koji od 2015. godine³⁴¹ privlači značajnu pažnju javnosti. Naime, Mali je kao vlasnik dve offshore kompanije sa Britanskih Devičanskih Ostrva kupio 23 stana, dok je još jedan kupio na svoje ime, što je kasnije priznao. Nakon dodatnih istraživanja i ovogodišnje potvrde o povezanosti Malog s dve offshore kompanije koje su kupile 23 stana, Mali je novinare KRIK-a optužio da lažu, navodeći da će dobiti ključeve istog trenutka kad utvrde da je vlasnik bilo kog od navedenih stanova. Agencija je postupala tokom 2015. godine nakon prvih navoda KRIK-a o ovoj aferi, kada je slučaj prosledila Višem javnom tužilaštvu u Beogradu, koje je zatim uključilo Upravu za sprečavanje pranja novca, koje je potom, uprkos značajnim otkrićima, obustavilo postupak uz obrazloženje da nisu pronađeni dokazi za kriminalne radnje.³⁴² S tim u vezi, Više javno tužilaštvo se oglasilo povodom novih dokaza iz „Pandorinih papira” saopštenjem da su oni, prema mišljenju ove institucije, irelevantni, da tokom ranijeg razmatranja slučaja nije nađeno nijedno krivično delo, kao i da „ukoliko tužilaštvo bude raspolagalo novim relevantnim dokazima, isti će biti uzeti u razmatranje”.³⁴³ S druge strane, Agencija ovim povodom nije reagovala niti je utvrdila da li postoji osnov za ponovno pokretanje postupka.

CINS³⁴⁴ je ove godine otkrio mrežu sajtova i naloga na društvenim mrežama koji su u poslednje tri godine nicali širom Srbije, uglavnom pred izbore. Naime, tokom poslednje tri godine *Wireless Media* (WM), IT firma Igora Žeželja, vlasnika Adria Media Group, koja pravi sajtove i druge digitalne sadržaje firmama kako bi se promovisale na internetu, osnovala je 2017. godine posebno odeljenje koje se bavi promovisanjem lokalnih vlasti i Srpske napredne stranke³⁴⁵ i ubeđivanjem građana da daju glas lokalnim vlastima i funkcionerima SNS. CINS navodi da je Žeželjeva firma pomogla grad Sombor, donirajući opremu za snimanje (dron, kompjutere i prateću opremu) i prema računici novinara, vrednost donacije prelazi sumu od pola miliona dinara. CINS je u istraživanju priložio i „somborski ugovor” koji do sada nije bio dostupan javnosti, međutim, u njemu, nažalost, nema podataka koliko je građane koštala ova saradnja. Ovakva promocija stranke nije prijavljena Agenciji za sprečavanje korupcije.

Takođe, CINS je uvrđio da Agencija i nakon tri godine ne pokreće prekršajni postupak u slučaju nedozvoljene donacije SNS-u, kojom su ovoj stranci krajem 2017. godine poklonjene prostorije na Novom Beogradu u vrednosti od oko 1,3 miliona evra, čime se prevazilazi zakonom dozvoljeni limit. Novinari CINS-a su tada zahtevom za pristup informacijama od javnog značaja tražili od Agencije informaciju da li je pokrenula prekršajni postupak u ovom slučaju. Tek nakon žalbe Povereniku za

341 „Pandorini papiri: Iako je poricao, Mali imao 24 stana, i – šta će biti sada?”, *N1*, 4. oktobar.

342 „Nova dokumenta sa Devičanskih Ostrva: Mali je definitivno bio vlasnik 24 stana”, *KRIK*, 3. oktobar.

343 Saopštenje Višeg javnog tužilaštva u Beogradu od 8. oktobra. Dostupno na internet stranici Višeg javnog tužilaštva u Beogradu.

344 „Prikrivene donacije: Kako firma Igora Žeželja kreira kampanje naprednjaka”, *CINS*, 28. oktobar.

345 WM je osmislila sajtove i naloge na društvenim mrežama za Beograd i Sombor, a takođe je uspostavila društvene mreže u Pančevu, Novom Sadu, Subotici i Sremskoj Mitrovici.

informacije od javnog značaja CINS je utvrdio da Agencija to još uvek nije učinila, s obrazloženjem da je postupak prikupljanja činjenica i dokaza u toku. Inače, SNS je u finansijskom izveštaju od 2018. godine naveo kruševačkog odbornika ove stranke, Velibora Jovanovića, kao donatora prostorija, kao i sam iznos, što bi opravdano moglo da ukazuje na postojanje elemenata za prekršajni postupak, ali i na sumnju da Agencija čeka da delo zastari, što nastupa pet godina od učinjenog prekršaja.³⁴⁶

Prema istraživanju portala *Pištaljka*,³⁴⁷ evidencija Agencije o imovini i prihodima državnih funkcionera nije pouzdana jer Agencija retko proverava podatke,³⁴⁸ neki postupci vanredne kontrole su u toku po nekoliko godina³⁴⁹ i podaci se tako ne slažu s drugim zvaničnim javnim bazama podataka, kao što je, na primer, katastar nepokretnosti. U vezi s tim, *Pištaljka* je uputila pitanje Agenciji koja je svrha registrara o imovini i prihodima funkcionera ukoliko podaci koje sadrže nisu tačni, ali o tome nije dobila odgovor.

6. Pravo na zdravu životnu sredinu

6.1. Normativni okvir

Pravo na zdravu životnu sredinu spada u ljudska prava i slobode koje garantuju i međunarodni ugovori ali takođe i zakoni Republike Srbije. Kao grana prava, ekološko pravo se sve više razvija što prati i veliki broj usvojenih međunarodnih multilateralnih i bilateralnih sporazuma. U pravnom poretku Republike Srbije sve su brojniji zakoni i podzakonski akti koji sadrže norme koje se odnose na zdravu životnu sredinu.

Republiku Srbiju obavezuju brojni međunarodni ugovori kojima se štite razni aspekti prava na zdravu životnu sredinu: Okvirna konvencija o promenama klime, Protokol uz Okvirnu konvenciju o promenama klime (Kjoto protokol), Konvencija o prekograničnom zagađivanju vazduha na velikim udaljenostima, Protokol o teškim metalima uz Konvenciju o prekograničnom zagađivanju vazduha na velikim udaljenostima, Protokol o dugotrajnim organskim zagađujućim supstancama uz Konvenciju o prekograničnom zagađivanju vazduha na velikim udaljenostima, Bečka konvencija o zaštiti ozonskog omotača, Montrealski protokol o supstancama koje oštećuju ozonski omotač i drugi.

346 „Agencija godinama ne pokreće postupak zbog spornih prostorija SNS-a”, *CINS*, 12. oktobar.

347 „Imovina funkcionera koji su na vlasti devet godina nije kontrolisana poslednjih sedam”, *Pištaljka*, 1. jul.

348 Kako se navodi, imovina najvećeg broja aktuelnih ministara, predsednika Skupštine Ivice Dačića i predsednika Srbije je poslednji put kontrolisana pre čak sedam godina.

349 Postupci vanredne kontrole za ministre Ratka Dmitrovića i Sinišu Malog su u toku već četiri godine.

Srbija je ratifikovala i Konvenciju o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (Arhuska konvencija), koja je postavila tri važna prava: pravo na pristup informacijama, pravo na učešće javnosti i pravo na pravnu zaštitu (čl. 1). Takođe je pristupila i Evropskoj konvenciji o predelu, koja je usvojena pod okriljem Saveta Evrope, a kojom se štiti predeo kao određeno područje, onako kako ga ljudi vide i dožive, čiji je karakter rezultat delovanja i interakcije prirodnih i/ili ljudskih faktora (čl. 1, st. 1, tač. a).

Revidirana evropska socijalna povelja 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.

Ustav Republike Srbije garantuje pravo na zdravu životnu sredinu kao jedno od osnovnih ljudskih prava i sloboda. Ustavom Republike Srbije se utvrđuje pravo svakog 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 autonomnih pokrajina, za zaštitu životne sredine. Obaveza zaštite životne sredine opšteg je karaktera, što znači da je svako dužan da čuva i poboljšava životnu sredinu (čl. 74).

Zakon o zaštiti životne sredine predstavlja najvažniji zakon u ovoj oblasti kojim se uređuje 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, Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o klimatskim promenama, Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine. 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, zaštita od nejonizujućeg zračenja itd.

U periodu do decembra 2021. godine Narodna skupština Republike Srbije je usvojila veliki broj zakona koji za predmet imaju, direktno ili indirektno, zdravu životnu sredinu. To su: Zakon o izmenama Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, Zakon o biocidnim proizvodima, Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini, Zakon o energetske efikasnosti i racionalnoj upotrebi energije, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o rudarstvu i geološkim istraživanjima, Zakon o korišćenju obnovljivih izvora energije, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o energetici, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode.

Positivan pomak u oblasti zaštite životne sredine predstavlja usvajanje Zakona o klimatskim promenama koji je Narodna skupština Republike Srbije usvojila u martu 2021. godine. Srbija treba da izradi integrisani nacionalni energetski i klimat-

ski plan na transparentan i efektivan način, čime bi usmerila svoju posvećenost Zelenoj agendi za Zapadni Balkan.

6.2. Zelena agenda za Zapadni Balkan

Potpisivanjem Deklaracije o Zelenoj agendi za Zapadni Balkan,³⁵⁰ Srbija i druge zemlje Zapadnog Balkana su priznale Evropski zeleni dogovor³⁵¹ kao novu strategiju rasta u cilju moderne, klimatski neutralne i konkurentne ekonomije koja efikasno koristi resurse.

Neke od mera koje će se primenjivati su usklađivanje sa zakonima EU čiji je cilj klimatski neutralna Evropa do 2050. godine, definisanje energetske i klimatskih ciljeva do 2030. godine u skladu sa pravnim okvirom Energetske zajednice i pravnom tekovinom EU, kao i razvoj i primena nacionalnih energetske i klimatskih planova sa jasnim merama za smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte.

Zelenom agendom za Zapadni Balkan predviđeno je postizanje ciljeva raspoređenih u pet stubova. Prvi stub – klima, energetika, mobilnost – podrazumeva obavezu da se zajedno sa EU ide ka cilju postizanja ugljenične neutralnosti kontinenta do 2050. godine, i to uvođenjem stroge klimatske politike i reformom energetske i transportnog sektora. Drugi stub – cirkularna ekonomija – je izraz težnje ka prelasku sa linearne na cirkularnu ekonomiju, uz uvažavanje potrebe za istraživanjem i inovacionim sistemima koji će podržati ovu tranziciju. Treći stub – smanjenje zagađenja – kako samo ime kaže ima za cilj smanjenje zagađenja vazduha, vode i zemljišta na zapadnom Balkanu. Četvrti stub – održiva poljoprivredna i prehrambena proizvodnja – postiže se kroz aktivnosti kojima se obezbeđuje transformacija poljoprivrednog sektora, minimiziranje njegovog negativnog uticaja na životnu sredinu i klimu i zaštita pristupačne i zdrave hrane za građane Zapadnog Balkana i izvozna tržišta. I na kraju peti stub – biodiverzitet – podrazumeva rad na definisanju okvira za biodiverzitet posle 2020. godine i razvoju dugoročne strategije za zaustavljanje gubitka biodiverziteta, zaštitu i obnavljanje ekosistema i bogatog biodiverziteta.

6.3. Klimatske promene i Zakon o klimatskim promenama

Globalno zagrevanje je postepeno zagrevanje zemljine površine i najnižih slojeva atmosfere uzrokovano efektom staklene bašte, što dovodi i do globalnih klimatskih promena. Klimatske promene nesumnjivo su se događale kroz istoriju naše planete, ali se u nauci smatra da sadašnje globalno zagrevanje nastaje pre svega zbog povećane emisije gasova sa efektom staklene bašte u atmosferu. Na osnovu mišljenja većine stručnjaka, dokazano je nesumnjivo zagrevanje zemljine površine u posled-

350 Smernice za implementaciju Zelene agende za Zapadni Balkan, 6. oktobar 2020.

351 Evropski zeleni dogovor od 11. decembra 2019.

njih stotinu godina. Smatra se da bi u naredne dve decenije temperatura vazduha mogla biti viša čak za 1,5 C, što bi dovelo do velikih i za neke delove sveta katastrofalnih posledica.³⁵²

Usvajanjem Zakona o klimatskim promenama Srbija je utvrdila jednu od glavnih komponenti institucionalnog i pravnog okvira neophodnog za borbu protiv klimatskih promena, a to je uspostavljanje sistema za smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte i prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove. Ovim zakonom, između ostalog, predviđeno je i donošenje Strategije niskougljeničnog razvoja Republike Srbije sa Akcionim planom u roku od dve godine. Njegovim usvajanjem, Srbija ide ka ispunjavanju obaveze prema međunarodnoj zajednici, odnosno Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime i Sporazumu iz Pariza. Srbija, takođe, zadržava pravo da kreira zakonodavni okvir i postavlja ciljeve razvoja, uzimajući u obzir sve specifičnosti privrednog i energetskog sektora i druge nacionalne socio-ekonomske parametre. Važan korak u pozitivnom pravcu kada je u pitanju borba protiv klimatskih promena predstavlja i obustava aktivnosti na izgradnji nove termoelektrane Kolubara B u maju 2021. godine.

6.4. Stanje životne sredine u Srbiji

Iako je Srbija na normativnom planu poslednjih godina ostvarila izvesne pomake u oblasti zaštite životne sredine, rašireno je mišljenje da značajno zaostaje za evropskim i globalnim trendovima.³⁵³ Posebno je zabrinjavajuća činjenica da se Srbija nalazi na devetom mestu u svetu i na prvom mestu u Evropi po broju pre-vremenih smrti koje se mogu direktno pripisati ili su u vezi sa zagađenjem životne sredine.³⁵⁴

U Izveštaju EK za 2021. godinu navodi se da je Srbija ostvarila izvestan nivo pripremljenosti u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena. Navodi se kako Srbija treba da se posveti izradi ambicioznog nacionalnog energetskog i klimatskog plana na transparentan način, koji je u skladu sa ciljem nulte emisije iz Evropskog zelenog dogovora za 2050. godinu i Zelenom agendom za Zapadni Balkan. Takođe se preporučuje intenziviranje rada na sprovođenju i primeni pravnih propisa, kao što je obezbeđivanje strogog poštovanja pravila o proceni uticaja na životnu sredinu, zatvaranje neuslovnih deponija, povećanje ulaganja u smanjenje količine, razvrstavanje i reciklažu otpada, poboljšanje kvaliteta vazduha i vode, uključujući postepeno ukidanje uglja. Srbija mora da se posveti jačanju administrativnih i finansijskih kapaciteta centralnih i lokalnih organa vlasti, naročito Agencije za zaštitu životne sredine i inspekcija za zaštitu životne sredine. Navodi se i da je u 2020. godini

352 „STATEMENT: New IPCC Report Is ‘Alarming,’ Shows Narrow Path to Limit Warming to 1.5 C By 2100”, World Resource Institute, 9. avgust.

353 „Stručnjaci: Srbija najviše zaostaje za svetom u oblasti zaštite životne sredine”, *NI*, 20. februar 2020.

354 „Report: Pollution and Health Metrics”, Global Alliance on Health and Pollution, 2019.

budžet Srbije za životnu sredinu povećan za 48% u odnosu na prethodnu godinu, ali da je povećanje omogućeno uglavnom kroz inostrano zaduživanje. Ističe se da sav prihod ostvaren od naknada za zaštitu i unapređivanje životne sredine treba da bude namenjen za životnu sredinu. U izveštaju se konstatuje da iako Srbija znatno povećava ulaganja u zaštitu životne sredine, zeleni fond još uvek nije u potpunosti zaživeo. Srbiji je potrebno delotvorno institucionalno uređenje da bi poboljšala strateško planiranje, sufinansiranje i upravljanje investicijama u životnu sredinu. Konstatuje se i da nije postignut napredak u usklađivanju pravnih propisa koji se odnose na odgovornost za životnu sredinu i krivično pravo u oblasti životne sredine.³⁵⁵

6.4.1. Vazduh

Zakonom o zaštiti vazduha uređeno je upravljanje kvalitetom vazduha i predviđene mere, načini organizovanja i kontrola sprovođenja zaštite i poboljšanja kvaliteta vazduha kao prirodne vrednosti od opšteg interesa koja uživa posebnu zaštitu (čl. 1, st. 1). Zakonom su definisane kategorije kvaliteta vazduha (I-III kategorije, čl. 21). U slučaju prekoračenja koncentracija u vazduhu nadležno ministarstvo, nadležni organ autonomne pokrajine i nadležni organ jedinice lokalne samouprave dužan je da obavesti javnost putem medija (čl. 23).

Zabrinjavajuća je činjenica da se veliki broj gradova u Srbiji već godinama nalazi na listi najzagađenijih u Evropi. Prema istraživanjima švajcarske kompanije IQAir u deset najzagađenijih gradova Evrope u 2019. godini našla su se tri srpska grada: Valjevo, Niš i Kosjerić.³⁵⁶ Glavni grad Srbije Beograd, često se nalazio među najzagađenijim gradovima na svetu, te je tako 24. oktobra 2020. godine bio treći najzagađeniji grad na svetu,³⁵⁷ a 25. novembar 2020. godine Beograd je bio na 11. mestu po zagađenosti. Na listi najzagađenijih gradova u Evropi u 2020. godini Beograd je zauzeo 43. mesto, ali je istovremeno i četvrta najzagađenija prestonica na kontinentu. Među dvadeset najzagađenijih gradova u Evropi u 2020. godini našlo se čak šest gradova iz Srbije (Valjevo, Kosjerić, Niš, Užice, Čačak i Kragujevac), što je više nego i iz jedne druge evropske države.³⁵⁸ Ovako visok nivo zagađenosti gradova u Srbiji naročito je alarmantan u kontekstu pandemije virusa COVID-19 i opšte zdravstvene situacije u zemlji do koje je pandemija tog virusa dovela. Pored ovih gradova po lošem kvalitetu vazduha u Srbiji se posebno ističe grad Bor. U pilot-studiji Agencije za zaštitu životne sredine navodi se da je u Boru povećana opasnost od obolevanja i smrtnosti kod oba pola, a da su nivoi zagađenosti daleko iznad propisanih.³⁵⁹

Pored Železare u Smederevu i drugih postrojenja teške industrije, među najveće zagađivače vazduha spada ugalj koji za ogrev koristi veliki broj građana Srbije.

355 Izveštaj EK za 2021, str. 127–131.

356 World's most polluted cities 2020. Više informacija dostupno je na internet stranici IQAir.

357 „Beograd treći grad po zagađenju na svetu”, *Danas*, 24. oktobar.

358 Dostupno je na internet stranici IQAir.

359 „Građani Bora se guše, koncentracija štetnih supstanci stotinama puta veća od dozvoljene”, *RTS*, 11. septembar.

S toga su zabrinjavajuće tvrdnje Vigora Majića, direktora Istraživačke stanice „Petnica“, da rudarski basen „Kolubara“ građanima za ogrev prodaje jalovinu sa visokim procentom gline, zbog čega dolazi do zagađenja vazduha.³⁶⁰ Ipak, treba istaći da na predak u pozitivnom smeru svakako predstavlja obustava radova na izgradnji nove termoelektrane „Kolubara B“ u maju 2021. godine.

Dodatni razlog za zabrinutost zbog kvaliteta vazduha ali i odnosa države prema ovom problemu je i promena kriterijuma za ocenu kvaliteta vazduha. Agencija za zaštitu životne sredine Republike Srbije je krajem 2020. godine, bez prethodne najave i pojašnjenja, promenila kriterijume za ocenu vazduha usled čega je indeks zagađenosti vazduha koji se prema prethodnim kriterijumima ocenjivao kao „zagađen“ sada ocenjuje kao „prihvatljiv“. Usled ovih promena došlo je i do značajne razlike u kriterijumima koje sada koristi Agencija u odnosu na kriterijume koje koristi Evropska agencija za zaštitu životne sredine.³⁶¹ U Izveštaju za 2021. godinu EK se posebno osvrnula na ovaj problem i napomenula kako je ključna preporuka za Srbiju usvajanje indeksa EU za kvalitet vazduha, kao i obezbeđivanje adekvatnih kadrovskih kapaciteta Agencije za zaštitu životne sredine.³⁶²

6.4.2. Voda

Pravni status voda, upravljanje vodama, vodnim objektima i vodnim zemljištem, zatim izvori i način finansiranja vodne delatnosti, nadzor nad sprovođenjem zakona i druga važna pitanja vezana za upravljanje vodama u Republici Srbiji uređeni su Zakonom o vodama.

Glavne izvore zagađenja voda predstavljaju netretirane industrijske i komunalne otpadne vode, drenažne vode iz poljoprivrede, ocedne i procedne vode iz deponija, kao i zagađenja vezana za plovidbu rekama i rad termoelektrana, a mali broj gradova u Srbiji ima postrojenja za pročišćavanje otpadnih voda. Čak i Beograd najveći deo svojih otpadnih voda nije prerađivao u 2020. godini, već su ispuštane direktno u reke. Beograd je jedina evropska prestonica na Dunavu koja pušta svoje nefiltrirane otpadne vode u drugu najdužu reku Evrope.³⁶³ Ovakvo stanje je ostalo nepromenjeno i u 2021. godini, te se za sada prerada otpadnih voda spominje tek kao plan za budućnost. Stručnjaci takođe upozoravaju da će se prema postojećim planovima za prečišćavanje otpadne vode u Beogradu i širom Srbije koristiti zastarela tehnologija, a da se planiranje i ugovaranje postrojenja radi iza leđa javnosti.³⁶⁴

Kada je u pitanju prerada otpadnih voda EPI indeks Srbije za 2020. godinu iz oblasti upravljanja otpadnih voda iznosi 1,7 dok npr. indeks Letonije koja je na prvom mestu u istočnoj Evropi iznosi 90,07. Iza Srbije se na listi nalaze svega dve

360 „Lignit ‘veoma lošeg kvaliteta’ iz Kolubare kriv za zagađenje”, *Danas*, 12. novembar.

361 „Organizacije: Agencija promenila kriterijume za ocenjivanje kvaliteta vazduha”, *Nova ekonomija*, 4. decembar 2020.

362 *Izveštaj EK za 2021*, str. 127–131.

363 „AFP: Beograd jedini u Evropi pušta nefiltrirane otpadne vode u Dunav”, *NI*, 17. septembar 2020.

364 „Ima li rešenja za otpadne vode u Beogradu?”, *Mašina*, 23. april.

države istočne Evrope – Bosna i Hercegovina i Severna Makedonija.³⁶⁵ Novi rezultati za 2021. godinu još nisu objavljeni, ali za sada nema naznaka da je situacija mnogo bolja nego ranijih godina, a u Srbiji još uvek praktično ne postoji prečišćavanje otpadnih voda i potrebno je izgraditi između 250 i 300 novih postrojenja.³⁶⁶

Gradonačelnik Beograda Zoran Radojičić sredinom godine ukazao je na značaj kapitalnog projekta, izgradnje sistema prerade otpadnih voda, u čijem je središtu fabrika za prečišćavanje otpadnih voda u Velikom Selu.³⁶⁷ Ipak, ovaj projekat čije je vrednost 270 miliona evra, a za koji će sredstva biti pribavljena putem zajma od kineskih banaka, naišao je na kritike ekoloških udruženja. Ona ističu da će planirano postrojenje za preradu otpadnih voda imati zastarelu tehnologiju i da neće biti isplativo.³⁶⁸

Posebno veliku pažnju građana i stručne javnosti, kao i ranijih godina, izazvalo je ugrožavanje ekosistema gradnjom malih hidroelektrana (MHE), naročito njihova izgradnja u zaštićenim područjima, kao npr. u okviru zaštićenog prirodnog dobra Park prirode Stara planina, zbog čega su tokom 2018. godine organizovani protesti građana iz obližnjih opština.

Positivan pomak u ovom pravcu predstavlja usvajanje Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije. Međutim, iako je novim zakonom o obnovljivim izvorima energije zabranjena izgradnja malih hidroelektrana u zaštićenim područjima to ne znači da će ona zaista i biti slobodna zona kada je reč o tim postrojenjima. Naime sve male hidroelektrane koje su u izgradnji ili su već izgrađene u skladu sa propisima, nastaviće sa nesmetanim radom. U praksi to znači da će u zaštićenim zonama ipak biti najmanje 33 male hidroelektrane, ukupne snage 34,4 megavata, od kojih je pet u fazi izgradnje. Takođe zakonska zabrana izgradnje hidroelektrana u zaštićenim područjima ne predstavlja apsolutni garant da novih malih hidroelektrana neće biti. Naime, novim zakonom zabranjuje se izgradnja svih hidroelektrana u zaštićenim područjima, bez obzira na tip i snagu, u cilju zaštite životne sredine. Ipak, izuzetno, odlukom Vlade može se dozvoliti gradnja u zaštićenom području ukoliko se radi o projektima od javnog i opšteg interesa, odnosno projektima od posebnog značaja za Republiku Srbiju.³⁶⁹

Izveštaj Evropske komisije za 2021. godinu konstatuje da je u oblasti kvaliteta vode Srbija postigla umeren nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama EU, kao i da rad na akcionom planu za sprovođenje strategije upravljanja vodama nije napredovao. Neprečišćeni kanalizacioni mulj i otpadne vode su i dalje glavni izvor zagađenja vode. Neusklađenost sa standardima kvaliteta vode i dalje predstavlja veliki razlog za zabrinutost u određenim oblastima, na primer u slučaju arsena. U Izveštaju se dalje

365 Više informacija dostupno je na internet stranici Environmental Performance Index.

366 „Srbiji treba do 300 novih postrojenja za otpadne vode”, *Nova ekonomija*, 19. april.

367 „Radojičić: Veliko Selo rešice problem kanalizacije N. Beograda i Zemuna”, *Studio B*, 3. januar.

368 „Srbiji treba do 300 novih postrojenja za otpadne vode”, *Nova ekonomija*, 19. april.

369 „Ekologija, reke u Srbiji i male hidroelektrane: Šta donose izmene Zakona o zaštiti prirode i gde je zabranjena gradnja MHE”, *BBC News in Serbia*, 11. avgust.

navodi da Srbija treba da uloži znatne napore da dalje uskladi svoje zakonodavstvo sa pravnim tekovima EU, kao i da ojača administrativne kapacitete, posebno za praćenje i izvršavanje propisa i međuinstitucionalnu koordinaciju. Takođe, u Izveštaju se konstatuje da rad na planu upravljanja rečnim slivovima sporo napreduje i da poboljšanje lokalnog upravljanja, naročito u pogledu rada i održavanja postrojenja za vode i otpadne vode, i dalje predstavlja prioritet.³⁷⁰

6.4.3. Upravljanje otpadom i industrijsko zagađenje

Srbija je uz finansijsku pomoć EU izradila Nacionalnu strategiju upravljanja otpadom i Nacionalnu strategiju upravljanja otpadnim muljem,³⁷¹ međutim ovi strateški dokumenti još uvek nisu usvojeni. Pri tome treba imati u vidu da je prethodna Strategija za upravljanje otpadom istekla 2019. godine.

Kada je u pitanju upravljanje otpadom, u Izveštaju EK za 2021. godinu se konstatuje da Srbija treba da udvostruči napore kako bi se neuslovne deponije što pre zatvorile ali i da ulaže u smanjenje količine, razvrstavanje i reciklažu otpada. Agencija za zaštitu životne sredine je još 2019. godine upozorila da većina deponija na koje odlazi prikupljeni otpad u Srbiji ne zadovoljava sanitarne standarde što znači da štetne i opasne materije završavaju u zemljištu, u biljkama i životinjama, u vazduhu koji udišemo, u vodi koju pijemo i hrani koju jedemo.³⁷² Prema podacima Agencije, u Srbiji ima oko 2.305 divljih deponija, dok je ukupan broj onih zvaničnih i uređenih deponija za odlaganje bezopasnog otpada svega 11.³⁷³ Prema analizi *Deutsche Welle*-a, svaka četvrta deponija nalazi se u blizini naselja i reka. Na jugu Srbije uglavnom se radi o manjim deponijama na kojima se nalazi nekoliko tona smeća, dok su u Vojvodini neke od deponija na površini i od desetak kvadratnih kilometara.³⁷⁴

Kada je reč o industrijskom zagađenju i upravljanju rizikom, prema Izveštaju EK za 2021. godinu usklađivanje sa većinom pravnih tekovina EU je u ranoj fazi u čitavom industrijskom sektoru. Nacionalni plan Srbije za smanjenje emisija ne primenjuje se u praksi za sumpor-dioksid i prašinu. Srpska Termoelektrana „Kostolac B” najveći je evropski zagađivač sumpor-dioksidom. Sistem za odsumporavanje izgrađen 2017. godine pušten je u rad tek u četvrtom kvartalu 2020. godine a izostanak inspeksijskog nadzora i sprovođenje zakona i dalje predstavljaju razlog za zabrinutost. Srbija bi kako se navodi trebalo da reši problem industrijskog zagađenja tako što će primeniti princip „zagađivač plaća” i time podstaći industriju da ulaže u zelena rešenja.³⁷⁵

U 2021. godini posebnu pažnju javnosti privukao je požar na deponiji u Vinči koja je izgrađena još 1977. godine. Ona nije građena ni po pravilima koja su tada va-

370 *Izveštaj EK za 2021*, str. 127–131.

371 *Ibid.*, str. 129.

372 „Deponije u Srbiji: Ekološke tempirane bombe”, *BBC*, 9. avgust 2019. godine.

373 „Cela Srbija je deponija”, *reciklaža.biz*, 4. jun.

374 „Divlje deponije u Srbiji – to je nekultura”, *Deutsche Welle*, 2. jun.

375 *Izveštaj EK za 2021*, str. 127–131.

žila, te predstavlja ozbiljan faktor ekološkog rizika. Kolika je količina otrovnih supstanci nakon ovog požara otišla u atmosferu nije poznato, ali se veruje kako je ovo sigurno jedna od najvećih ekoloških katastrofa u Srbiji u poslednjih dvadeset godina.³⁷⁶ Međutim, još uvek nije utvrđeno ko je odgovoran za ovaj ekološki akcident.

6.5. Projekat „Jadar”, porast ekološke svesti i ekoloških pokreta u Srbiji

Već nekoliko godina projekat „Jadar” i kompanija Rio Tinto jedna su od glavnih tema vezanih za pitanja zaštite životne sredine. U 2021. godini ova tema je izmila u prvi plan i postala bez svake sumnje najznačajnija tema iz ove oblasti u Srbiji. Zamerke stručne javnosti na ovaj projekat i na posledice koje može da ima na životnu sredinu su brojne i izazvale su brojne polemike kako u javnosti tako i na političkoj sceni. Iako su vlasti u Srbiji negirale postojanje bilo kakvog dogovora sa kompanijom Rio Tinto o eksploataciji litijuma u okolini Loznice,³⁷⁷ početkom decembra javnost je saznala da je Vlada Srbije još 2017. godine potpisala Memorandum o razumevanju sa ovom kompanijom u kom se projekat „Jadar” prepoznaje kao prioritetni projekat geoloških istraživanja i da postoji spremnost da se obezbede sve neophodne dozvole za rudnike i preradu litijuma.³⁷⁸

Akademija inženjerskih nauka Srbije (AINS) istakla je da strateškoj odluci Vlade Srbije o podršci realizaciji projekta „Jadar” donetoj 2017. godine nisu prethodile odgovarajuće, nezavisne, stručne analize na nacionalnom nivou. Realizacija projekta „Jadar” će prema mišljenju AINS, na pomenutoj lokaciji izazvati šire društvene posledice i sprečiti potencijalni razvoj zelene poljoprivrede i proizvodnje zdrave hrane u regionu, kao i da projekat „Jadar”, nije projekat proizvodnje „zelenog litijuma”. Prema navodima AINS, on prvenstveno predstavlja rudarsko-hemijski kompleks proizvodnje borata, koji ima stabilnu ekonomsku perspektivu zasnovanu na velikoj tržišnoj potražnji, velikom broju proizvoda i iskustvu Rio Tinta. Realizacija projekta „Jadar” takođe, potencijalno nosi rizik od prirodnih izvora radioaktivnih zračenja, o čemu za sada nema dovoljno informacija. AINS navodi da je ova osetljiva i visoko rizična problematika potpuno zanemarena u procesu analize i odobravanja Prostornog plana posebne namene projekta „Jadar”.³⁷⁹

Ova tema je pored rasprava u naučnoj zajednici izazvala i ogromno interesovanje u javnosti, te je postala jedna od najbitnijih društvenih i političkih tema u 2021. godini. Ovaj projekat doneo je u prvi plan u našoj javnosti ranije ne toliko značajna pitanja očuvanja životne sredine, ekologije, održivog razvoja i zdrave budućnosti za Srbiju i njene građane. U Srbiji su u žižu javnog interesovanja došle, kako tzv. zelene

376 „Jovović: Požar na deponiji u Vinči najveći akcident od NATO bombardovanja”, *Danas*, 20. avgust.

377 „Mihajlović: Ne postoji dogovor Vlade Srbije i Rio Tinta o otvaranju rudnika”, *Danas*, 29. oktobar.

378 „Ekskluzivno: Dokument Vlade Srbije u kom obećava dozvole Rio Tintu”, *Nova S*, 1. decembar.

379 „Akademija inženjerskih nauka Srbije: projekat ‘Jadar’ će desetkovati biodiverzitet”, *Energetski portal*, 10. novembar.

stranke, tako i mnogobrojni ekološki pokreti čiji je rad do sada uglavnom bio na marginama medijskog prostora.

Ipak najveću pažnju javnosti privukli su ekološki protesti koji su tokom cele godine organizovani širom Srbije. „Ekološki ustanak” počeo je 10. aprila kada su se u Beogradu okupili građani i aktivisti preko 80 ekoloških organizacija.³⁸⁰ Tom prilikom upućeno je 13 zahteva nadležnim državnim institucijama, a neki od njih su: poštovanje Ustava i postojećih zakona; usklađivanje propisa sa najvišim standardima životne sredine; obustava gradnji i revizija štetnih projekata MHE; zdrave urbane sredine; očuvanje vodnih dobara; zaštita svih šuma, zaustavljanje seče u zaštićenim područjima i pošumljavanje, i dr.³⁸¹ Više hiljada ljudi okupilo se u Beogradu i 11. septembra na protestu Ustanak za opstanak kako bi iskazali nezadovoljstvo načinom na koji se nadležni odnose prema zaštiti životne sredine.³⁸²

Svoj vrhunac protesti su doživeli krajem godine nakon što je Narodna skupština usvojila Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji. Na ulicama gradova Srbije okupio se veliki broj ljudi svih političkih ideja i opredeljenja, koji su u znak protesta blokirali najvažnije saobraćajnice u zemlji.³⁸³ Protesti su nažalost doveli i do sukoba, a predstavnici vlasti i tabloidi pokušali su da ih prikažu kao isključivo političke proteste, a išli su toliko daleko da su tvrdili kako je cilj protesta da se izazove građanski rat. Posebnu pažnju javnosti zbog nasilja koje se dogodilo privukao je protest u Šapcu, na kom se desio niz incidenata i tuča.

Ovi protesti, iako, nažalost, nisu prošli bez nasilja, predstavljaju pozitivan pomak u razvijanju ekološke svesti i svesti o potrebi očuvanja životne sredine i nakanu da će ova tema u budućnosti biti od daleko većeg značaja u javnom životu u Srbiji, kao i da će prilikom budućih izbora svi politički faktori morati ozbiljno da je uzmu u obzir u procesu formiranja svojih političkih stavova.

6.6. Zaključak

Iako je zaštita životne sredine u 2021. godini dobila veću pažnju javnosti nego ranijih godina ona i dalje nije tema čiji je značaj ozbiljno shvaćen, pre svega od strane države. Ovo povećano interesovanje za ekološka pitanja mora se pretočiti u bolju koordinaciju među državnim službama koje su nadležne za pitanja zaštitne životne sredine ali je neophodno uspostaviti i konstruktivnu saradnju državnih organa nevladinog sektora. Put ka većoj upotrebi zelene energije i smanjenje zavisnosti od uglja, treba da postanu jedan od glavnih ciljeva za Srbiju, a čitavo društvo treba da uloži daleko veće napore u suzbijanju zagađenja vazduha i voda. Izgradnja zelene

380 „Životna sredina i protesti u Srbiji: Počeo je ekološki ustanak – bez vode nema slobode”, *BBC*, 10. april.

381 „Aktivisti i organizacije uputili državi 13 zahteva pred ‘Ekološki ustanak’”, *NI*, 9. april.

382 „Ekološki ustanak – ‘marš Rio Tinto’ i kritike vlastima uz tenzije na mostu”, *NI*, 11. septembar.

383 „Protesti i blokade puteva u Beogradu i više gradova Srbije”, *RTS*, 27. novembar.

ekonomije zasnovane na održivom ekonomskom razvoju i suzbijanju efekata globalnog zagrevanja mora biti jedan od osnovnih prioriteta celokupnog društvenog razvoja. Po svojoj prirodi životna sredina prevazilazi političke i pravne okvire i granice država, te je prekogranična saradnja od suštinske važnosti za obezbeđenje zdrave i bezbedne životne sredine u Srbiji i svetu.

7. Suočavanje s prošlošću – tranziciona pravda

Tranziciona pravda je nova disciplina u okviru šireg korpusa ljudskih prava. Ona se bavi izazovima sa kojima se susreću društva koja su opterećena nasleđem masovnog kršenja ljudskih prava u prošlosti – bilo ona koja prelaze iz autokratskog u demokratski sistem vlasti ili postkonfliktna društva. U takvim društvima postoje specifični ciljevi koje treba ostvariti: suočavanje s prošlošću, uspostavljanje vladavine prava, jačanje kapaciteta za očuvanje mira, pomirenje i neponavljanje masovnih kršenja ljudskih prava.³⁸⁴

7.1. Postupci za ratne zločine pred pravosudnim organima u Srbiji u 2021. godini

Do zaključenja pisanja izveštaja, tokom 2021. godine, Tužilaštvo za ratne zločine (TRZ) je podiglo ukupno četiri optužnice, protiv pet lica. Tri optužnice su rezultat regionalne saradnje sa Tužilaštvom BiH,³⁸⁵ dok je samo jedna optužnica rezultat istrage koju je vodilo TRZ.³⁸⁶ Tokom 2021. godine TRZ je formalno optužilo dvojicu visokorangiranih bivših pripadnika JNA,³⁸⁷ mada se ne može reći da je time prekinulo dugogodišnju praksu neoptuživanja visokorangiranih pripadnika vojske i policije, s obzirom da se radi o predmetu koji je nakon potvrđivanja optužnice preuzet od BiH, te se ovo optuživanje može smatrati radom Tužilaštva BiH.

U 2021. godini Odeljenje za ratne zločine Višeg suda u Beogradu je donelo četiri presude, dok je u jednom predmetu obustavilo krivični postupak.

384 Mark Freeman, „Šta je tranziciona pravda?“, FHP. Dostupno na internet stranici Fondacije fonda za humanitarno pravo.

385 Optužnica protiv Danka Vladičića zbog ubistva dvoje bošnjačkih civila u Brodu na Drini; Optužnica protiv Branka Basare komandanta VI sanske brigade i Nedeljka Aničića kao komandanta TO Sanski Most, obojica u činu pukovnika bivše JNA, optuženih po 21 tački optužnice, kao odgovorne za ubistva, prisilna preseljenja, zatvaranje i napad na civilno stanovništvo; optužnica protiv A. A. pripadnika Vojne policije 15. bihačke brigade VRS, zbog ubistva najmanje pet bošnjačkih civila; optužnica protiv Edina Vranja, koji se tereti da je u periodu od januara 1993. do oktobra 1994. godine, kao islednik u logoru u Goraždu učestvovao u maltretiranju i prebijanju ratnih zarobljenika srpske nacionalnosti koji su bili pripadnici Vojske RS.

386 Optužnica protiv Edina Vranja.

387 Optuženi Branko Basara i Nedeljko Aničić.

Sud je 2. februara doneo presudu kojom je okrivljeni Milorad Jovanović oglašen krivim i osuđen na kaznu zatvora u trajanju od devet godina, zbog krivičnog dela ratni zločin protiv civilnog stanovništva iz člana 142, st. 1 KZ SRJ. Presuda je doneta povodom događaja u junu i julu 1992. godine, kada je okrivljeni Milorad Jovanović u svojstvu rezervnog milicajca MUP Srpske Republike BiH, izvršio krivično delo ratnog zločina nad muslimanskim civilima koji su bili zatvoreni u muzeju u Lušci Palanka, opština Sanski Most, i to konkretno mučenja, nečovečna postupanja, povrede telesnog integriteta više civila, kao i ubistvo jednog civila, koji je preminuo od posledica prebijanja od strane okrivljenog.³⁸⁸

Sud je 26. aprila doneo presudu kojom je optuženog Miloša Čajevića oglasio krivim i osudio ga na jedinstvenu kaznu zatvora u trajanju od 13 godina. Za učinjeno krivično delo, ratni zločin protiv civilnog stanovništva – primenjivanje mera terora nad devet bošnjačkih civila, među kojima je bilo i dvoje dece, u Brčkom 1992. godine i za nečovečno postupanje prema dvojici bošnjačkih civila sud mu je prethodno utvrdio kaznu zatvora u trajanju od 7 godina i 6 meseci. Sud je uzeo kao utvrđenu kaznu zatvora u trajanju od šest godina na koju je osuđen pravosnažnom presudom Višeg suda u Sremskoj Mitrovici K 22/15 od 12. februara 2016. godine i osudio ga na jedinstvenu kaznu zatvora u trajanju od 13 godina.³⁸⁹

Sud je 23. maja doneo presudu kojom je okrivljeni Dalibor Krstović, kao pripadnik Vojske Republike Srpske, oglašen krivim zbog krivičnog dela ratni zločin protiv civilnog stanovništva iz člana 142, st. 1 KZ SRJ – silovanja ženske osobe bošnjačke nacionalnosti u Kalinoviku u avgustu 1992. godine i osuđen na kaznu zatvora u trajanju od devet godina.³⁹⁰

Sud je 14. juna doneo presudu kojom je oglasio krivim Joju Plavanjca i Zdravka Narančića zbog krivičnog dela ratni zločin protiv civilnog stanovništva iz člana 142 KZ SRJ i osudio na kazne zatvora Joju Plavanjca u trajanju od petnaest, a Zdravka Narančića u trajanju od sedam godina. Plavanjac je osuđen zbog ubistva 11 zatvorenih bošnjačkih civila u Bosanskoj Krupi u avgustu 1992. godine, a Narančić zbog pomaganja u ubistvima.³⁹¹

Krivični postupak je obustavljen protiv okrivljenog Drage Samardžije s obzirom da je okrivljeni preminuo. On je bio optužen zbog krivičnog dela ratni zločin protiv civilnog stanovništva iz člana 142 KZ SRJ. Teretio se da je kao komandant 17. lake pešadijske brigade Ključ naredio napade na nebranjena mesta na području opštine Ključ, naseljena bošnjačkim civilima, koji su nezakonito zatvarani, prema njima je nečovečno postupano, a ubijeno je najmanje 219 lica.

388 „Povodom presude za zločin u mestu Lušci Palanka”, FHP, 3. februar. Dostupno na internet stranici Fondacije fonda za humanitarno pravo.

389 Izveštaj Fondacije Fond za humanitarno pravo sa objavljivanja presude od 26. aprila. Dostupno na internet stranici Fondacije fonda za humanitarno pravo.

390 Izveštaj Fondacije Fond za humanitarno pravo sa objavljivanja presude od 13. maja. Dostupno na internet stranici Fondacije fonda za humanitarno pravo.

391 Izveštaj Fondacije Fond za humanitarno pravo sa objavljivanja presude od 14. juna. Dostupno na internet stranici Fondacije fonda za humanitarno pravo.

Do trenutka pisanja ovog izveštaja, Odeljenje za ratne zločine Apelacionog suda u Beogradu je donelo šest presuda. Takođe je donelo i dva rešenja kojima je ukinuo prvostepene presude i predmete vratio na ponovni postupak.

Apelacioni sud je 1. februara doneo presudu kojom je pooštrio kaznu okrivljenom Milanu Dragišiću, osudivši ga na kaznu zatvora u trajanju od pet godina. Naime, Viši sud u Beogradu osudio je na kaznu zatvora u trajanju od četiri godine Milana Dragišića za ubistvo, ranjavanje i pokušaj ubistva po jednog bošnjačkog civila septembra meseca 1992. godine u Bosanskom Petrovcu.³⁹²

Apelacioni sud je 5. februara doneo presudu kojom je potvrdio presudu Višeg suda kojom je okrivljeni Željko Maričić, kao pripadnik VRS, osuđen na kaznu zatvora u trajanju od 2 godine zbog toga što je tokom maja 1992. godine, kao pripadnik VRS teško fizički zlostavljao zatvorene bošnjačke civile sa područja opštine Ključ.³⁹³

Apelacioni sud doneo je 22. marta presudu, kojom je potvrdio presudu Višeg suda u Beogradu, kojom je okrivljeni Nebojša Stojanović osuđen na kaznu zatvora u trajanju od 8 godina zbog ubistva ratnog zarobljenika u mestu Kožuhe (opština Doboj, BiH) početkom maja 1992. godine.³⁹⁴

Apelacioni sud doneo je 11. juna presudu, kojom je potvrdio presudu Višeg suda, kojom je Boško Soldatović, kao pripadnik JNA, osuđen na kaznu zatvora u trajanju od 15 godina zbog ubistva 9 civila u mestu Bogdanovci (Republika Hrvatska), 11. novembra 1991. godine.³⁹⁵

Apelacioni sud u Beogradu doneo je 7. oktobra presudu, kojom je potvrdio presudu Višeg suda u Beogradu, kojom je okrivljeni Željko Budimir osuđen na kaznu zatvora u trajanju od dve godine zbog nečovečnog postupanja i povrede telesnog integriteta prema jednom bošnjačkom civilu 21. novembra 1992. godine, u naselju Režovići u Ključu.³⁹⁶

Apelacioni sud u Beogradu doneo je 4. novembra presudu kojom je ublažio kaznu okrivljenom Milošu Čajeviću, osudivši ga na jedinstvenu kaznu zatvora u trajanju od 10 godina. Naime, sud je okrivljenom za primenu mera zastrašivanja i nečovečnog postupanja prema bošnjačkim civilima, u Brčkom tokom maja 1992. godine utvrdio kaznu zatvora od 5 godina (ranije osuđen na kaznu zatvora u trajanju od 7,5 godina) i uzeo kao utvrđenu kaznu zatvora u trajanju od šest godina, na koju je osuđen pravosnažnom presudom Višeg suda u Sremskoj Mitrovici K 22/15

392 Presuda Apelacionog suda u Beogradu Kž1 Po2 5/20 od 1. februara. Dostupno na internet stranici Apelacionog suda u Beogradu.

393 Presuda Apelacionog suda u Beogradu Kž1 Po2 6/20 od 5. februara. Dostupno na internet stranici Apelacionog suda u Beogradu.

394 Presuda Apelacionog suda u Beogradu Kž1 Po2 8/20 od 22. marta. Dostupno na internet stranici Apelacionog suda u Beogradu.

395 Presuda Apelacionog suda u Beogradu Kž1 po2 1/21 od 11. juna. Dostupno na internet stranici Apelacionog suda u Beogradu.

396 Presuda Apelacionog suda u Beogradu Kž1 Po2 3/21 od 7. oktobra. Dostupno na internet stranici Apelacionog suda u Beogradu.

od 12. februara 2016. godine i osudio ga na jedinstvenu kaznu zatvora u trajanju od 10 godina.³⁹⁷

Apelacioni sud u Beogradu doneo je 3. februara rešenje kojim je ukinuo prvostepenu presudu kojom je okrivljeni Husein Mujanović oglašen krivim, zbog krivičnog dela ratni zločin protiv civilnog stanovništva i osuđen na kaznu zatvora u trajanju do 10 godina i predmet vratio na ponovni postupak i odlučivanje.³⁹⁸

Takođe je 29. oktobra 2021. godine doneo rešenje kojim je ukinuta prvostepena presuda kojom je Milorad Jovanović oglašen krivim zbog krivičnog dela ratni zločin protiv civilnog stanovništva i osuđen na kaznu zatvora u trajanju od 9 godina i predmet vratio na ponovni postupak i odlučivanje.³⁹⁹

U trenutku pisanja ovog izveštaja u toku su dva žalbena postupka pred Apelacionim sudom u Beogradu.⁴⁰⁰

7.2. Nacionalna strategija za procesuiranje ratnih zločina u Republici Srbiji 2021–2026. godine

U oktobru 2021. godine je usvojena nova Nacionalna strategija za procesuiranje ratnih zločina za period 2021–2026. godine (Strategija).⁴⁰¹

Prema nalazima nevladine organizacije Fondacija Fond za humanitarno pravo (FHP), primetno je da je u Strategiji stanje u oblasti procesuiranja ratnih zločina uglavnom analizirano na opisan način, navođenjem informacija dobijenih isključivo od strane nadležnih institucija, bez zalaženja u dubinsku analizu neophodnu za kritički osvrt. Ovako sprovedena analiza je manjkava, jer ne prikazuje stanje u pravom svetlu, što je posledično dovelo do određivanja baznih vrednosti koje ne odgovaraju u potpunosti činjeničnom stanju, kao i do mera i aktivnosti koje suštinski ne mogu da doprinesu efikasnijem procesuiranju ratnih zločina. Preporuke koje nisu date na osnovu kritičke analize podataka ne mogu da idu u pravcu prevazilaženja izazova i problema koji su se javljali tokom četvorogodišnje implementacije prethodne Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina, u periodu od 2016. do 2020. godine.⁴⁰²

Problemi koji se odnose na politiku procesuiranja „manje zahtevnih” predmeta koji obuhvataju manji broj žrtava, predmeta koji se odnose na izolovane i ma-

397 Presuda Apelacionog suda u Beogradu Kž1 Po2 4/21 od 4. novembra. Dostupno na internet stranici Apelacionog suda u Beogradu.

398 Rešenje Apelacionog suda u Beogradu Kž1 Po2 7/20 od 3. februara. Dostupno na internet stranici Apelacionog suda u Beogradu.

399 Rešenje Apleacionog suda u Beogradu Kž1 Po2 2/21 od 20. oktobra. Dostupno na internet stranici Apelacionog suda u Beogradu.

400 Žalbeni postupak protiv presude Višeg suda kojom je Dalibor Krstović oglašen krivim i presude kojom su Joja Plavanjac i Zdravko Narančić oglašeni krivim.

401 Dostupno na internet stranici Tužilaštva za ratne zločine.

402 Milica Stojanović, „Nova Strategija Srbije za ratne zločine: Put do pravde ili slepa ulica?”, *BalkanInsight*, 25. oktobar.

nje incidente, kao i na odsustvo predmeta u kojima su okrivljeni visokorangirani počiniooci, nisu adresirani novom Strategijom. Umesto toga, odsustvo jasnih kriterijuma za određivanje prioriternih predmeta upravo može dovesti do nastavka prakse procesuiranja „manje zahtevnih” predmeta ratnih zločina.

Jedna od ključnih zamerki na račun novousvojene Strategije je ta da je propuštena prilika da se informisanju javnosti u Srbiji o suđenjima za ratne zločine i pitanjima važnim za proces suočavanja sa prošlošću posveti dovoljna pažnja. Za razliku od prethodne Nacionalne strategije, u novoj Strategiji nije posvećena posebna oblast koja bi obuhvatila aktivnosti na ovu temu. Sada su ciljevi Strategije definisani kao: unapređenje efikasnosti postupaka za ratne zločine; unapređenje zaštite i podrške oštećenima i svedocima u postupcima za ratne zločine; unapređenje mehanizama otkrivanja sudbine nestalih lica; unapređenje saradnje sa Međunarodnim rezidualnim mehanizmom za međunarodne krivične sudove (MRMKS) i unapređenje regionalne i šire međunarodne saradnje i drugih mehanizama u službi tranzicione pravde.

7.3. Reforma institucija, vetting/lustracija i odnos prema ratnim zločincima

Reforma institucija neophodan je uslov za neponavljanje masovnih kršenja ljudskih prava. Ovaj mehanizam tranzicione pravde služi da se onemogući licima koja su učestvovala u masovnim kršenjima ljudskih prava da zauzimaju položaje u državnim institucijama i drugim mestima odlučivanja. Cilj ovog mehanizma je stvaranje uslova za neponavljanje zločina i povratak poverenja žrtava u te iste institucije, ali je još važnije to što lustracija predstavlja važan korak za obezbeđivanje vladavine prava i pomirenje. Podrazumeva se da je od posebnog značaja reforma sektora bezbednosti, uključujući i vojsku.⁴⁰³

7.3.1. Istorijska revizija ratova 1990-ih kroz promovisanje osuđenih za ratne zločine, filmsku i TV produkciju i izdavaštvo

Tokom 2021. godine, Republika Srbija je nastavila da podržava istorijsku reviziju ratova 1990-ih i rehabilitaciju osuđenih za ratne zločine. Gradeći narativ o oslobodilačkim ratovima Srbije⁴⁰⁴ – koji svim ratovima u kojima je Srbija učestvovala tokom istorije pripisuje oslobodilački karakter – državne institucije ignorišu i minimiziraju sudski utvrđene činjenice i brojne dokaze o počinjenim zločinima tokom ratova 1990-ih.

403 *Guidance Note of the Secretary General of the UN, United Nations Approach to Transitional Justice*, mart 2010. godine.

404 Jelena Đureinović, *Politika sećanja na ratove devedesetih u Srbiji: istorijski revizionizam i izazovi memorijalizacije*, FHP, Beograd 2021, str. 22. Dostupno na internet stranici Fondacije fonda za humanitarno pravo.

U emisiji Radio-televizije Srbije povodom godišnjice početka bombardovanja Savezne Republike Jugoslavije (SRJ) gostovali su Nikola Šainović, bivši potpredsednik Vlade SRJ i Vladimir Lazarević, bivši general Vojske Jugoslavije (VJ) – obojica osuđeni pred Haškim tribunalom za zločine protiv čovečnosti počinjene tokom rata na Kosovu. Šainović i Lazarević su ovom prilikom negirali odgovornost za zločine, a za to im je ustupljen udarni termin na javnom medijskom servisu.⁴⁰⁵

Vladimir Lazarević je u avgustu proglašen za počasnog građanina niške opštine Pantelej.⁴⁰⁶ Odluku o odlikovanju je potvrdila Skupština opštine, u kojoj većinu čini Srpska napredna stranka (SNS).

Krajem decembra, načelnik Generalštaba Vojske Srbije odlikovao je vojnom spomenicom bivšeg generala JNA Vinka Pandurovića koji je pred Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju (MKSJ) pravosnažno osuđen za zločine protiv čovečnosti i ratne zločine počinjene u julu 1995. u Srebrenici, uključujući ubistva, progon i prisilno premeštanje.⁴⁰⁷

Početak septembra, Narodna biblioteka „Dositej Novaković” iz Negotina najavila je predstavljanje knjige „Ovo je moja zemlja, ovde ja komandujem” Veselina Šljivančanina, osuđenog za ratni zločin na Ovčari, a inače člana Glavnog odbora SNS. Prema najavi, promocija je trebalo da bude održana na dečijem odeljenju biblioteke, ali je, nakon pritiska civilnog društva, ovaj događaj samo premešten u paviljon biblioteke u gradskom parku.⁴⁰⁸ Šljivančanin je, od kako je izašao iz zatvora 2011. godine, održao više od 30 promocija svojih knjiga u javnim ustanovama širom Srbije.

U Domu Vojske Srbije, 22. septembra je predstavljena knjiga „Košare i Paštrik – srpski Termopili”, čiji je koautor Nebojša Pavković, osuđen za zločine protiv čovečnosti i ratne zločine počinjene tokom rata na Kosovu. Izdavač ove knjige je Medija centar „Odbrana”, specijalizovana ustanova Uprave za odnose sa javnošću Ministarstva odbrane Srbije.⁴⁰⁹

Ministarstvo odbrane je 23. septembra organizovalo još jedan sličan događaj: u Jugoslovenskoj kinoteci je premijerno prikazan dokumentarni film „Herojska 125. motorizovana brigada”.⁴¹⁰ U zoni odgovornosti ove brigade je, tokom rata na Kosovu,

405 Milica Stojanović, „Šainović i Lazarević negirali odgovornost za zločine nad albanskim civilima”, *BalkanInsight*, 24. mart.

406 „General Vladimir Lazarević proglašen je za počasnog građanina niške opštine Pantelej”, *Južne vesti*, 4. avgust.

407 „Tokom 2021. godine Srbija nastavila sa revizionizmom ratova devedesetih”, FHP, 30. decembar.

408 „Posle reakcije javnosti promocija knjige ratnog zločinca premeštena iz dečije biblioteke”, *021.rs*, 8. septembar.

409 „Predstavljena knjiga Pavkovića i Antića o Košarama i Paštriku, poruka iz zatvora”, *NI*, 22. septembar.

410 „Premijera dokumentarnog filma ‘Herojska 125. motorizovana brigada’”, Ministarstvo odbrane, 23. septembar.

ubijeno 1.813 albanskih civila.⁴¹¹ Suđenje dvanaestorici bivših pripadnika 177. vojno-teritorijalnog odreda Peć, koji je bio pod komandom 125. motorizovane brigade, za ratne zločine nad civilima i dalje je u toku. Uprava za odnose sa javnošću Ministarstva odbrane i Vojnofilmski centar „Zastava film” predstavili su film „Herojska 125. motorizovana brigada” kao deo serijala od šest dokumentarnih filmova iz projekta „Ratne brigade odlikovane 1999. godine ordenom narodnog heroja”.

Ministarstvo unutrašnjih poslova i RTS su u novembru najavili novi serijal dokumentarno-igranih filmova „Dosije Kosovo”, koji će se baviti „sudbinama civila i pripadnika policije na Kosovu i Metohiji u periodu od 1998. do 2001. godine”. Ministar unutrašnjih poslova Aleksandar Vulin istakao je da su „Srbiji decenijama zabranjivali da pamti, da se podseća, da piše svoju istoriju”, te da će ovaj serijal doprineti očuvanju istine.⁴¹²

7.3.2. Etnocentrične komemorativne prakse

Politike sećanja i komemorativne prakse su u Srbiji tokom protekle godine ostale izrazito etnocentrične, što znači da u njima ima mesta samo za srpske žrtve. Zvanično se obeležavaju samo godišnjice zločina nad Srbima, dok se nesrpske žrtve relativizuju (kroz poređenje sa srpskim žrtvama), poriču (na primer, negiranje broja ubijenih u Srebrenici) ili se o njima ćuti (na primer, o albanskim žrtvama čiji su posmrtni ostaci pronađeni u masovnim grobnicama u Srbiji).

Jedna od zvaničnih komemoracija u Srbiji je komemoracija žrtava „Oluje”. Ove godine centralna državna manifestacija je održana 4. avgusta u izbegličkom naselju Busije u Batajnici, a režirao ju je Dragoslav Bokan, komandant paravojne grupe „Beli orlovi” iz devedesetih. Predsednik Srbije Aleksandar Vučić je u svom govoru istakao da se „neće izvinjavati onima koji su ubili desetine i stotine hiljada Srba” i upozorio kritičare ratnih komandanata da neće dozvoliti „bilo kome u Srbiji da gazi nad onima koji su čuvali i štitili i Srbiju, i srpsko ime i prezime više nego bilo ko drugi”.⁴¹³

Vučić je u septembru razgovarao sa patrijarhom SPC Porfirijem i članom Predsedništva BiH Miloradom Dodikom o izgradnji „svesrpskog svetilišta” u Donjoj Gradini (BiH) – memorijalnog centra posvećenog svim srpskim žrtvama iz svih ratova.⁴¹⁴ Ovo je još jedan primer politike sećanja koju neguju institucije Republike Srbije, koja je fokusirana isključivo na zločine nad Srbima i na srpske žrtve i koja pokušava da napravi kontinuitet između stradanja u Drugom svetskom ratu i ratova devedesetih.

411 *Dosije: 125. motorizovana brigade Vojske Jugoslavije*, FHP, Beograd 2013. Dostupno na internet stranici Fondacije fonda za humanitarno pravo.

412 „Ministar Vulin: ‘Dosije Kosovo’ sistematičan, dokumentovan i na istini i dokazima zasnovan serijal o istini”, Ministarstvo unutrašnjih poslova, 15. novembar.

413 „‘Oluja’ – dan sećanja na žrtve i proslava pobeđe”, REKOM, 6. avgust.

414 „Vučić: Gradimo memorijal u Republici Srpskoj za srpske žrtve zločina”, *Radio Slobodna Evropa*, 10. septembar.

7.3.3. Izricanje pravosnažne presude Ratku Mladiću

Međunarodni rezidualni mehanizam za krivične sudove je 8. juna potvrdio presudu Ratku Mladiću kojom je on osuđen za genocid, zločine protiv čovečnosti i ratne zločine. Povodom presude, predsednik Srbije Aleksandar Vučić⁴¹⁵ i premijerka Ana Brnabić⁴¹⁶ izjavili su da je to teška situacija za srpski narod. Ministar unutrašnjih poslova Aleksandar Vulin istakao je da presuda Mladiću „nije presuda nego osveta”.⁴¹⁷ Time je nastavljeno negiranje genocida i drugih zločina na najvišem državnom nivou.

7.3.4. Mural Ratka Mladića i zabrana njegovog uklanjanja

U julu mesecu, na fasadi u Njegoševoj ulici u Beogradu naslikan je Mladićev portret. Ovo je samo jedan od više desetina murala Ratka Mladića koji postoje širom Srbije. Mural u Njegoševoj je tokom leta nekoliko puta išaran, ali je svaki put vraćen u prethodno stanje. Inicijativa mladih za ljudska prava je najavila skup za uklanjanje ovog murala za 9. novembar, ali je MUP skup zabranio, pod izgovorom zaštite javnog reda i mira. Ministar unutrašnjih poslova Aleksandar Vulin je nastojanje da se mural ukloni tom prilikom nazvao „licemernim, podlim i vođenim zlom namerom”.⁴¹⁸

Nakon hapšenja dve aktivistkinje koje su mural Ratka Mladića gađale jajima, građanke i građani su organizovali nekoliko protesta na kojima su iskazali nezadovoljstvo zvaničnom politikom sećanja, ali i policijskom represijom nad aktivistima. Državne institucije su zabranom uklanjanja murala jasno pokazale svoj stav o Ratku Mladiću i njegovoj ulozi u ratovima devedesetih. Usledile su negativne reakcije predstavnika međunarodnih institucija zbog čega su vlasti nastojale da ovaj problem minimiziraju i predstave kao komunalni problem. Glavni tužilac MRMKS-a Serž Bramerc je u svom obraćanju Savetu bezbednosti UN-a rekao da murali Ratka Mladića u Beogradu pokazuju da „i dalje ima onih koji poriču, relativizuju i umanjuju sudski utvrđene činjenice o genocidu, zločinima protiv čovečnosti i ratnim zločinima”.⁴¹⁹

7.3.5. Simatović i Stanišić osuđeni za ratne zločine

Međunarodni mehanizam za krivične sudove doneo je 30. juna prvostepenu presudu kojom je osudio na po 12 godina zatvora Jovicu Stanišića i Franka Simatovića, bivše čelne ljude službe državne bezbednosti, zbog podržavanje i pomaganja

415 „Presudu Mladiću Srbija dočekuje uz dominantno negiranje genocida”, *Radio Slobodna Evropa*, 7. jun.

416 „Vučić na sednici Saveta bezbednosti UN poručio građanima: Glave gore, ni Srbija ni srpski narod nisu osuđeni ni za šta”, *RTV*, 8. jun.

417 „Vulin: Doživotni zatvor Mladiću je osveta, a ne presuda”, *Radio Slobodna Evropa*, 8. jun.

418 „Ministar Vulin: Ne sakrivajte se iza antifasizma”, Ministarstvo unutrašnjih poslova, 5. novembar.

419 Milica Stojanović, „Srbija: Ratni zločinci osuđeni u Hagu, veličani u Beogradu”, *BIRN*, 30. decembar.

ubistava, deportacija i progona u opštini Bosanski Šamac u Bosni i Hercegovini u proleće 1992. godine.⁴²⁰ Ovo je druga prvostepena presuda Stanišiću i Simatoviću, koja se izriče posle ponovljenog suđenja, jer je prva, kojom su bili oslobođeni od svih optužbi, bila ukinuta po žalbi tužioca.

7.4. 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 koji su usmereni na uklanjanje posledica nasilja, priznavanje patnji žrtava, poštovanje njihovog dostojanstva i njihovu reintegraciju u društvo.⁴²¹ Ratifikovane međunarodne konvencije obavezuju Srbiju da svim pojedincima kojima su prekršena ljudska prava, garantovana tim ugovorima, pruži adekvatne reparacije. Međutim, ostvarivanje ovog prava je još uvek daleko od evropskih standarda.⁴²²

7.4.1. Administrativne reparacije

Administrativna procedura priznanja prava, kao i uslovi za sticanje statusa civilnog invalida rata, odnosno člana porodice civilne žrtve rata i civilnog invalida rata, do usvajanja novog Zakona o pravima boraca, vojnih invalida, civilnih invalida rata i članova njihovih porodica (novi Zakon) bila je regulisana Zakonom o pravima civilnih invalida rata (stari Zakon) usvojenim još 1996. godine tokom vlasti Slobodana Miloševića. Iako ova procedura predstavlja jedan od tri mehanizma⁴²³ za ostvarivanje prava na reparacije u Srbiji, tretman civilnih žrtava rata od vremena Miloševića do danas ostao je nepromenjen. Fond za humanitarno pravo već godinama ukazuje da ovako uspostavljen pravni okvir ne odgovara stvarnim potrebama žrtava i da je stari Zakon omogućio da tek nešto više od 1.200 ljudi stekne status civilne žrtve rata u Srbiji.⁴²⁴

Tokom 2018. godine je formirana radna grupa pri Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (Ministarstvo) kako bi izradila nacrt zakona o boračko-invalidskoj zaštiti (Nacrt zakona), a kojim bi bili obuhvaćeni: borci, vojni invalidi (ratni vojni invalidi i mirnodopski vojni invalidi), civilni invalidi rata i civilne žrtve rata. Pojavila se nada da će žrtve zločina u Oluji, Sjeverinu, Štrpcima, žrtve

420 „Stanišiću i Simatoviću po 12 godina zatvora”, *Al Jazeera*, 30. jun.

421 *Administrativne reparacije u Srbiji – analiza postojećeg zakonskog okvira*, FHP, Beograd 2013. Dostupno na internet stranici Fondacije fonda za humanitarno pravo.

422 *Pravo žrtava na reparacije u Srbiji i standardi Evropskog suda za ljudska prava*, FHP, Beograd 2016. Dostupno na internet stranici Fondacije fonda za humanitarno pravo.

423 Druga dva mehanizma čine sudski postupci za naknadu štete protiv Republike Srbije i isticanje imovinskopravnog zahteva u krivičnom postupku.

424 *Pravni i institucionalni okvir u Srbiji u pogledu prava i potreba civilnih žrtava rata*, FHP, Beograd 2017. Dostupno na internet stranici Fondacije fonda za humanitarno pravo.

seksualnog i drugih oblika nasilja steći status civilnih žrtava rata. Međutim, nadležno ministarstvo je sprovelo netransparentan konsultativni proces, što je rezultiralo tekstom Nacrta zakona koji je zadržao diskriminatorne odredbe starog zakonskog rešenja, ostavljajući civilne invalide rata i civilne žrtve rata u nepovoljnijem položaju u odnosu na vojne žrtve rata. S ciljem da unapredi Nacrt zakona i omogući većem broju civilnih žrtava rata da steknu taj status, FHP je dostavio Ministarstvu detaljne komentare na Nacrt zakona,⁴²⁵ te je učestvovao u javnoj raspravi o Nacrtu zakona održanoj u Beogradu, tokom koje je ukazao da su zakonska rešenja koja regulišu položaj civilnih invalida rata i civilnih žrtava rata u suprotnosti i sa odredbama Ustava i sa obavezom garancije ljudskih prava i sloboda, koju je Srbija preuzela pristupanjem Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Ipak, 29. februara 2020. godine, Narodna skupština usvojila je Novi zakon koji je zadržao sve diskriminatorne odredbe na koje je FHP ukazao u svojim komentarima. Primena Novog zakona u praksi dovodi do toga da je ostvarivanje prava na reparacije za većinu žrtava povreda ljudskih prava u sukobima devedesetih godina – praktično nemoguće putem administrativnog mehanizma. Prema podacima FHP-a, ovakvim zakonskim rešenjem u Srbiji je obespravljeno najmanje 15.000 civilnih žrtava rata i njihovih porodica. S tim u vezi, sledeće žrtve neće moći da ostvare pravo na status civilnog invalida rata: 1. žrtve koje imaju stepen telesnog oštećenja manji od 50%; 2. žrtve seksualnog nasilja; 3. žrtve mučenja i nečovečnog postupanja; 4. izbeglice iz Hrvatske i BiH prisilno mobilisane od strane MUP-a Srbije, građani bošnjačke nacionalnosti nezakonito privođeni u Sandžaku tokom sukoba u BiH, ubijeni i proterani pripadnici bošnjačke nacionalnosti iz pograničnih sela u opštini Priboj i ostali koji su povredu pretrpeli od strane jedinica koje Srbija smatra prijateljskim – tu se pre svega misli na MUP Srbije, Vojsku Jugoslavije ili Vojsku Republike Srpske; i 5. žrtve koji povredu nisu pretrpele na teritoriji RS – žrtve otmice i ubistva u Sjeverinu, žrtve otmice i ubistva u Štrpcima, izbeglice iz Hrvatske koje su u Srbiju došle nakon operacija Bljesak i Oluja.

Činjenica da Srbija usvajanjem novog Zakona nije unapredila administrativni mehanizam reparacija za civilne žrtve rata i da ga nije uskladila sa ratifikovanim međunarodnim aktima⁴²⁶ pokazuje da i dalje ne postoji politička volja i spremnost za suočavanje s nasleđem masovnih zločina iz prošlosti. Nezadovoljstvo pojedinaca i udruženja civilnih žrtava rata jednoglasno poručuje institucijama Srbije da se oni osećaju kao građani drugog reda jer su vlasti novim Zakonom unapredile status i prava veterana i vojnih invalida, dok su civilne žrtve ratova u potpunosti ostavljene po strani. Očigledno je da civilne žrtve rata i dalje u Srbiji nailaze na brojne teškoće

425 *Komentari na nacrt Zakona o boračko-invalidskoj zaštiti*, FHP, 2019. Dostupno na internet stranici Fondacije fonda za humanitarno pravo.

426 Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Međunarodna konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije, Konvencija protiv mučenja i drugog okrutnog, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja, Konvencija o pravima deteta i Evropska konvencija o obeštećenju žrtava nasilja.

u traženju pravde i ostvarenju svojih prava. S obzirom na to da novim Zakonom njihov status nije rešen, borba za većinu civilnih žrtava rata se nastavlja.

7.4.2. Sudske reparacije

Sudski mehanizam ostvarivanja prava na reparacije se ostvaruje u postupcima za naknadu štete – kako materijalne, tako i nematerijalne. Odredbe Ustava Republike Srbije, ratifikovane međunarodne konvencije za zaštitu ljudskih prava, kao i odredbe Zakona o obligacionim odnosima čine zakonski okvir za potraživanje naknade štete od Republike Srbije. Problemi koji postoje već dugi niz godina, a odnose se na postupke za naknadu štete, pre svega se ogledaju u uskom tumačenju odredaba o zastarelosti, u dugom trajanju postupaka, kao i u dosuđivanju izuzetno niskih iznosa naknade štete.

7.4.2.1. Presude za naknadu štete pred sudom u Srbiji – predmeti „Ovčara”

Tokom 2021. godine donete su tri pravnosnažne presude u postupcima za naknadu štete članova porodica ubijenih na poljoprivrednom dobru „Ovčara”.

Svi postupci su utemeljeni na pravnosnažnoj osuđujućoj krivičnoj presudi Okružnog suda u Beogradu – Veća za ratne zločine K.V. 4/2006 od 12. marta 2009. godine kojom su osuđeni Miroljub Vujović, Stanko Vujanović, Milan Lančuzanin, Jovica Perić, Ivan Atanasijević, Milan Vojnović, Predrag Milojević, Goran Mugoša, Đorđe Šošić, Miroslav Đanković, Predrag Dragović, Nada Kalaba i Saša Radak za izvršeno krivično delo ratni zločin protiv ratnih zarobljenika iz člana 144 KZ SRJ u vezi člana 22 KZ SRJ. Pomenutom presudom, okrivljeni su osuđeni što su u vremenu popodnevnih časova 20. novembra 1991. godine do ranih jutarnjih časova 21. novembra 1991. godine, na poljoprivrednom dobru Ovčara u Vukovaru, u tadašnjoj Republici Hrvatskoj u sastavu bivše SFRJ kao pripadnici Teritorijalne odbrane (TO) Vukovara i dobrovoljačke jedinice „Leva supoderica” koje su bile u sastavu tadašnje Jugoslovenske narodne armije (JNA), kršeći pravila međunarodnog prava za vreme oružanog sukoba koji je u tom regionu postojao, a koji nije imao karakter međunarodnog sukoba, protivno članu 3, st. 1, tač. a) i c) i članu 4.A st. 1, 2 i 4 Treće ženevske konvencije o postupanju sa ratnim zarobljenicima iz 1949. godine, ratifikovane od strane Narodne skupštine FNRJ 1950. godine i člana 4, st. 1 i st. 2 tač. a) i e) Dopunskog protokola uz Ženevske konvencije iz 1949. godine o zaštiti žrtava nemeđunarodnih oružanih sukoba od 8. juna 1977. godine, prema ratnim zarobljenicima – pripadnicima hrvatskih oružanih snaga, milicija, dobrovoljačkih jedinica i lica koja prate te oružane snage iako neposredno ne ulaze u njihov sastav, a koji su prethodno zarobljeni od strane pripadnika tadašnje JNA u bolnici, a zatim predati TO Vukovara, vršili ubistva, telesno ih povređivali i nečovečno postupali na način kojim se vređa ljudsko dostojanstvo. Izvršenjem ovog krivičnog dela, lišeno je života najmanje 200 lica, od kojih je identifikovano 193 lica koja su po imenu i prezimenu pobrojana u ovoj krivičnoj presudi.

Prvi osnovni sud u Beogradu je doneo ukupno pet presuda koje su potvrđene od strane Apelacionog suda u Beogradu tokom 2021. godine i u kojima je tužiocima, kao članovima porodice ubijenih, dosuđen iznos u rasponu od 700.000,00 dinara do 900.000,00 dinara. Uprkos činjenici da su dosuđeni iznosi neprimereno niski s obzirom na težinu krivičnog dela (zbog čega su podnete i ustavne žalbe Ustavnom sudu) činjenica je da su domaći sudovi priznali vezu između Teritorijalne odbrane koja je delovala u sastavu JNA, što posledično vodi odgovornosti Ministarstva odbrane Republike Srbije za naknadu štete.

IV. ZAŠTITA I OSTVARIVANJE PRAVA POJEDINIH KATEGORIJA STANOVNIŠTVA

1. Zabrana diskriminacije

1.1. Normativni okvir

Zabrana diskriminacije ustanovljena je još Poveljom Ujedinjenih nacija iz 1945. godine. U članu 55 Povelja obavezuje sve članice na poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda za sve, bez razlikovanja rase, pola, jezika ili vere. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima iz 1948. godine u članovima 1 i 2 svim ljudima jemči slobodu i jednakost u dostojanstvu i pravima, bez obzira na bilo kakvu razliku kao što je rasa, boja kože, pol, jezik, vera, političko ili neko drugo opredeljenje, nacionalno ili društveno poreklo, vlasništvo, rođenje ili neki drugi status.

Zabrana diskriminacije predviđena je u različitim međunarodnim konvencijama koje je Republika Srbija ratifikovala, uključujući i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, kao i Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Evropska konvencija). Srbija je ratifikovala i UN konvencije koje se bave eliminacijom diskriminacije, poput UN Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena ili UN Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. Takođe i neke druge konvencije koje je Srbija ratifikovala sadrže antidiskriminacione klauzule, poput člana 2 UN Konvencije o pravima deteta ili člana 5 UN Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom.

Zabrana diskriminacije predviđena je članom 21 Ustava Srbije:

Pred Ustavom i zakonom svi su jednaki.

Svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije.

Zabranjena je svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta.

Ne smatraju se diskriminacijom posebne mere koje Republika Srbija može uvesti radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima.

Ustav Srbije, dakle, sadrži otvorenu listu ličnih svojstava, s obzirom da se u članu 21 navodi da je zabranjena svaka diskriminacija, po bilo kom osnovu, a potom se navode i pojedina naročita lična svojstva. Na zabranu diskriminacije odnose se i član 48 Ustava – Podsticanje uvažavanja razlika, kao i član 49 – Zabrana izazivanja rasne, nacionalne i verske mržnje, koji propisuje da je zabranjeno i kažnjivo svako izazivanje i podsticanje rasne, nacionalne, verske ili druge neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti. Član 76 posebno propisuje zabranu diskriminacije nacionalnih manjina.

Kada je reč o odstupanju od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom i ratnom stanju Ustav Srbije u članu 202, st. 2 navodi da mere odstupanja ne smeju da dovedu do razlikovanja na osnovu rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili društvenog porekla.

1.1.1. Zakon o zabrani diskriminacije

Zakon o zabrani diskriminacije usvojen je 2009. godine i predstavlja prvi zakon u Srbiji kojim se temeljno uređuje ovo pitanje. Prema članu 2 ovog zakona, izrazi „diskriminacija” i „diskriminatorско postupanje” označavaju svako neopravdano pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje (isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva) u odnosu na lica ili grupe kao i na članove njihovih porodica ili njima bliska lica, na otvoren ili prikriven način, a koji se zasniva na rasi, boji kože, precima, državljanstvu, nacionalnoj pripadnosti ili etničkom poreklu, jeziku, verskim ili političkim ubeđenjima, polu, rodu, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji, polnim karakteristikama, nivoom prihoda, imovnom stanju, rođenju, genetskim osobenostima, zdravstvenom stanju, invaliditetu, bračnom i porodičnom statusu, osuđivanosti, starosnom dobu, izgledu, članstvu u političkim, sindikalnim i drugim organizacijama i drugim stvarnim, odnosno pretpostavljenim ličnim svojstvima.

Zakon u članu 3 ističe obavezu sudova i drugih organa javne vlasti da štite građane od svih oblika diskriminacije. Dalje, navodi se da je zabranjeno vršenje prava utvrđenih Zakonom protivno cilju u kome su priznata ili sa namerom da se uskrate, povrede ili ograniče prava i slobode drugih. Takođe, strancima u Republici Srbiji garantuju se sva prava zajemčena Ustavom i zakonom, izuzev prava koja po Ustavu i zakonu imaju samo građani Republike Srbije.

Oblici diskriminacije koje Zakon prepoznaje su sadržani u članu 5, a to su neposredna diskriminacija, posredna diskriminacija, povreda načela jednakih prava i obaveza, pozivanje na odgovornost, udruživanje radi vršenja diskriminacije, govor mržnje, zatim uznemiravanje, ponižavajuće postupanje, polno i rodno uznemiravanje, kao i segregacija i navođenje na diskriminaciju.

Diskriminacijom se ne smatraju posebne mere uvedene radi postizanja pune ravnopravnosti, zaštite i napretka lica, odnosno grupe lica koja se nalaze u nejednakom položaju (čl. 14).

Zakonom o zabrani diskriminacije ustanovljena je nezavisna institucija Poverenika za zaštitu ravnopravnosti (Poverenik).¹ Poverenika bira Narodna skupština većinom glasova svih narodnih poslanika, na predlog odbora nadležnog za ustavna pitanja (čl. 28). Poverenik se bira na vreme od pet godina, a isto lice može biti birano za Poverenika najviše dva puta (čl. 29). Poverenik ima stručnu službu koja mu pomaže u vršenju njegovih nadležnosti (čl. 32).

1.1.1.1. Mehanizmi zaštite od diskriminacije predviđeni Zakonom o zabrani diskriminacije

Lice koje smatra da je pretrpelo diskriminaciju podnosi Povereniku pritužbu pismeno ili izuzetno, usmeno u zapisnik, bez obaveze plaćanja takse ili druge naknade. Uz pritužbu se podnose i dokazi o pretrpljenom aktu diskriminacije. U ime i uz saglasnost lica čije je pravo povređeno, pritužbu može podneti organizacija koja se bavi zaštitom ljudskih prava ili drugo lice.

Poverenik dostavlja pritužbu licu protiv koga je podneta u roku od 15 dana od dana prijema pritužbe (čl. 35). Poverenik daje mišljenje o tome da li je došlo do povrede odredaba ovog zakona u roku od 90 dana od dana podnošenja pritužbe i o tome obavestava podnosioca i lice protiv kog je pritužba podneta.

Uz mišljenje da je došlo do povrede odredaba ovog zakona, Poverenik preporučuje licu protiv kog je podneta pritužba način otklanjanja povrede prava. Lice kom je preporuka upućena dužno je da postupi po preporuci i otkloni povredu prava u roku od 30 dana od dana prijema preporuke, kao i da o tome obavesti Poverenika (čl. 39).

Svako ko je povređen diskriminatorским postupanjem ima pravo da podnese tužbu sudu. U postupku se shodno primenjuju odredbe Zakona o parničnom postupku. Postupak je hitan. Revizija je uvek dopuštena (čl. 41). Specifičnost postupka koji se vodi po tužbi koja je podneta u vezi sa Zakonom o zabrani diskriminacije je da ukoliko tužilac učini verovatnim da je tuženi izvršio akt diskriminacije, teret dokazivanja da usled tog akta nije došlo do povrede načela jednakosti, odnosno načela jednakih prava i obaveza snosi tuženi (čl. 45, st. 2).

Zakonom o zabrani diskriminacije ustanovljena je i prekršajna odgovornost, a pravna i fizička lica koja su diskriminatorски postupala mogu se novčano kažnjavati.

1.1.1.2. Izmene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije

Državne vlasti i civilno društvo su mnogo puta javno istakli neophodnost izmena postojećeg zakona. Mogućnost da takav proces započne, predstavnici države pominjali su godinama unazad, međutim konkretni koraci preduzeti su tek početkom 2019. godine. Čitav proces je bio opterećen nepoštovanjem zakonskih pravila koja uređuju postupak izrade i usvajanja nacrta zakona, što je naišlo i na protest organizacija civil-

1 O aktivnostima Poverenika vidi više u III.5.2.

nog društva.² Krajem 2020. godine država je ponovo pokrenula pitanje izmena i dopuna Zakona o zabrani diskriminacije, do čega je konačno i došlo ove godine.

Narodna skupština Republike Srbije je krajem maja 2021. godine usvojila Izmene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije. Reč je o prvim promenama ovog zakona od njegovog usvajanja 2009. godine. Prethodno je Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, nakon javne rasprave i održanog tematskog društvenog dijaloga, sprovedenih u martu 2021. godine, utvrdilo novi tekst Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije. Ovo ministarstvo je u februaru ove godine osnovalo i Posebnu radnu grupu za pripremu teksta Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije u kojoj su bili i predstavnici organizacija civilnog društva.³ Mišljenja na Nacrt zakona dali su Poverenik za zaštitu ravnopravnosti⁴ i Zaštitnik građana.⁵

Proces donošenja izmena i dopuna ovog zakona kritikovale su organizacije civilnog društva. Naime, organizacije civilnog društva su navele da je u toku i nakon javne rasprave o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog bez opravdanja i suprotno preporukama organizacija civilnog društva, formulisalo odredbe koje odstupaju od pravnih standarda Saveta Evrope, a posebno Evropskog suda za ljudska prava i Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije (ECRI). Takođe, organizacije civilnog društva navele su da se odstupa i od standarda Evropske unije u pogledu zabrane diskriminacije u oblasti rada i zapošljavanja. Nedostaci opterećuju i druge odredbe Nacrta, među kojima su i zakonska rešenja koja nisu usaglašena sa drugim sistemskim zakonima, kao što je Zakon o opštem upravnom postupku i Zakon o zaštiti podataka o личности. Ovi nedostaci nisu bili otklonjeni u Predlogu zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije, koji je Vlada Republike Srbije utvrdila 22. aprila 2021. godine. Organizacije civilnog društva su u vezi sa tim apelovale na poslanike Narodne skupštine Republike Srbije da putem amandmana otklone nedostatke Predloga zakona o izmeni i dopuni Zakona o zabrani diskriminacije.⁶

1.1.1.3. *Novine u zakonu*

Iako sadrži otvorenu listu ličnih svojstava, ovaj zakon sada sadrži i eksplicitno navođenje roda, polnih karakteristika i nivoa prihoda kao lična svojstva na kojima se

2 Više o tome u *Izveštaj 2020*, IV.1.1.1.2.

3 Rešenje Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog o formiranju Posebne radne grupe za pripremu teksta nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije od dana 3. februara, broj: 011-00-00002/2021-01. Dostupno na internet stranici Ministarstva.

4 Mišljenje Poverenika od 9. aprila, br. 011-00-9/2021-02. Dostupno na internet stranici Poverenika.

5 Mišljenje Zaštitnika građana od 14. aprila, del. br. 9944. Dostupno na internet stranici Zaštitnika građana.

6 „Zahtev za uklanjanje nedostataka antidiskriminacionih zakona”, Geten, 27. april. Dostupno na internet stranici transserbia.org.

može zasnovati diskriminacija. Uvođenjem polnih karakteristika kao ličnog svojstva, interseks osobe su po prvi put pravno prepoznate u srpskom zakonodavstvu.⁷

Pored postojećih oblika diskriminacije, uvedeni su i novi oblici, i to: polno i rodno uznemiravanje, navođenje na diskriminaciju i segregacija. Izmenjena je i definicija posredne diskriminacije kako bi se uskladila sa propisima Evropske unije.

Polno uznemiravanje se definiše kao svako verbalno, neverbalno ili fizičko neželjeno ponašanje koje ima za cilj ili predstavlja povredu dostojanstva lica ili njegovog ličnog identiteta, a koje izaziva strah ili stvara zastrašujuće, neprijateljsko, degradirajuće, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje.⁸

Segregacija je definisana kao svaki akt kojim fizičko ili pravno lice razdvaja bez objektivnog i razumnog opravdanja druga lica ili grupu lica na osnovu ličnog svojstva i smatra se teškim oblikom diskriminacije. Teškim oblikom diskriminacije sada se smatra i diskriminacija po osnovu starosne dobi. Pored toga, u okviru teških oblika diskriminacije kao lično svojstvo uvrštena je seksualna orijentacija, čime je usklađena terminologija u samom Zakonu i više se ne koristi derogativni termin seksualno opredeljenje. Diskriminacija po osnovu dva ili više ličnih svojstava, kao težak oblik diskriminacije, sada je raščlanjena u odnosu na to da li se uticaj pojedinih ličnih svojstava može razgraničiti (višestruka diskriminacija) ili se ne može razgraničiti (interseksijska diskriminacija).

Novine u zakonu predviđaju i obaveze poslodavaca da u propisanim slučajevima preduzmu mere potrebne za ostvarivanje ravnopravnosti. Pored toga, obavezani su i organi javne vlasti koji pripremaju propise ili dokumenta javne politike od značaja za ostvarivanje prava socioekonomski ugroženih lica ili grupa lica da donesu procenu uticaja propisa ili politike sa načelom jednakosti.

Što se tiče posebnih oblika diskriminacije, izmenama i dopunama precizno se definiše diskriminacija na osnovu pola, roda i rodnog identiteta, odnosno zbog promene pola, prilagođavanja pola rodnom identitetu, kao i zbog trudnoće, porodijskog odsustva, odsustva radi nege deteta ili posebne nege deteta. Diskriminacija postoji i ako se postupa protivno načelu rodne ravnopravnosti. Kada je reč o diskriminaciji dece, definisano je da ona sada postoji i po osnovu invaliditeta, seksualne orijentacije, rodnog identiteta, polnih karakteristika, etničkog porekla i nacionalne pripadnosti. Kao poseban oblik diskriminacije uvedena je diskriminacija u oblasti stanovanja. Ona postoji ako se na osnovu ličnog svojstva lica ili grupe lica uskraćuje ili otežava pristup programima stambene podrške, odbije ostvarivanje prava iz oblasti stanovanja, za omogućavanje pristupa programima stambene podrške traži ispunjenje uslova koji se ne postavljaju drugim licima ili grupi lica, odnosno ako se u pristupu programima stambene podrške neopravdano omogućuje prvenstvo drugom licu ili grupi lica.

7 Više o tome u odeljku IV.2.

8 Venecijanska komisija je u Mišljenju o predloženim izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije Srbije navela da je u Nacrtu zakona definicija seksualnog uznemiravanja nedovoljna jer ne precizira da opisano „neželjeno ponašanje” mora biti „seksualne prirode”.

Precizira se da Narodna skupština Republike Srbije sada može započeti postupak izbora novog Poverenika tri meseca pre isteka mandata, a do izbora novog Poverenika tu funkciju obavlja Poverenik kome ističe mandat. Propisano je da će Poverenik odrediti pomoćnika koji će ga menjati u slučaju odsustva ili sprečenosti za rad. Svrha propisivanja ovih odredaba je prevazilaženje problema u funkcionisanju institucije koji su u praksi nastali 2020. godine, kada je došlo do višemesečnog zastoja u radu ove institucije.⁹

Precizirana je i mogućnost da udruženja, odnosno organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava, podnesu pritužbu u ime grupe lica čije je pravo povređeno i bez saglasnosti pojedinaca koji čine grupu, a pod uslovom da se povreda odnosi na neodređeni broj lica društvene grupe koje povezuje neko lično svojstvo. Novina u zakonu je i da u ime i uz saglasnost lica čije je pravo povređeno, pritužbu može podneti i inspekcija, a u skladu sa zakonom kojim se uređuje oblast inspekcijskog nadzora. Precizirano je da svaka stranka sada može koristiti podatke matičnih evidencija i administrativnih registara radi dokazivanja činjenica u pogledu kojih snosi teret dokazivanja.

Dotadno, izvršeno je preciziranje razloga zbog kojih Poverenik neće postupati po pritužbi. Zatim, mogućnost da Poverenik obustavi postupak po pritužbi u slučaju kada lice protiv kog je pritužba podneta otkloni posledice postupanja zbog kog se postupak vodi. Preduslov za obustavu postupka je saglasnost podnosioca pritužbe da su posledice otklonjene.

Poverenik sada ima mogućnost da tokom čitavog postupka koji prethodi donošenju mišljenja, predloži sprovođenje besplatnog postupka pregovaranja radi postizanja sporazuma. U slučaju da se ovaj postupak uspešno okonča, postupak po pritužbi se obustavlja. U suprotnom, postupak po pritužbi se nastavlja.

Važna novina u zakonu je uspostavljanje evidencije o zaštiti od diskriminacije koja pre svega podrazumeva evidenciju o predmetima nastalim u radu Poverenika, kao i anonimizirane i pravosnažne presude i odluke u vezi sa diskriminacijom i povredom načela jednakosti. Sudovi su dužni da vode ovakvu evidenciju i da je dostavljaju Povereniku. Svrha vođenja ove evidencije je sagledavanje stanja u oblasti zaštite od diskriminacije. Predviđeno je da podzakonski akt kojim se uređuje način vođenja svih ovih evidencija, kao i način njihovog dostavljanja Povereniku, treba da se donese u roku od šest meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

1.1.2. Ostali zakoni

U Republici Srbiji postoji veliki broj zakona koji sadrže antidiskriminacione odredbe. Međutim, ti zakoni sadrže odredbe o zabrani diskriminacije koji su velikim delom međusobno neusklađene i nedovoljno povezane.

Pre donošenja Zakona o zabrani diskriminacije, postojalo je nekoliko zakona koji su regulisali pitanja diskriminacije. Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina donet je 2003. godine. Zakonom o sprečavanju diskriminacije osoba sa

9 Više o tome u *Izveštaj 2020*, III.5.2.

invaliditetom iz 2006. godine celovito je uređeno pitanje zabrane diskriminacije u odnosu na lica sa invaliditetom.

U ostale zakone koji na određeni način regulišu pitanje zabrane diskriminacije spadaju i Porodični zakon, Zakon o sportu, Zakon o zaštitniku građana, Zakon o Ustavnom sudu, kao i Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma i Zakon o zdravstvenoj zaštiti.

U oblasti medija i informisanja to su: Zakon o javnom informisanju i medijima, Zakon o javnim medijskim servisima, zatim Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

U oblasti rada i zapošljavanja ovo pitanje uređeno je Zakonom o radu, Zakonom o mirnom rešavanju radnih sporova, Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti.

Kada je reč o oblasti obrazovanja, antidiskriminacione odredbe sadrže i Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, Zakon o visokom obrazovanju i Zakon o udžbenicima.

U oblasti krivičnog prava, radi se o Zakonu o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotrebe neonacističkih ili fašističkih simbola i obeležja, Zakonu o maloletnim učinocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica i Zakonu o izvršenju krivičnih sankcija. Krivični zakonik propisuje više krivičnih dela koja ukazuju na diskriminaciju. Dela koja su u direktnoj vezi sa zabranom diskriminacije su: povreda ravnopravnosti iz člana 128, izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti iz člana 317 i rasna i druga diskriminacija iz člana 387.

1.2. Srbija i dalje bez nove strategije prevencije i zaštite od diskriminacije

Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije za period od 2013. do 2018. godine (Strategija), je bila prva takva strategija koja je usvojena kao usaglašen sistem mera, uslova i instrumenata javne politike koje je Republika Srbija trebalo da sprovede radi sprečavanja odnosno smanjenja svih oblika i posebnih slučajeva diskriminacije, a posebno prema određenim licima odnosno grupama lica s obzirom na njihovo lično svojstvo.

Strategiju je pratio i Akcioni plan, donet za period 2014–2018. godine. U Strategiji je navedeno da je od ključnog značaja da se u petogodišnjem periodu ojačaju i unaprede mehanizmi kontrole, donesu adekvatni zakoni i podzakonski akti, a Republika Srbija ispuni i realno implementira standarde kako bi otklonila ili bitno smanjila diskriminaciju i diskriminatorne postupke posebno osetljivih društvenih grupa. Međutim, situacija u oblasti zaštite od diskriminacije je zabrinjavajuća kada se ima u vidu da su mere predviđene prethodnom strategijom i pratećim akcionim planom u velikoj meri ocenjene kao neispunjene.

I pored ovakvih ocena Republika Srbija gotovo tri godine od isteka Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije nije usvojila novu strategiju koja će se baviti ovim pitanjem. Ovo znači da država već duži vremenski period nema usaglašen sistem mera, uslova i instrumenata javne politike koje bi trebalo da sprovodi radi sprečavanja odnosno smanjenja svih oblika i posebnih slučajeva diskriminacije, a posebno prema određenim licima odnosno grupama lica s obzirom na njihovo lično svojstvo. Zbog toga je hitno neophodno pristupiti usvajanju nove strategije, kao i pratećeg akcionog plana, uz neodložno ispunjavanje svih mera predviđenih prethodnom strategijom.

1.3. Neki postupci za zaštitu od diskriminacije

Prva pravosnažna presuda doneta po osnovu pretpostavljene seksualne orijentacije

Apelacioni sud u Kragujevcu doneo je 23. avgusta 2021. godine presudu kojom je odbio žalbu tuženog, restoran „Ras” i Šemsović Jasmina iz Novog Pazara, i potvrdio presudu Višeg suda u Novom Pazaru iz marta 2021. godine, kojom je, po tužbi jedanaest aktivistkinja i Udruženja „Impuls” iz Tutina, „utvrđeno diskriminatorsko ponašanje tuženih i to zbog diskriminacije, uznemiravanja i ponižavajućeg postupanja zbog kojeg je došlo do povrede dostojanstva tužilaca, stvoren je strah, neprijateljstvo i ponižavajuće i uvredljivo okruženje, a sve na osnovu pretpostavljene LGBT seksualne orijentacije, tako što su tuženi otkazali zakazanu večeru i ulazak tužilaca u restoran” i kojom „je zabranjeno tuženima da ponove izvršenu diskriminaciju”. Prethodno je Viši sud u Novom Pazaru utvrdio da su restoran „Ras” na Pazarištu tj. preduzeće „Code Trade JNJ” kao i Šemsović Jasmin, zajedno izvršili čak četiri oblika teške diskriminacije, jer su tužilje uznemiravali i prema njima ponižavajuće postupali, diskriminirali su ih u pružanju javnih usluga i to na osnovu pola i na osnovu pretpostavljene seksualne orijentacije. Odluka Apelacionog suda u Kragujevcu je to i konačno potvrdila. Takođe, presudom po žalbi tuženog, a u korist tužilja, utvrđeno je da je razlog za diskriminaciju pretpostavljena LGBT seksualna orijentacija i da je radnja diskriminacije otkazivanje unapred zakazane večere i zabrana ulaska u restoran. Tuženi su takođe u obavezi da „prestanu i da ne ponavljaju diskriminaciju”, kao i da nadoknade troškove sudskog postupka.¹⁰

(Ne)mogućnost polaganja prijemnog ispita za upis na fakultet na maternjem jeziku još uvek bez jasnog odgovora nadležnih sudova

Vrhovni kasacioni sud doneo je polovinom 2021. godine presudu kojom ukida prvostepenu i drugostepenu odluku sudova o diskriminaciji pripadnika nacionalne manjine. Reč je o sporu između Saveza mađarskih učenika Vojvodine i Pravnog

¹⁰ Više o tome u saopštenju NVO Impuls, 19. oktobar. Dostupno na internet stranici IMPULS TUTIN.

fakulteta u Novom Sadu. Prethodno su sudovi pravnosnažno utvrdili da je diskriminacije bilo i da je Pravni fakultet diskriminisao studente mađarske nacionalnosti, jer im nije omogućio polaganje prijemnog ispita na maternjem jeziku. Naime, Pravni fakultet u Novom Sadu sve do 2018. godine nije omogućavao pripadnicima nacionalnih manjina polaganje prijemnog ispita na maternjem jeziku, što je Savez mađarskih učenika Vojvodine smatrao diskriminativnim. Ovaj savez je stava da je fakultet imao obavezu da omogući polaganje prijemnog ispita na maternjem jeziku. Savez se poziva na odluku pokrajinske skupštine o pravu na polaganje prijemnog ispita na jezicima nacionalnih manjina koji su u upotrebi u Vojvodini. Sve do 2018. godine, sudovi su utvrđivali diskriminaciju po tom osnovu. Te godine je Pravni fakultet u Novom Sadu doneo pravilnik o polaganju prijemnih ispita. Njime je propisao da studenti imaju pravo da polažu prijemni na maternjem jeziku (jeziku nacionalne manjine), ali da u tom slučaju moraju da polože i pisanu i usmenu proveru znanja srpskog jezika pred komisijom koju imenuje dekan ovog fakulteta. Potrebno je da imaju B2 znanje srpskog jezika. Istovremeno, oni koji su polagali prijemni ispit na srpskom jeziku nisu imali nikakvu dodatnu proveru znanja. Međutim, ni strani studenti nisu imali nikakve provere – trebalo je samo da donesu uverenje da poznaju srpski jezik na B2 nivou, bez dodatnih provera. U presudi Vrhovnog kasacionog suda se navode neki od zaključaka nižih sudova – da sam proces provere znanja jezika nije nešto što ikoga diskriminiše, jer je znanje jezika uslov za pohađanje nastave. Međutim, način na koji se utvrđuje znanje srpskog jezika nije jednak za sve, a nepoznato je i kako se tačno računa B2 nivo znanja jezika. Zato je Vrhovni kasacioni sud nižestepenim sudovima naložio da utvrde dodatne činjenice. U prvom redu, da li je utvrđivanje znanja srpskog jezika na B2 nivou kroz pisani test i usmenu proveru možda zahtev koji bi zapravo odvratio kandidate od Pravnog fakulteta. Zatim, kako se tačno proverava znanje srpskog jezika za pripadnike nacionalnih manjina i zašto strani državljani podnose dokaze o znanju srpskog jezika. Ova pitanja će se raspravljati u ponovnom postupku.¹¹

U prvostepenom postupku odbijene dve tužbe u vezi sa diskriminacijom po osnovu seksualne orijentacije

Tokom 2021. godine, prvostepeni sudovi doneli su dve odbijajuće presude povodom tužbi organizacije Da se zna! u vezi sa tekstovima sa diskriminativnim sadržajem. Protiv autora teksta Vladimira Dimitrijevića i urednika Milovana Brkića, podnete su tužbe zbog diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije. U presudi donetoj protiv Vladimira Dimitrijevića, nadležni sud je ocenio da su predmetni tekstovi objavljeni na njegovom *privatnom* sajtu, odnosno da je izostala aktivnost kojom se određenoj ili neodređenoj grupi nameće određeni stav. Prema mišljenju suda, takvo nametanje moglo bi biti sadržano u radnjama kao što su rasturanje letaka, govor na okupljanju ili slično. Dakle, sud je zauzeo stav da objavljivanje tekstova „na

11 „Kasacioni sud odlučio: Spor o diskriminaciji mađarskih učenika na Pravnom fakultetu ide ispočetka”, 021, 9. jun.

privatnom sajtu” nije moglo dovesti do posledica koje bi opravdale ograničenje prava tuženog, te da zapravo Vladimir Dimitrijević nije imao *nameru* da svoje stavove nameće drugima. Sud nije ni ulazio u ocenu da li su predmetni tekstovi diskriminatorni jer je napred navedena okolnost, prema mišljenju suda, bila dovoljna za odbijanje tužbenog zahteva. Tako se u obrazloženju presude navodi da se sud nije posebno niti detaljno bavio samim stavovima Vladimira Dimitrijevića.¹² U slučaju Milovana Brkića, nadležni sud je utvrdio da se u konkretnom slučaju tužba mogla podneti protiv autora konkretnog teksta, a ne i protiv odgovornog urednika medija u kom je tekst objavljen. Prema mišljenju suda, Milovan Brkić kao odgovorni urednik može biti odgovoran za radnju objavljivanja teksta kojim se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv osobe ili grupe osoba zbog njihovog ličnog svojstva, odnosno seksualne orijentacije. Međutim, sud je zauzeo stav da je to moguće prema Zakonu o javnom informisanju i medijima jer je njegova odgovornost predviđena tim zakonom, koji propisuje i posebne vrste tužbe. Kako je u konkretnoj pravnoj stvari tužba podneta radi zaštite od diskriminacije na osnovu Zakona o zabrani diskriminacije, a ne na osnovu Zakona o javnom informisanju i medijima, nadležni sud je našao da Milovan Brkić, kao odgovorni urednik, nije pasivno legitimisan.¹³ Stoga, on ne može odgovarati za diskriminaciju u predmetnom tekstu. Da se zna! je protiv navedenih presuda uložio žalbu.

2. Prava lezbejske, 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, rodni identitet, rodno izražavanje i polne karakteristike kao osnov zabrane diskriminacije ali ostavljaju mogućnost za to, budući da pored nabrojanih osnova dodaju da može biti i drugi status, i time se dozvoljava da se tako tumače član 1 Protokola 12 uz Konvenciju i član 26 PGP.

Ustav Srbije ne pominje izričito kao jedno od ličnih svojstava seksualnu orijentaciju, rodni identitet, rodno izražavanje niti polne karakteristike.¹⁴ Zakon o zabrani diskriminacije zabranjuje diskriminaciju na osnovu seksualne orijentacije (čl. 2). U članu 21 Zakona o zabrani diskriminacije propisano je da je seksualna orijenta-

12 Vidi: Miloš Kovačević, Nikola Planojević, „Podaci, a ne zvona i praporci 4. Izveštaj o incidentima motivisanim mržnjom prema LGBT+ osobama u Srbiji za period 2017–2020”, Da se zna!, Beograd, oktobar 2021, str. 91–110.

13 *Ibid.*, str. 112–123.

14 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.

cija privatna stvar i da niko ne može biti pozvan da se javno izjasni o svojoj seksualnoj orijentaciji, kao i da svako ima pravo da se o svojoj seksualnoj orijentaciji izjasni, a da je diskriminatorsko postupanje zbog takvog izjašnjavanja zabranjeno. Ostalim zakonima su seksualna orijentacija i rodni identitet najčešće obuhvaćeni „drugim osnovima” diskriminacije ili se pominje izričito samo jedan od ova dva osnova.¹⁵

Izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije uvedena je posebna zabrana diskriminacije na osnovu pola, roda i rodnog identiteta. Tako, član 20 u stavu 2 predviđa da je zabranjeno uskraćivanje prava ili javno ili prikriveno priznavanje pogodnosti u odnosu na pol, odnosno rod i rodni identitet ili zbog promene pola, odnosno prilagođavanja pola rodnom identitetu, kao i zbog trudnoće, porodijskog odsustva, odsustva radi nege deteta ili posebne nege deteta.

Diskriminacija u obrazovnom sistemu je zabranjena nizom propisa uključujući Zakon o zabrani diskriminacije (čl. 19), Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju (čl. 9), Zakon o visokom obrazovanju (čl. 4), Zakon o udžbenicima (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. Pravilnik navodi seksualnu orijentaciju kao osnov zabrane diskriminacije i u članu 10 taksativno nabroja koji oblik izražavanja predstavlja govor mržnje. Prava trans osoba i prava istopolnih partnera u potpunosti su pravno neregulisane.

Već nekoliko godina LGBTI zajednica poziva državne organe da usvoje Deklaraciju protiv homofobije. Međutim, iako su septembra 2016. godine Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova i Odbor za evropske integracije Narodne skupštine, pozvali Narodnu skupštinu da usvoji Deklaraciju protiv homofobije i Vladu da usvoji nacionalnu strategiju protiv nasilja kojom će biti prepoznato nasilje nad LGBTI osobama i vršnjačko nasilje zbog pretpostavljene seksualne orijentacije, rodnog identiteta, rodnog izražavanja i polnih karakteristika u školama, kao i da radi na pripremi zakona koji će regulisati sve pravne posledice prilagođavanja pola, do usvajanja nije došlo ni do kraja 2021. godine.

2.2. Diskriminacija LGBTI osoba, nasilje i zločin iz mržnje

Uprkos tome što je normativni okvir, kad je reč o zabrani diskriminatorskog ponašanja prema osobama drugačije seksualne orijentacije, rodnog identiteta, rodnog izražavanja i polnih karakteristika zadovoljavajući, još uvek u praksi nije obezbeđena puna ravnopravnost ovih osoba. Srbija se nalazi na 28. mestu u Evropi, kada je reč o poštovanju ljudskih prava i punoj ravnopravnosti LGBTI populacije prema istraživanju ILGA Europe, što predstavlja pad od dve pozicije u odnosu na 2020. godinu.

15 Npr. Zakon o radu pominje seksualno opredeljenje (što je zastareo i derogativan termin), a Zakon o mladima rodni identitet.

Evropska komisija je u Izveštaju za 2021. godinu naglasila da ostaju poteškoće, posebno u manjim opštinama, u sprovođenju izmena Zakona o matičnim knjigama, koje omogućavaju unošenje podataka o promeni pola u matične knjige. Implementacija zakona o zločinima iz mržnje, uključujući i na osnovu seksualne orijentacije i dalje je neadekvatna. U Izveštaju se konstatuje da još uvek nedostaju centralizovani zvanični podaci o zločinima iz mržnje razvrstani prema motivaciji predrasuda. Zbog nedostatka poverenja u institucije, slučajevi nasilja i diskriminacije prema LGBTI osobama često se ne prijavljuju. Evropska komisija naglašava da su transrodne osobe posebno podložne nasilju, zlostavljanju i diskriminaciji kao i da interseks osobe ostaju nevidljive i društveno i pravno.¹⁶

Strategija za prevenciju i zaštitu dece od nasilja za period od 2020. do 2023. godine prepoznaje nasilje nad LGBTI mladima, između ostalog, i u obrazovnom sistemu kao i u drugim oblastima i ukazuje na nepovoljan položaj mladih LGBTI osoba, na osnovu rezultata sprovedenih istraživanja. U Akcionom planu za 2020. i 2021. godinu za primenu ove strategije nisu planirane posebne aktivnosti namenjene prevenciji i zaštiti LGBTI dece od nasilja.¹⁷

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). Takođe, potrebno je bez odlaganja usvojiti i novu Strategiju prevencije i zaštite od diskriminacije.

I pored toga što je krajem 2012. godine usvojen član 54a Krivičnog zakonika kojim je uvedena kao posebna obavezujuća otežavajuća okolnost za izricanje kazni za dela počinjena iz mržnje na osnovu rase, veroispovesti, nacionalne ili etničke pripadnosti, pola, seksualne orijentacije i rodnog identiteta zločini iz mržnje prema LGBTI osobama često se ne prijavljuju nadležnim institucijama, zbog nepoverenja u institucije, straha od odbacivanja ili nedovoljne informisanosti.

Povodom obeležavanja Međunarodnog dana borbe protiv homofobije, transfobije i bifobije, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti napomenula je da se pripadnici LGBTI populacije i dalje suočavaju sa problemima u ostvarivanju svojih prava, socijalnom distancom, omalovažavanjem, pa i nasiljem, zbog čega treba nastaviti sa aktivnostima usmerenim na unapređenje njihovog položaja. Ona je istakla da su naši LGBTI sugrađani ravnopravni građani Srbije i da ne smeju biti diskriminirani zbog svog rodnog identiteta ili seksualne orijentacije. Ona napominje da se pripadnicima LGBTI populacije mora obezbediti ravnopravno i dostojanstveno ostvarivanje svih ljudskih prava, bez straha od osude i nasilja. Istakla je da pripadnike LGBTI populacije treba osnaživati da prijavljuju diskriminaciju i podnose pritužbe Povereniku za zaštitu ravnopravnosti.¹⁸

16 *Izveštaj EK za 2021*, str. 38–39.

17 O položaju dece i mladih, pripadnika LGBTI populacije u obrazovnom sistemu u Srbiji vidi više: Kosana Beker, Miroslava Vuković, *Poboljšanje položaja LGBTI dece i mladih u obrazovnom sistemu Republike Srbije*, LABRIS, Beograd, jun 2020.

18 Saopštenje povodom Međunarodnog dana borbe protiv homofobije, transfobije i bifobije od 17. maja.

Zaštitnik građana je povodom Međunarodnog dana ponosa naveo da su u zakonodavnom smislu učinjeni vidljivi pomaci na unapređenju položaja LGBTI osoba u Republici Srbiji ali i da su neophodne dalje izmene važećih propisa kako bi se poboljšao kvalitet života i ostvarivanje prava ove ranjive društvene grupe. On je naveo da ova institucija već godinama radi na iniciranju bolje sistemske zaštite LGBTI osoba koje se i dalje susreću sa diskriminacijom, zlostavljanjem i nasiljem, kao i da su tokom pandemije uočeni zdravstveni i ekonomski izazovi sa kojima su se susretale osobe drugačije seksualne orijentacije i rodnog identiteta. Zaštitnik građana je naveo da su potrebne izmene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći kako bi se LGBTI osobe uvrstile u kategoriju korisnika u osetljivom položaju, kao i Zakon o udžbenicima koji bi sadržao eksplicitnu zabranu sadržaja kojima se podstiče formiranje predrasuda i stereotipa. Takođe je podsetio da je u aprilu ove godine Ministarstvu za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog dostavio mišljenje o Nacrtu zakona o istopolnim zajednicama kao i da je zatražio da se što pre pravno uredi posledice prilagođavanja pola i rodnog identiteta. Naveo je da već duže vreme ukazuje i na potrebu izmene Krivičnog zakonika kako bi se krivična dela izvršena na osnovu seksualne orijentacije tretirala kao dela rasizma i netolerancije.¹⁹

Udruženje Da se zna! je u novembru ove godine objavilo izveštaj o zločinima iz mržnje prema LGBTI osobama za 2020. godinu. Među nalazima izveštaja konstatovano je da su tokom 2020. godine dokumentovana i počinjena najmanje 52 protivpravna akta motivisana predrasudom prema LGBTI osobama, što je za skoro petinu manje nego 2019. godine. Trend smanjenja dokumentovanih incidenata odnosi se na incidente počinjene prema grupama i one koji su se dogodili na javnim mestima, te se ovo smanjenje interpretira u svetlu uvedenih epidemioloških mera protiv pandemije virusa COVID-19. U odnosu na 2019. godinu, zabeležen je i povećan broj incidenata na internetu, što takođe može biti posledica prenošenja društvenih aktivnosti u online sferu. Zločini motivisani mržnjom i dalje predstavljaju najveći broj dokumentovanih i prijavljenih incidenata, dok se diskriminacija manje prijavljuje ili manje prepoznaje. Zabrinjava podatak da 6 od 10 incidenata ostaje nevidljivo nadležnim institucijama, a zabeležen je i smanjen broj prijavi policiji i tužilaštvu, odnosno podnetih pritužbi Povereniku za zaštitu ravnopravnosti i to uglavnom zbog nepoverenja u institucije. U 2020. godini je zabeleženo i opadanje okrutnosti zločina iz mržnje. U 11 (21%) incidenata počinjeno je fizičko nasilje, što je najmanji do sada zabeleženi udeo fizičkog nasilja u ukupnom broju incidenata. Pored toga, u odnosu na 2019. godinu opao je i udeo incidenata koji su uključivali telesne povrede.²⁰

U junu su predstavljeni rezultati istraživanja „Stepen društvene integrisanosti LGBT+ populacije u Srbiji”. Prema rezultatima istraživanja koje je sprovela organiza-

19 Saopštenje Zaštitnika građana od 27. juna.

20 Vidi: Miloš Kovačević, Nikola Planojević, „Podaci, a ne zvona i praporci 4. Izveštaj o incidentima motivisanim mržnjom prema LGBT+ osobama u Srbiji za period 2017–2020”, Da se zna!, Beograd, oktobar 2021.

cija Geten, preko 90 odsto ispitanih navodi da su doživeli diskriminaciju, razne vrste verbalnog nasilja, uvrede, pretnje i da moraju da skrivaju svoju seksualnu orijentaciju i rodni identitet. S druge strane, istraživanje je pokazalo da postoje pomaci u stavovima opšte populacije prema LGBTI osobama, pa tako preko 70 odsto ispitanika/ica smatra da zaštita LGBTI osoba protiv diskriminacije i nasilja mora da bude sprovedena. Intervjuisanje putem online upitnika i direktnog ličnog kontakta obavljeno je od 1. februara do 30. aprila i obuhvatilo je ukupno 1.151 osobu – 687 punoletnih osoba iz tzv. opšte populacije (249 muškaraca i 438 žena) i 464 punoletnih osoba samoidentifikovanih kao pripadnica/pripadnika LGBTI populacije. Prema rezultatima istraživanja među opštom populacijom, sa negativnim stavovima prema LGBTI osobama da neke zapadne zemlje lobiraju za prava LGBTI populacije u nameri da smanje natalitet u Srbiji ne slaže se 79 odsto, da se zabrani LGBTI propaganda kao u ruskim školama ne slaže se 75 odsto, da LGBTI osobe doprinose snižavanju nacionalnog nataliteta ne slaže se 71 odsto ispitanih, da parade ponosa šire nemoral ne slaže se 66 odsto, da se izjednačavanje prava LGBTI populacije protivi tradiciji, religiji i kulturi našeg naroda ne slaže se 65,5 odsto.²¹

Krovna organizacija mladih Srbije (KOMS) objavila je seriju istraživanja koja se tiču položaja mladih LGBTI osoba. Reč je o istraživanjima koja su sprovedena u oblasti zastupljenosti LGBTI zajednice, nasilja, obrazovanja i psihološke podrške. Istraživanja se odnose na sledeće gradove: Sombor, Čačak, Vranje, Vrnjačku Banju i Kraljevo.²²

Udruženje Da se zna! saopštilo je u novembru 2021. da je Poverenik za zaštitu ravnopravnosti utvrdio da je doskorašnji potpredsednik Dveri Jugoslav Kiprijanović diskriminisao pripadnike LGBT zajednice kada je istopolna partnerstva označio kao neprirodna, nemoralna i prokleta. Zatim je nameru ministarke za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog o izradi Nacrta zakona o istopolnim zajednicama nazvao „zombizacijom srpskog društva” i naveo da se pod izgovorom ljudskih prava nameće „totalitarna ideologija homoseksualizma” i da bi usvajanje ovog zakona značilo „korak dublje u bezdan izjednačavanja prirodnog i neprirodnog, moralnog i nemoralnog, blagoslovenog i prokletog”. Poverenik je zaključio da sloboda govora nije neograničena, odnosno da je ograničena upravo zabranom govora kojim se vređa i ponižava neko na osnovu ličnog svojstva, kao i da sloboda govora ne sme biti izgovor za diskriminaciju. Kiprijanoviću je data preporuka, pod pretnjom opomene, da sa sajta ukloni sporni tekst i da se ubuduće suzdrži od akata i izjava koje predstavljaju diskriminaciju lica na osnovu bilo kog ličnog svojstva.²³

Posle sugestije Zaštitnika građana, Ministarstvo zdravlja Srbije izmenilo je ove godine Pravilnik kojim se određuju kriterijumi i uslovi za davanje reprodukcije

21 „Predstavljani rezultati istraživanja Stepen društvene integrisanosti LGBT+ populacije u Srbiji”, Geten, 30 jun.

22 Istraživanja su dostupna na internet stranici KOMS.

23 „NVO: Poverenik utvrdio – bivši funkcioner Dveri diskriminisao LGBT”, *NI*, 2. novembar.

tivnih ćelija i embriona, čime je LGBTI osobama u Srbiji bilo omogućeno da budu donori. U jednom članu tog pravilnika je pisalo da donori ne mogu biti osobe „s homoseksualnom anamnezom u poslednjih pet godina”. To je 2019. godine izazvalo oštre kritike nekoliko LGBTI udruženja, koja su isticala da takav pravilnik krši Zakon o zabrani diskriminacije i Ustav Srbije. Žalili su se Ministarstvu zdravlja ali i Poverenici za zaštitu ravnopravnosti i Zaštitniku građana.²⁴

Izlog Prajd Info Centra je u noći između 23. i 24. decembra 2021. godine izvršljana grafitima na kome su slike Ratka Mladića. Na izlogu je napisano „Ratko Mladić Srpski Heroj” a precrtan je natpis *Beograd Prajd – EuroPride 2022.*²⁵ Prajd Info Centar je od otvaranja napadan 12 puta, a većina učinilaca tih napada nisu identifikovani ni procesuirani.²⁶

2.3. Manifestacije LGBTI zajednice

U Beogradu je 18. septembra održana Parada ponosa. Organizatori su se posebno osvrnuli na prvu Paradu ponosa, koja je u Srbiji održana pre dvadeset godina. Nakon dve decenije, protestni deo ovog događaja je i dalje najvažniji – to je protest protiv nasilja, mržnje, protiv svih oblika diskriminacije, protiv fašizma, kao i protiv pritisaka na LGBTI osobe da se kriju u svoja „četiri zida”. Paradi ponosa je prethodila Nedelja ponosa, koja je počela 12. septembra, a brojala je preko 40 događaja, uključujući predstave, filmske projekcije, panel diskusije, konferencije, radionice, žurke i druge umetničke, kulturne i edukativne programe. U pogledu zahteva LGBTI zajednice sa Parade ponosa, oni su i dalje jasni i podrazumevaju sledeće: usvajanje Zakona o istopolnim zajednicama; usvajanje Zakona o rodnom identitetu i poboljšanje zdravstvenih usluga za trans osobe; brza i adekvatna reakcija državnih organa i javna osuda predstavnika vlasti za govor mržnje i zločine motivisane mržnjom prema LGBTI zajednici; usvajanje lokalnih akcionih planova za LGBTI zajednicu; izvinjenje svim građanima Srbije koji su pre 1994. godine bili sudski i na druge načine progonjeni zbog svoje seksualne orijentacije i rodnog identiteta; obrazovanje i edukacija mladih o seksualnoj orijentaciji i rodnom identitetu.

Od 9. do 12. decembra održan je u beogradskom Domu omladine filmski festival Merlinka. U četvorodnevnom programu prikazano je dvadesetak dugometražnih i kratkometražnih filmova. Festival je potom od 10. do 13. decembra održan u Kulturnom centru Novog Sada.²⁷

24 „Zaštitnik građana: Pripadnicima LGBTI zajednice u Srbiji dozvoljeno doniranje polnih ćelija,” *Radio Slobodna Evropa*, 14. jul.

25 Beograd Prajd biće domaćin EuroPride-a 2022. godine, koji će se održati od 12. do 18. septembra.

26 Vidi *Izveštaj 2020*, IV.2.2.

27 „U Beogradu svečano otvoren 13. Međunarodni festival Merlinka”, *Danas*, 9. decembar.

2.4. Istopolna partnerstva

Početak februara, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog započelo je rad na pripremi Nacrta zakona o istopolnim zajednicama. Tekst Polaznih osnova za izradu Nacrta zakona o istopolnim zajednicama prošao je kroz proces javnih konsultacija, a potom je Nacrt zakona o istopolnim zajednicama stavljen na javnu raspravu. Formirana je i Posebna radna grupa za izradu teksta Nacrta zakona o istopolnom partnerstvu, u koju su bile uključene i organizacije civilnog društva. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog održalo je početkom marta i tzv. društveni dijalog o Predlogu nacrta zakona o istopolnim zajednicama.

Polazne osnove i kasnije Nacrt zakona o istopolnim zajednicama široko su uredili njihov pravni položaj uključujući i uređivanje porodičnih odnosa, zaštitu od nasilja i zabranu diskriminacije. Nacrt ovog zakona uredio je detaljan postupak sklapanja i prestanka istopolne zajednice, kao i pravne posledice koje iz toga izviru. To uključuje prava i obaveze partnera istopolne zajednice u toku krivičnog postupka i u slučaju lišenja slobode, zatim u slučaju bolesti i u toku bolničkog lečenja, određena lična prava, kao i prava na izdržavanje partnera i deteta partnera. Detaljno su uređeni i imovinski odnosi, kao i prava iz zdravstvene, socijalne i dečje zaštite. Razlika između istopolnih zajednica i bračne zajednice prema ovom propisu postoji, s obzirom na to da je korpus prava koja imaju bračni partneri mnogo širi od prava predviđenih Nacrtom zakona o istopolnim zajednicama.

Čitav proces pretrpeo je kritiku organizacija civilnog društva, koja se pre svega ogleda u tome da nije uzet u razmatranje postojeći Model zakona kojim se uređuju istopolne zajednice.²⁸ Takođe, da dokument sadrži brojne greške, te da nisu obuhvaćena određena pitanja koja su od izuzetne važnosti za zajednički život istopolnih partnera,²⁹ kao i da nije adekvatno primenjen Zakon o planskom sistemu.³⁰ Pored toga, ocenjeno je da proces dijaloga između Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog i organizacija civilnog društva nije protekao uz puno uvažavanje svih predloga za izmenu teksta zakona.³¹ Nacrt zakona o istopolnim zajednicama bio je poslat na mišljenje i drugim ministarstvima, a mišljenja su dali i Zaštitnik građana,³² Poverenica za zaštitu ravnopravnosti³³ i Savet Evrope.³⁴

Proces izrade ovog propisa pratio je i jak otpor dela javnosti, uz isticanje da se prava istopolnih osoba mogu rešavati izmenom nekoliko postojećih zakona, zbog

28 Više o Modelu zakona videti *Izveštaj 2020*, IV.2.4.

29 Komentari na polazne osnove za izradu Nacrta zakona o istopolnim zajednicama. LABRIS, 12. februar. Dostupno na internet stranici organizacije LABRIS.

30 Više o tome: Saša Gajin, „Politika srednjeg prsta 4“, *Peščanik*, 16. april.

31 Više o tome: Saša Gajin, „Politika srednjeg prsta 7“, *Peščanik*, 25. februar.

32 Mišljenje na Nacrt zakona o istopolnim zajednicama, del. br. 9947 od 14. aprila.

33 Mišljenje na Nacrt zakona o istopolnim zajednicama, br. 011-00-10/2021-02 od 12. aprila.

34 Mišljenje Saveta Evrope o Nacrtu zakona o istopolnim zajednicama predato ministarki za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog. Dostupno na internet stranici Saveta Evrope.

čega nema potrebe za donošenjem posebnog zakona.³⁵ Međutim, ubrzo je usledio i odgovor u vidu više od 500 akademskih radnika, intelektualaca, novinara, sociologa, psihologa, umetnika i javnih ličnosti koji su potpisali peticiju kojom su podržali inicijativu za usvajanje zakona o istopolnim zajednicama.³⁶ Takođe, deo političke javnosti tražio je da se o svemu građani izjasne na referendumu,³⁷ iako takvo izjašnjavanje ne bi bilo u skladu sa Ustavom Srbije.³⁸

Očekivalo se da će čitav proces biti okončan do kraja 2021. godine ali Nacrt zakona o istopolnim zajednicama nije se našao pred Vladom Srbije, te stoga nije ni upućen u skupštinsku proceduru na usvajanje. Kao glavni razlog za to ocenjena je izjava predsednika Srbije da on ne bi mogao da potpiše zakon koji bi regulisao istopolne zajednice, jer je on u suprotnosti sa Ustavom Srbije.³⁹ Međutim, treba naglasiti da iako Ustav tretira brak kao zajednicu muškarca i žene, u slučaju Nacrta zakona o istopolnim zajednicama nije reč o zakonu kojim se reguliše brak i koji je u suprotnosti sa Ustavom.

Ministarka za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog Gordana Čomić izjavila je krajem novembra da je to ministarstvo završilo svoj deo posla u vezi sa Nacrtom zakona o istopolnim zajednicama i da je sada na Vladi da odluči kada će ga usvojiti. Predstavljajući informaciju o radu tog ministarstva na sednici Odbora za ljudska i manjinska prava u Skupštini Srbije, Čomić je rekla da je završena svaka vrsta rasprave o Nacrtu zakona. Ona je dodala da je u Nacrt zakona uneto i ekspertsko mišljenje Saveta Evrope.⁴⁰

2.5. Položaj trans osoba

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o matičnim knjigama uneo je nova rešenja u vezi omogućavanja evidencije prilagođavanja roda.⁴¹ U članu 41 propisano je da nakon što se upiše podatak o promeni pola, pravo uvida u matičnu knjigu

35 „Apel 212 javnih ličnosti protiv usvajanja zakona o istopolnim zajednicama”, *Politika*, 19. mart.

36 „Više od 500 naučnika i javnih ličnosti potpisalo peticiju za usvajanje zakona o istopolnim zajednicama”, *Danas*, 20. mart.

37 „Obradović: Referendum bi bio demokratski način rešavanja pitanja istopolnih zajednica”, *Danas*, 7. mart.

38 U članu 108, st. 2 Ustava Srbije navedeno je sledeće: „Predmet referenduma ne mogu biti obaveze koje proizlaze iz međunarodnih ugovora, zakoni koji se odnose na ljudska i manjinska prava i slobode, poreski i drugi finansijski zakoni, budžet i završni račun, uvođenje vanrednog stanja i amnestija, kao ni pitanja koja se tiču izbornih nadležnosti Narodne skupštine”.

39 Prema njegovim rečima, član 62 Ustava Srbije kaže da u bračne odnose slobodnom voljom pred državnim organima stupaju muškarac i žena, te da bi potpisivanjem pomenutog zakona prekršio najviši pravni akt države. Vučić je dodao da ne isključuje mogućnost da se u najavljenim izmenama Ustava, koje se trenutno tiču samo pravosuđa, uključe i odredbe koje bi omogućile „takvim manjinskim zajednicama da ostvari svoja prava”, ali da je najviši pravni dokument „za sada jasan”.

40 „Čomić: Nacrt zakona o istopolnim zajednicama spreman”, *Politika*, 19. novembar.

41 Evidentiranje promene pola u matičnu knjigu rođenih je uslov za ostvarivanje velikog broja drugih prava. Vidi obrazloženje Predloga zakona, str. 20.

rođenih i spise za osobu koja je promenila pol, ima samo osoba koja je promenila pol i članovi najuže porodice te osobe – dete i roditelji. Osim njih, to pravo imaju i nadležni organi za vršenje poslova iz svoje nadležnosti.

Upis podataka o promeni pola vrši se na osnovu rešenja organa (opštinska uprava, odnosno gradska uprava) koje se donosi na osnovu propisane potvrde nadležne zdravstvene ustanove (čl. 45b, st. 1) izdate u skladu sa članom 45b, st. 4.

Zakonodavac je odredio rok od 12 meseci od početka primene zakona da nadležno ministarstvo obezbedi uslove za izdavanje elektronske potvrde o promeni pola. Ministar državne uprave i lokalne samouprave i ministar zdravlja su, 21. decembra 2018. godine, usvojili Pravilnik o načinu izdavanja i obrascu potvrde nadležne zdravstvene ustanove o promeni pola (Pravilnik).

Potvrda o promeni pola je definisana kao javna isprava.⁴² Pravilnik je u članu 3 propisao da je uslov za izdavanje potvrde o promeni pola sprovedena hormonska terapija u trajanju od najmanje jedne godine uz indikaciju i praćenje lekara specijaliste psihijatrije i lekara specijaliste sa užom specijalizacijom endokrinologije ili da je izvršena hirurška intervencija promene pola (čl. 3, st. 1, tač. 1 i 2). Za promenu pola izvršenu u inostranstvu potvrdu o promeni pola izdaje nacionalna zdravstvena ustanova na osnovu medicinske dokumentacije inostrane zdravstvene ustanove u kojoj je izvršena promena pola. U toj dokumentaciji moraju biti sadržani dokazi o činjenici da je sprovedena promena pola na način predviđen Pravilnikom. Pravilnikom je određeno da će se sistem dostavljanja potvrde o promeni pola elektronskim putem primenjivati u svim nadležnim zdravstvenim ustanovama od 1. januara 2020. godine (čl. 8).

U pogledu regulisanja promene pola, odredbama ovog zakona i Pravilnika, može se konstatovati napredak u pogledu olakšavanja postupka upisa promene pola. Međutim, rešenje koje su ovi propisi uveli u zakonodavstvo Republike Srbije nisu u potpunosti u saglasnosti sa potrebama populacije na koju se odnose. Naime, upis promene pola je uslovljen jednogodišnjim vremenskim periodom hormonske terapije ili hirurškom intervencijom promene pola, a ne osećajem osobe koja menja pol, što stavlja u nepovoljan položaj ona lica koja su zapravo drugog pola od onog kako su rođena a nemaju mogućnost da idu na hormonsku terapiju ili da budu podvrgnute hirurškoj intervenciji.

Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je u septembru ove godine izdala preporuke matičnim službama koje se tiču prava trans osoba, a utvrđene su Pravilnikom o načinu izdavanja i obrascu potvrde nadležne zdravstvene ustanove o promeni pola koji je donet 2018. Ona je opštinskim/gradskim upravama preporučila da prilikom primene propisa u postupku promene oznake pola u matičnoj knjizi rođenih ima u vidu da pravo na promenu oznake pola u skladu sa zakonom ima ne samo lice koje je operativnim putem promenilo pol, već i lice kom je u skladu sa propisima izdata

42 Član 118, st. 2 Zakona o opštem upravnom postupku propisuje da javna isprava dokazuje ono što se u njoj utvrđuje ili potvrđuje.

potvrda o sprovedenoj hormonskoj terapiji u trajanju od najmanje godinu dana uz indicaciju lekara specijaliste psihijatrije i endokrinologije. Zatim, da u onim slučajevima u kojima je promena ličnog imena potrebna radi usaglašavanja sa polom, odnosno rodnim identitetom u skladu sa zakonom omogući promenu ličnog imena transrodnim i transpolnim osobama, bez dodatnih uslova i ograničenja.⁴³

Pravni sistem ne prepoznaje trans osobe, dok zdravstveni sistem prepoznaje samo transpolnost koju klasifikuje kao mentalni poremećaj.⁴⁴ Na 72. skupštini Svetske zdravstvene organizacije (*World Health Assembly/WHA*), održanoj od 20. do 28. maja 2019. godine u Ženevi Svetska zdravstvena organizacija je zvanično usvojila revidiranu Međunarodnu klasifikaciju oboljenja (*International Classification of Diseases*) – 11. reviziju – ICD-11. Revidirana međunarodna klasifikacija oboljenja, kategorije trans je uklonila iz poglavlja o mentalnim poremećajima i poremećajima ponašanja, što znači da su trans identiteti sada formalno depsihiopatologizovani.⁴⁵

Zaštitnik građana je u julu zatražio od Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje (RFZO) da obezbedi uslove da se na Listu lekova koji se izdaju na teret obaveznog zdravstvenog osiguranja uvrste lekovi za podizanje nivoa estrogena koji su neophodni za očuvanje zdravlja transseksualnih žena, ali i žena koje su prošle menopauzu i onih kojima je odstranjena materica. On je u preporuci naveo da Centralna komisija za lekove RFZO-a treba da prihvati predlog Republičke stručne komisije za transrodna stanja o stavljanju lekova „estradiol” ampule i „estradiol valerat” tablete na Listu lekova i da tu izmenjenu listu, zatim, prema preporuci ombudsmana, treba da usvoji Upravni odbor RFZO.⁴⁶

Civilni sektor pripremio je dva nacrtu zakona: Model zakona o priznavanju pravnih posledica promene pola i utvrđivanja transseksualizma⁴⁷ koji su izradili CUPS, Geten LGBT i Aire Centre 2012. godine i Model zakona o rodnom identitetu⁴⁸ koji je 2015. godine pripremio Geten LGBT.

U Beogradu je 20. novembra obeležen Međunarodni dan sećanja na žrtve transfobije. Uz transparente, zastave i sveće, organizacije Geten i Beograd Prajd zajedno s okupljenima ukazali su na visok broj trans i rodno različitih osoba koje su u poslednjih godinu dana ubijene zbog transfobije širom sveta. Takođe su skrenuli i pažnju na diskriminaciju i nasilje s kojom se trans i rodno različite osobe u Srbiji svakodnevno suočavaju i izrazili protest zbog toga. Trans osobe u Srbiji su i dalje izložene situacijama diskriminacije, nasilja i transfobičnog nasilja, uključujući ver-

43 Preporuka mera matičnim službama, br. 021-01-169/2021-02 od 6. septembra. Dostupno na internet stranici Poverenika.

44 J. Vidić, „Trans osobe u Srbiji – analiza položaja i predlog pravnog rešenja. Model zakona o rodnom identitetu, Gayten-LGBT”, Geten, Beograd 2015, str. 10.

45 Dostupno na internet stranici Transgender Europe.

46 Više o tome dostupno na internet stranici Zaštitnika građana.

47 S. Gajin (ur.), *Model zakona o priznavanju pravnih posledica promene pola i utvrđivanja transeksualizma*, CUPS, Beograd 2012.

48 Dostupno na internet stranici Geten.

balno i fizičko nasilje kao i oblike institucionalnog nasilja. U poslednjih godinu dana posebno trans i rodno različite osobe kod nas postaju meta orkestriranih online hajki određenih grupa koje poriču njihovo postojanje, iznose neistine o njima i kreiraju atmosferu linča.⁴⁹

2.6. 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 i AIDS-a u Republici Srbiji u periodu 2018–2021. godine.⁵⁰

Pravni okvir u pogledu obolelih od HIV infekcije i AIDS-a čini i Program zdravstvene zaštite stanovništva od zaraznih bolesti, 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, koja ima i funkciju Saveta za praćenje sprovođenja projekata finansiranih sredstvima iz donacije GFATM.⁵¹

Prema podacima Instituta za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut” od početka epidemije, 1985. godine zaključno sa 20. novembrom 2021. godine, u Republici Srbiji je registrovano 4.317 osoba inficiranih HIV-om, od kojih je 2.104 osobe obolelo od AIDS-a, dok je 1.179 osoba umrlo od AIDS-a, a još 136 osoba inficirano HIV-om je umrlo od bolesti ili stanja koja nisu povezana sa HIV infekcijom.⁵²

EK je u Izveštaju o napretku Srbije ponovo navela da pažnju treba posvetiti efikasnom, održivom finansiranju strategija specifičnih za bolesti, uključujući nacionalnu strategiju za HIV/AIDS.⁵³ Takođe, navodi se da u odnosu na nejednakosti u zdravstvu, odnosno pristupu zdravstvenim uslugama, treba poboljšati pristup i za ljude koji žive sa HIV-om.⁵⁴

49 Vidi: Dan sećanja na žrtve transfobije 2021: Sećamo se!. Dostupno na internet stranici Geten, 20. novembar.

50 Ovo je, do sada, treća strategija koju je Vlada Republike Srbije donela – prva: za period 2005–2010. godine, usvojena je februara 2005. godine; druga: za period 2011–2015. godine, usvojena je maja 2011. godine. O detaljima strategije vidi više *Izveštaj 2019*, IV.2.7.

51 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.

52 „Svetski AIDS dan: Nejednakost, AIDS, pandemije – da stavimo tačku”. Dostupno na internet stranici Instituta za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut”.

53 *Izveštaj EK za 2021*, str. 91.

54 *Ibid.*, str. 93.

Povodom 1. decembra, Svetskog dana borbe protiv AIDS-a, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti podsetila je da se osobe koje žive sa HIV/AIDS-om i dalje suočavaju sa diskriminacijom, stigmatizacijom i socijalnom distancom i da je potrebno dalje preduzimati mere kako bi se pripadnicima ove ranjive društvene grupe omogućio dostojanstven život. Poverenica je takođe saopštila da je podnela inicijativu Ministarstvu pravde, u kojoj se, ukazuje da je potrebno razmotriti izmene Krivičnog zakonika, između ostalog, i u pogledu krivičnog dela Prenošenje infekcije HIV virusom. Naime, ovo krivično delo uneto je u Krivični zakonik u trenutku kada je bilo uslovljeno nepoznanicama u vezi sa ovim virusom. Međutim, imajući u vidu razvoj medicinske nauke i inovativne terapije, postavlja se pitanje svrhe daljeg izdvajanja prenošenja samo ove zarazne bolesti u posebno krivično delo. Zbog toga je Poverenica za zaštitu ravnopravnosti navela da je potrebno razmotriti izmene Krivičnog zakonika tako da se ne izdvaja prenošenje samo HIV-a kao posebnog krivičnog dela, odnosno da se izmeni na način koji nije stigmatizujući samo za ljude koji žive sa HIV-om.⁵⁵

2.7. Interseks⁵⁶ osobe

Interseks osobe su ove godine po prvi put pravno prepoznate u srpskom zakonodavstvu. Naime, Izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije, polne karakteristike uvrštene su kao lično svojstvo. Ova veoma značajna promena trebalo bi da predstavlja konačni početak rešavanja velikog broja problema sa kojima se suočavaju interseks osobe, koja se pre svega ogleda u nedostatku pravne prepoznatljivosti u propisima koji su od suštinske važnosti za njihov položaj i ostvarivanje prava.

Organizacija XY Spectrum posebno je pozdravila promenu člana 22, st. 2 Zakona o zabrani diskriminacije, koji prepoznaje i polne karakteristike dece kao mogući osnov za diskriminaciju, uz nadu da će ove izmene otvoriti put za odgovarajuće podzakonske akte kojima bi se precizno regulisao položaj interseks/međupolnih novorođenčadi, kao i njihov položaj tokom razvoja i rasta.⁵⁷

Interseks varijacije se i dalje smatraju medicinskim poremećajem. Ne postoji nijedan zvanični izveštaj nadležnog ministarstva o statistici ili načinu postupanja sa interseks licima.⁵⁸ 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.⁵⁹

55 Saopštenje povodom Svetskog dana borbe protiv HIV/AIDS, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 1. decembar.

56 „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.

57 „Napokon vidljivi,” XY Spectrum, 27. maj.

58 J. Simić, S. D. Lazić, P. Šarčević, *Interseks – ka stvaranju interseksionalne platforme – Istraživački izveštaj*, Geten, Beograd 2019, str. 51.

59 Vidi na internet stranici Geten.

U Srbiji postoji visok nivo stigmatizacije i auto-stigmatizacije interseks osoba. Ovaj problem je posebno očigledan u ruralnim oblastima gde je stepen informisanosti o problemima interseks osoba veoma nizak. Stoga je vrlo teško doći i do podatka o broju interseks osoba koje žive u Srbiji i samim tim, a i zbog malog broja aktivista koji se bave ovim pitanjem, interseks zajednica je gotovo sasvim nevidljiva.⁶⁰

Evropska komisija je u Izveštaju za 2021. godinu konstatovala da su interseks osobe i dalje nevidljive, društveno i pravno.⁶¹

3. Prava deteta

3.1. Normativni okvir

Ratifikovanjem Konvencije o pravima deteta (Konvencija), Srbija je preuzela obavezu da poštuje i unapređuje prava deteta, kao i da poštuje četiri osnovna principa na kojima se zasniva Konvencija: pravo na život, opstanak i razvoj; pravo na zaštitu od diskriminacije; pravo na uvažavanje najboljih interesa deteta i pravo na uvažavanje mišljenja deteta (često nazvano: pravo na participaciju deteta). Republika Srbija podnela je dva puta izveštaj o primeni Konvencije Komitetu za prava deteta (2007. i 2015). U postupku po izveštaju iz 2015. Komitet je 2017. godine usvojio Zaključna zapažanja u vezi sa Drugim i trećim periodičnim izveštajem o primeni Konvencije o pravima deteta u Republici Srbiji i uputio preporuke državi navodeći mere koje treba preduzeti da bi se poboljšalo ostvarivanje prava deteta. Obaveza je Republike Srbije da izveštaj o implementaciji preporuka podnese Komitetu do 24. maja 2022. godine. Ministarstvo za ljudska prava i društveni dijalog je u novembru 2021. godine održalo sastanak Posebne radne grupe za izradu četvrtog i petog periodičnog izveštaja Republike Srbije o primeni Konvencije o pravima deteta.⁶²

Republika Srbija je strana ugovornica dva od tri fakultativna protokola uz Konvenciju – Fakultativni protokol o učešću dece u oružanim sukobima i Fakultativni protokol o prodaji dece, dečijoj prostituciji i dečijoj pornografiji. Međutim, Treći fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima deteta koji se odnosi na postupak po predstavkama, koji deci i njihovim zastupnicima omogućava, pod određenim uslovima, iznošenje slučajeva kršenja njihovih prava pred Komitetom za prava deteta još uvek nije ratifikovan, iako je potpisan još 2012. godine. Ratifikacija ovog protokola bi omogućila dodatnu zaštitu i ostvarivanje prava deteta, na šta ukazuje Komitet za prava deteta u preporukama upućenim Republici Srbiji.⁶³

60 *Ibid.*

61 *Izveštaj EK za 2021*, str. 39.

62 Vest od 26. novembra dostupna je na internet stranici Ministarstva za ljudska i manjinska prava.

63 Zaključna zapažanja u vezi sa Drugim i trećim periodičnim izveštajem Republike Srbije o primeni Konvencije o pravima deteta, CRC, st. 73.

Ustav u članu 64 predviđa da deca uživaju ljudska prava primereno svom uzrastu i duševnoj zrelosti i garantuje zaštitu od psihičkog, fizičkog, ekonomskog i svakog drugog iskorišćavanja ili zloupotrebe. Takođe, Ustav garantuje da sva deca imaju jednaka prava, bez obzira da li su rođena u braku ili ne, a sadržina tih prava i zaštita se uređuju zakonom.

U nedostatku sveobuhvatnog zakona o pravima deteta, ova oblast se uređuje brojnim propisima, od kojih su najvažniji Porodični zakon, Zakon o socijalnoj zaštiti, Zakon o maloletnim učinocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica, ali oni treba da pretrpe značajne promene. Predviđeno je bilo da se predloži zakona o izmenama i dopunama ovih zakona nađu u skupštinskoj proceduri tokom 2021. godine, do čega ipak nije došlo. Ovo se može u velikoj meri pripisati hroničnom paralizom rada Narodne skupštine u razmatranju i usvajanju zakona koji su bitni za prava deteta.

Za unapređenje položaja i prava deteta od suštinskog značaja je usvajanje Zakona o pravima deteta koji bi na sveobuhvatan način regulisao prava deteta u Republici Srbiji i uspostavljanje institucije Zaštitnika prava deteta. Nacrt ovog zakona, između ostalog, definiše pravo na utvrđivanje najboljih interesa deteta, u svim situacijama koje ga se tiču, nalaže pravo da se detetovo mišljenje uzme u obzir prilikom donošenja odluka koje ga se tiču i izričitu zabranu telesnog kažnjavanja deteta.⁶⁴ Članovima 5 i 6 Nacrta predviđena su osnovna prava i položaj deteta u sudskim i drugim postupcima u kojima se njihova prava štite ili se o njima odlučuje. Nacrtom se detaljnije uređuju osnovna građanska prava deteta kao što su pravo na očuvanje identiteta, pravo na privatnost, sloboda izražavanja i okupljanja itd. Posebni delovi Nacrta zakona posvećeni su pravu dece na zaštitu od nasilja, pravima koja imaju u okviru porodice, kao i pravima i merama zaštite posebnih grupa dece (stranaca, migranata i izbeglica, pripadnika nacionalnih manjina...). Nacrt proklamuje i pravo deteta na zdravu životnu sredinu. Kao posebnu novinu Nacrt predviđa osnivanje Zaštitnika prava deteta i definiše njegov položaj i nadležnosti. Iako je 2019. godine sprovedena javna rasprava o Nacrtu zakona koji je upućen skupštinskom Odboru za prava deteta, izgleda da je tokom 2021. povučen iz procedure. Na potrebu za ovim sveobuhvatnim zakonom, kao i zabrinutost što na ovom polju ništa nije urađeno, ukazao je i Komitet za prava deteta u svojim poslednjim preporukama upućenim Republici Srbiji.⁶⁵

U Republici Srbiji je neophodno detaljnije urediti pravni okvir za ostvarivanje prava deteta i detaljno analizirati usklađenost domaćih propisa sa međunarodnim, pre svega sa Konvencijom a zatim i svim drugim ratifikovanim međunarodnim ugovorima koji su relevantni za prava deteta.

64 Nacrt zakona o pravima deteta i zaštitnika prava deteta dostupan je na internet stranici Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

65 Zaključna zapažanja u vezi sa Drugim i trećim periodičnim izveštajem Republike Srbije o primeni Konvencije o pravima deteta, CRC, st. 7.

3.2. *Strateški dokumenti u oblasti unapređenja i zaštite prava deteta i aktivnost nadležnih organa*

U Republici Srbiji već šest godina nema sveobuhvatne strategije za prava deteta.

Nacionalni plan akcije za decu, kao relativno sveobuhvatna strategija, usvojen je 2004. godine i važio je do 2015. godine. Srbija od tada nema strateško opredeljenje za ostvarivanje prava deteta, te u zemlji nedostaje posvećenost da se definišu i primene mere i aktivnosti koje bi vodile ostvarivanju, zaštiti i unapređenju prava deteta. Usvajanje novog plana akcije za decu treba da bude jedan od prioriteta države, međutim uprkos najavi da će Nacionalni plan biti usvojen do kraja 2019. godine, to se nije desilo ni u 2021. godini. Komitet za prava deteta izrazio je zabrinutost što Srbija nije preduzela aktivnosti koje bi omogućile usvajanje novog plana akcije za decu i preporučuje državi da usvoji politike koje će efikasno odrediti pravac u ostvarivanju prava deteta.⁶⁶

Iako je Strategija za prevenciju i zaštitu dece od nasilja od 2020. do 2023. godine sa pripadajućim Akcionim planom za 2020. i 2021. godinu,⁶⁷ već na putu ka drugoj polovini perioda za koji je usvojena, još nije obrazovana Radna grupa za sprovođenje i praćenje Strategije niti su imenovane organizacije civilnog društva koje će učestvovati u praćenju njenog sprovođenja.⁶⁸

U prethodnoj godini je usvojena i Nacionalna strategija za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela u Republici Srbiji za period 2020–2025. godine sa pripadajućim Akcionim planom za sprovođenje Nacionalne strategije.⁶⁹ Pomak predstavlja formiranje Koordinacionog tela za podršku žrtvama krivičnih dela i svedocima u krivičnim postupcima 22. aprila 2021. godine, sa ciljem da prati i unapređuje podršku žrtvama krivičnih dela i svedocima u krivičnim postupcima. Koordinaciono telo održalo je prvi sastanak 3. septembra 2021. godine na kom je, između ostalog, dogovoreno da će se ovo telo sastajati kontinuirano sa ciljem uspešnog sprovođenja aktivnosti predviđenih Akcionim planom.

Formirana je Radna grupa za izradu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Porodičnog zakona, koja je održala dva sastanka, 12. jula i 13. septembra 2021. godine, na kojima su predstavljene polazne osnove i najavljen je intenzivan rad u narednom periodu.⁷⁰

66 *Ibid.*, stav 9.

67 Strategija i Akcioni plan za prevenciju i zaštitu dece od nasilja za period od 2020. do 2023. godine su dostupni na internet stranici Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

68 *Bilten jul-septembar 2021*, Centar za prava deteta. Dostupno na internet stranici Centra za prava deteta.

69 Nacionalna strategija sa pripadajućim Akcionim planom su dostupni na internet stranici Ministarstva pravde.

70 Vesti o održanim sastancima dostupne su na internet stranici Ministarstva za brigu o porodici i demografiju.

Radna grupa za izradu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti održala je prvi sastanak 5. marta 2021. godine, ali se nakon toga nije sastajala.⁷¹

Ministarstvo pravde je, u aprilu 2021. godine, formiralo Radnu grupu za izradu radnog teksta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o maloletnim učinocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica.⁷² Nacrt zakona je zatim upućen Evropskoj komisiji na razmatranje, kako bi se utvrdilo da li je usaglašen sa međunarodnim standardima, kao i sa standardima EU.

Usvajanje Zakona o rodnoj ravnopravnosti 20. maja 2021. godine trebalo bi da doprinese stvaranju jednakih mogućnosti za učešće i ravnopravan tretman žena i muškaraca u raznim oblastima života i rada a u Zakonu se kao nosioci prava pojavljuju devojčice i dečaci.

Od januara do jula 2021. godine Odbor za prava deteta Narodne skupštine je održao 6 sednica na kojima su bila razmatrana pitanja unapređenja zakona i usvajanja novih zakona, a na dnevnom redu su bile i posebne teme, kao na primer, obeležavanje dana roditeljstva.⁷³

Konstitutivna sednica novog Saveta za prava deteta, tela zaduženog za koordinaciju aktivnosti Vlade u oblasti prava deteta, održana je 21. jula 2021. godine.⁷⁴ Tom prilikom su razmatrani zadaci Saveta i ukazano je na neke od glavnih problema sa kojima se susreću deca i mladi u Srbiji. Naglašeno je da će u fokusu rada Saveta biti zabrana dečijeg rada i problem digitalnog nasilja. Za rad ovog tela su izdvojena sredstva u iznosu od 18.528 evra za period od 2020. do 2022. godine.⁷⁵ Ostaje otvoreno pitanje da li će predviđeni budžet biti dovoljan za obezbeđivanje odgovarajućih ljudskih i tehničkih resursa, što je jedan od preduslova za efikasno funkcionisanje ovog tela.

3.3. Uloga nezavisnih tela u zaštiti prava deteta

Drugi po redu Poseban izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti o diskriminaciji dece, izrađen u saradnji sa UNICEF-om, predstavljen je u Narodnoj skupštini 9. decembra.⁷⁶ Na osnovu Zakona o zabrani diskriminacije, ne može se jasno zaključiti da dete, odnosno lice mlađe od 18 godina ima pravo da podnese pritužbu ovoj kancelariji (čl. 35). U Izveštaju se navodi da se u toku 2021, od „ukupnog broja

71 „Sastanak Radne grupe za izradu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti”, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, 4. mart.

72 Dostupno na internet stranici Ministarstva pravde.

73 O aktivnostima Odbora za prava deteta vidi više na internet stranici Narodne skupštine.

74 „Održana konstitutivna sednica Saveta za prava deteta”, *NI*, 21. jul.

75 Za više informacija posetiti internet stranicu Saveta za prava deteta.

76 Poseban izveštaj o diskriminaciji dece, str. 291. Dostupno na internet stranici Poverenika.

pritužbi zbog diskriminacije na osnovu godina života, 62% (31) odnosilo na diskriminaciju dece. Najveći broj ovih pritužbi ticao se slučajeva nejednakog postupanja u oblasti obrazovanja, u postupcima pred organima javne vlasti i oblasti zdravstvene zaštite.” Ta kancelarija prihvata pritužbe koje podnose deca, a pritužbe se sastavljaju na obrascu koji se nalazi na internet stranici Poverenika. Za sada ne postoji obrazac koji je prilagođen deci, odnosno različitim uzrastima. U Izveštaju Poverenika se primećuje da „ništa nije učinjeno” da se usvoji Nacionalni plan akcije za decu, te da ni radna grupa za izradu takvog plana još nije formirana.⁷⁷ U odnosu na Zakon o pravima deteta, u Izveštaju se konstatuje da „ne postoji jedinstveni, sveobuhvatni zakon o deci iako su prava deteta navedena u brojnim propisima”, te se preporučuje da se „usvoji propis o svim pravima deteta.”⁷⁸

U Srbiji i dalje ne postoji nezavisna institucija za prava deteta, koja bi bila ustanovljena i postupala u skladu sa Pariskim principima i Opštim komentarom Komiteta za prava deteta br. 2.⁷⁹ Na značaj usvajanja Zakona o pravima deteta i Zaštitnika prava deteta, ukazuje i činjenica da postupak po pritužbama Zaštitniku građana nije prilagođen detetu, a kada dođe do povrede prava deteta, pritužbu u njegovo ime može da podnese njegov roditelj/zakonski zastupnik. Pored toga, pravima deteta se bavi Sektor za zaštitu prava deteta, ravnopravnosti polova i prava osoba sa invaliditetom. Ova oblast nije posebno izdvojena u okviru institucije. Naime, Zakon o Zaštitniku građana ne predviđa posebnog zamenika za prava deteta, već predviđa zamenike koji će se baviti pravima deteta, ravnopravnosti polova i pravima osoba sa invaliditetom. To je veliki nedostatak tog zakona, zato što ne omogućava posebnu i nezavisnu zaštitu prava deteta, već Zaštitniku prepušta određivanje oblasti ljudskih prava kojom će se zamenici baviti. To čini zamenike nevidljivim i neprepoznatljivim i nedostupnim samoj deci i njihovim zastupnicima. I pored toga, Zaštitnik građana smatra da nije potrebno osnivanje nove institucije koja bi se bavila samo pravima deteta, kao i da će novim zakonom o zaštitniku građana prava deteta biti unapređena kroz jačanje kapaciteta i samostalnosti zamenika Zaštitnika građana za prava deteta.⁸⁰ Takođe, iz institucije Zaštitnika građana smatraju da bi uspostavljanje nove institucije i prakse predstavljalo nepotreban budžetski trošak, kao i da novi zaštitnik prava deteta ne bi imao nove nadležnosti ni ovlašćenja u odnosu na ona koja već postoje u ovoj instituciji. Komitet za prava deteta je dao preporuke Republici Srbiji i u odnosu na uspostavljanje nezavisne institucije za zaštitu prava deteta.⁸¹

77 *Ibid.*, str. 61.

78 *Ibid.*, str. 23.

79 Opšti komentar br. 2 (2002) Komiteta za prava deteta – Uloga nezavisnih institucija za ljudska prava u promociji i zaštiti prava deteta.

80 „Zaštitnik građana o boljoj zaštiti prava deteta u Srbiji, novi zakon Ministarstva za rad nepotreban”, *Danas*, 25. septembar 2020.

81 Zaključna zapažanja u vezi sa Drugim i trećim periodičnim izveštajem Republike Srbije o primeni Konvencije o pravima deteta, CRC, st. 16 i 17.

3.4. Odabrane teme koje su obeležile ostvarivanje prava deteta u Srbiji tokom 2021. godine

Povodom Svetskog dana deteta 20. novembra 2021. UNICEF je objavio podatke koji ukazuju na zabrinjavajuć položaj dece u Srbiji.

Deca u Srbiji čine samo 17,3% stanovništva. U apsolutnom siromaštvu živi 8,3% dece, na liniji siromaštva živi čak 24,2%, dok je 22,2% mladih do 24 godine starosti nezaposleno. Sve obavezne vakcine nije primilo 31% dece. Iako 61% dece uzrasta od 3 do 5 godina ide u vrtić, procenat je značajno niži kada su u pitanju deca iz siromašnih porodica – 11%. Kada su u pitanju deca iz romskih naselja, samo 7% ide u vrtić. Preko polovine devojaka iz romskih naselja se uda pre navršene osamnaeste godine, dok je procenat za devojke iz opšte populacije 5,5%. Čak 45% dece je izloženo nasilnim metodama disciplinovanja kod kuće koje negativno utiču na njihov razvoj.⁸²

Deca su tokom 2021. godine i dalje bila izložena nasilju u porodici, školi, lokalnoj zajednici i drugim sredinama u kojima žive ili borave. Nasilje u digitalnom okruženju je privlačilo posebnu pažnju, a seksualno nasilje nad decom je bilo predmet brojnih „afera” koje su potresale javnost. Psihološka podrška adolescentima je i dalje skoro nepostojeća. Siromaštvo pogađa decu iz najmarginalizovanijih sredina, pre svega romsku decu, decu sa invaliditetom, decu migrante i decu nezaposlenih roditelja ili onu koja žive sa samo jednim od roditelja.

Ostvarivanje prava deteta u Republici Srbiji nije doživelo veći napredak tokom 2021. godine. Naprotiv, u nekim oblastima prava deteta uočava se pad uživanja prava.

3.4.1. Pandemija COVID-19

Pandemija COVID-19, odnosno mere koje su preduzimane negativno su uticale na ostvarivanje prava deteta u sistemu zdravstva i obrazovanja, ali su opšte političke i društvene okolnosti koje su pratile pandemiju uticale i na pogoršanje u zaštiti dece od nasilja a posebno u zaštiti dece koja zahtevaju posebne mere. Iako se stagnacija u ostvarivanju prava deteta može pravdati merama koje su uvedene radi pandemije, čini se da je izgubljena iz vida obaveza da ostvarivanje prava deteta treba da bude prioritet države i u svim vanrednim okolnostima. U svom redovnom izveštaju koji se podnosi Generalnoj skupštini UN, predsedavajuća Komiteta za prava deteta je poslala jasnu poruku zabrinutosti državama ugovornicama zbog posledica pandemije koje su tokom 2021. dovele do brojnih kršenja prava deteta.⁸³

82 Saopštenje UNICEF povodom Svetskog dana od 21. novembra dostupno je na internet stranici UNICEF Srbija.

83 „Pandemija Covid-19 uticala je na decu na bezbroj načina, uključujući zatvaranje škola i ograničen pristup osnovnim uslugama. Siromaštvo dece nastavlja da raste alarmantnom brzinom, a mnoga deca su prijavila anksioznost, strah i simptome depresije zbog pandemije. Države moraju da obezbede da deca mogu bezbedno da se vrate učenju u školama i da imaju pristup podršci

3.4.2. Pravo na zaštitu od posledica klimatskih promena i pravo na uživanje zdrave životne sredine

Pojačanu pažnju tokom 2021. godine u Srbiji su izazvala pitanja u vezi sa zaštitom deteta od posledica klimatskih promena, odnosno pravom deteta na zdravu životnu sredinu. Tokom 2021. godine, u Srbiji se uobličava svest javnosti o tome da su deca potencijalno najveće žrtve uticaja klimatskih promena i degradacije životne sredine. Ona su izložena trajnim opasnostima kao što su loš kvalitet vazduha i prisustvo opasnih hemikalija, pre svega zbog industrijskih praksi, nedostatka infrastrukture za preradu otpada i otpadnih voda, te za prečišćavanje vode. Efektima klimatskih promena i neadekvatne zaštite životne sredine čine decu podložnijom bolestima ili neadekvatnoj ishrani. Zagađenje vazduha, opasne hemikalije industrijskog porekla i nedostatak odgovarajuće infrastrukture povećavaju rizik od zaražavanja, hroničnih bolesti i narušenog fizičkog i kognitivnog razvoja kod dece, što sve može imati posledice tokom celog života. Nažalost, pažnja koja je u plasiranju ove značajne teme sve vidljivija, ne može u dovoljnoj meri da se osloni na rezultate istraživanja a još manje na rezultate strateških mera, koje i ne postoje (nedostatak Nacionalnog plana akcije za decu). Uticaji klimatskih promena i degradacije životne sredine na decu i kako se postojeće nejednakosti odražavaju na te uticaje u Srbiji su, po rečima UNICEF-a, dve nedovoljno istražene oblasti.⁸⁴ Podstaknuta tim zaključkom, ova organizacija je na tu temu sprovela sveobuhvatno istraživanje 2021. godine. Istraživanje UNICEF-a svedoči o pogoršavanju uticaja degradacije životne sredine na decu u Republici Srbiji, te predlaže da se u procesu donošenja odluka i preduzimaju ekonomskih aktivnosti ubuduće ozbiljno uzmu u obzir uticaji na decu. U tom istraživanju se ukazuje na trenutno stanje angažovanja javnog sektora, te na angažovanje privatnog sektora i međunarodnih finansijera u zaštiti prava deteta od negativnih posledica klimatskih promena i degradacije životne sredine. Zadatak za nadležne organe i institucije u Srbiji je da se posvete nedovoljno istraženim aspektima ovih tema, a posebno njihovim uticajima na decu.⁸⁵

Centar za prava deteta je tokom 2021. sproveo istraživanje o pravu deteta na zdravu životnu sredinu u Republici Srbiji i istakao da: „Jedan od osnovnih izazova predstavlja ozbiljan nivo zagađenja životne sredine u brojnim mestima u kojima žive deca i mladi, a kao najčešći izvori zagađenja ističu se neadekvatno upravljanje otpadom, zagađenje vazduha, zagađenje vode, zagađenje hrane i uništavanje biodi-

neophodnoj za njihovo fizičko i mentalno blagostanje, uključujući vakcine i osnovne zdravstvene, socijalne, zaštitne i obrazovne usluge. Dugoročni i različiti oblici ozbiljnog uticaja zatvaranja škola i ekonomske krize na decu treba da se rešavaju pristupom zasnovanim na pravima deteta i na principima nediskriminacije, najboljeg interesa deteta i učešća dece.”; izjava predsedavajuće Komiteta za prava deteta na 76. sednici Generalne skupštine UN od 7. oktobra.

84 Analiza klimatske situacije i njenih uticaja na decu u Srbiji dostupna je na internet stranici UNICEF u Srbiji.

85 *Ibid.*

verziteta. Uzroci ovih problema nalaze se u nedovoljno razvijenom zakonodavnom i strateškom okviru i neefikasnoj primeni do sada usvojenih propisa i politika.”⁸⁶

3.4.3. Pristup dece pravdi

I dalje su prisutni posebni izazovi kada je reč o pristupu pravdi, te sudskoj zaštiti prava deteta. Deca u Srbiji i dalje nemaju efikasan i stvaran pristup pravdi niti im je obezbeđena odgovarajuća pravna pomoć u različitim postupcima, posebno u građanskim i upravnim. Zabrinutost izaziva nepostojanje adekvatne zaštite i podrške deci žrtvama i svedocima krivičnih dela ali i deci koja su u sukobu sa zakonom. Pristup dece pravdi je otežan usled nedostatka mehanizama i procedura koje bi im bile dostupne u slučaju kršenja prava ali i nedostatka pravosudnog sistema koji je po meri deteta i u kome se dete oseća bezbedno.⁸⁷ Dete se ne obraća postojećim mehanizmima za zaštitu zbog raznih barijera koje su, pre svega, ekonomske a zatim i kulturološke prirode. Posledica toga je niska stopa prijavljivanja nasilja nad decom a pre svega seksualnih delikata.

3.4.4. Pravo na obrazovanje

Obrazovni sistem u Republici Srbiji regulisan je Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, kao i zakonima koji posebno regulišu predškolsko, osnovno, srednje i visoko obrazovanje (Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju, Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, Zakon o srednjem obrazovanju i vaspitanju i Zakon o visokom obrazovanju). Obrazovanje u Republici Srbiji u toku 2021. godine je opterećeno starim problemima: visoke stope nepohađanja i napuštanja škole i dalje predstavljaju problem za veliki broj učenika u mnogim delovima zemlje; postizanje inkluzivnog obrazovanja otežavaju regionalne razlike u raspoloživim sredstvima i resursima za škole; nedovoljna je obučenost nastavnika i saradnika u obrazovanju; upis dece sa smetnjama u razvoju je nizak na svim nivoima obrazovanja, a i dalje preovlađuju „specijalna odeljenja” u redovnim školama; neravnopravnost i dalje sprečava decu iz osetljivih grupa, uključujući decu sa smetnjama u razvoju, decu migrante i tražioce azila, decu iz ruralnih područja, ugroženu decu i romsku decu da pristupe kvalitetnom obrazovanju; učešće u predškolskom, osnovnom, srednjem i stručnom obrazovanju romske dece, posebno za devojčice i dalje je na niskom nivou i veliki broj romske dece nastavlja da se suočava sa segregacijom u školskom sistemu. Takođe zabrinjava veliki broj izostanaka romske dece iz škole; obrazovne mere podrške za decu su nepouzđane zbog nedovoljnog finansiranja međuresornih tela koja imaju zadatak da procene pojedinačne slučajeve; predškolske ustanove su neadekvatne jer su prepunjene u urbanim sredinama dok je veliki broj neadekvatnih objekata u ruralnim sredinama,

86 *Prava deteta na zdravu životnu sredinu u Republici Srbiji*, Centar za prava deteta, jun 2021.

87 *Bilten jul-septembar 2021*, Centar za prava deteta. Dostupno na internet stranici Centra za prava deteta.

a društvene percepcije takođe utiču na odluke roditelja dece sa smetnjama u razvoju da li da ih upišu u predškolsko obrazovanje. Poseban izveštaj Poverenika za ravnopravnost potvrđuje navedeno, te predlaže niz mera za unapređenje položaja, odnosno diskriminacije dece u obrazovanju.⁸⁸

Strategija razvoja obrazovanja i vaspitanja u Srbiji do 2030. godine usvojena je 3. juna 2021. godine. Kao svoju viziju i misiju, Strategija proklamuje: „Vizija razvoja obrazovanja i vaspitanja jeste u tome da obezbedi kvalitetno obrazovanje za postizanje punog potencijala svakog deteta, mlade i odrasle osobe u Republici Srbiji. Misija obrazovanja je da se obezbedi obrazovanje visokog kvaliteta koje služi razvoju pojedinca, a time i društva u celini.”⁸⁹ Interesantno je napomenuti da se u opisu postojećeg stanja i potreba u sistemu obrazovanja i vaspitanja, prepoznaju brojni nedostaci koji su uticali na ostvarivanje prava deteta i u 2021. godini, opisani u prethodnom pasusu, a pored njih to su i: kontinuirano niske budžetske alokacije za obrazovanje (4,5% BDP), nedovoljna ulaganja u osnovno i srednje obrazovanje, nedovoljno inicijalno i kontinuirano obrazovanje nastavnika, nedovoljno unapređen sistem horizontalnog učenja, neadekvatna statistika u odnosu na uporedive podatke koji se tiču obrazovanja učesnika iz osetljivih grupa i niz drugih. Međutim, i pored usvajanja nove Strategije, Savet za strateška pitanja i reforme u oblasti obrazovanja se nije sastao od svog osnivanja decembra 2020.

Istraživanje o uticaju pandemije KOVID-19 na porodice sa decom u Srbiji, koje je UNICEF sproveo u aprilu 2020. godine ukazuje da je 99% dece, od 7 do 17 godina, imalo pristup učenju na daljinu.⁹⁰ Kako se kriza obrazovnog sistema nastavila tokom 2021, ulagani su naponi, pre svega u oblasti razvijanja mogućnosti za učenje na daljinu, da se umanju šteta od neplaniranih, nestruktuiranih i nepredvidivih prelazaka iz učionice u učenje u kućnim uslovima, ili uspostavljanje nekih hibridnih sistema.

3.4.5. Deca sa invaliditetom: Zaboravljena deca Srbije

Republika Srbija je 2009. godine donela zakon koji je svoj deci zagarantovao pravo na inkluzivno obrazovanje bez diskriminacije. Zakon o socijalnoj zaštiti, koji je usvojen 2011. godine, uključio je širok dijapazon usluga u zajednici, ograničio je maksimalan broj korisnika u institucijama i zabranio prijem dece mlađe od tri godine (dozvoljavajući neke izuzetke). Osnovni akcioni dokument koji je vodio reformu sistema u institucijama za decu je Sveobuhvatni plan transformacije rezidencijalnih ustanova socijalne zaštite za decu (2009–2013). Polazna pretpostavka tog plana da „vaninstitucionalni oblici zaštite (usluge) neće moći odgovoriti na potrebe dece koja imaju višestruke ili teže smetnje u razvoju, te da će ova deca svakako morati ostati u rezidencijalnim ustanovama ili će im biti potreban rezi-

88 Poseban izveštaj o diskriminaciji dece, str. 26–27. Dostupno na internet stranici Poverenika.

89 Strategija razvoja obrazovanja i vaspitanja u Republici Srbiji do 2030. godine dostupna je na internet stranici Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja.

90 Dostupno je na internet stranici UNICEF u Srbiji.

dencijalni smeštaj”. Rezultat toga je podatak da 70% dece koja žive u ustanovama jesu upravo deca sa invaliditetom.⁹¹

U 2021. posebnu pažnju javnosti je privukao novi izveštaj organizacije *Disability Rights International*, pod nazivom *Zaboravljena deca Srbije*, koji se na sveobuhvatan način bavi položajem dece sa invaliditetom.⁹² Izveštaj navodi da se u Srbiji beleži značajan napredak po pitanju smanjenja ukupnog broja dece koja su smeštena u institucijama socijalne zaštite,⁹³ ali se dalje navodi da je „Srbija je zaboravila na decu sa smetnjama u razvoju i invaliditetom – od kojih su mnoga dostigla punoletstvo – koja su izostavljena iz reforme.” Deca sa invaliditetom koja žive u ustanovama često su pomešana sa odraslima. Prijem u ustanove dece sa invaliditetom se vrši od najranijeg uzrasta, te se u ustanove neretko primaju odojčad i deca mlađa od tri godine. Takva praksa, uz nehirgijske i često nestručne tretmane, nanosi bespovratne posledice po njihov fizički i psihički razvoj, koje mogu trajno da utiču na razvoj deteta. Po navodima MDRI-S, 79% dece i odraslih ostaje u institucijama duže od 10 godina.⁹⁴ Dominantan uzrok napuštanja institucije je smrt. Izveštaj MDRI je pobudio veliku pažnju medija i javnosti, a odgovor nadležnih ministarstava se uglavnom sastojao u poricanju i optuživanju za „rušenje sistema”.⁹⁵

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. Jedan broj popisanih nije se izjasnio o nacionalnoj pripadnosti (2,23%) ili

91 Saopštenje UNICEF povodom Svetskog dana od 21. novembra dostupno je na internet stranici UNICEF Srbija.

92 Izveštaj *Zaboravljena deca Srbije* dostupan je na internet stranici Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom (MDRI-S).

93 Prema zvaničnim podacima, broj dece u institucijama – uključujući velike domove, male domske zajednice, prihvatilišta, internate i institucije za odrasle osobe sa invaliditetom – opao je za oko 50% tokom poslednjih 10 godina. *Ibid.*, str. 2.

94 U ustanovi 1, istražitelji su zatekli oko 100 dece, uglavnom sa posledicama cerebralne paralize, koja po ceo dan leže u metalnim krevcima sa visokim rešetkama – koji praktično funkcionišu kao kavezi za decu koja ne mogu samostalno da se kreću. Deca retko napuštaju ove krevce osim kada im se pruža bazična nega (kupanje i presvlačenje). Mnoga deca izgledaju znatno mlađa u odnosu na njihov uzrast i njihovi mišići su atrofirali usled manjka aktivnosti i kretanja. Dugotrajan manjak fizičke aktivnosti i izostanak ljubavi i ljudskog kontakta doslovno ubija decu – stanje koje je poznato kao „izostanak napredovanja” kada se zaustavlja rast i razvoj deteta bez obzira na količinu hrane koja im je dostupna. *Ibid.*, str. 3.

95 „Ministarka Kisić Tepavčević o užasnim uslovima u kojima žive deca sa smetnjama u razvoju: To je sve paušalno, hoće da uruše sistem”, NOIZZ, 30. jun.

se izjasnio u smislu regionalne pripadnosti (0,43%) ili je nacionalna pripadnost nepoznata (1,14%).⁹⁶

4.1. Normativni okvir

Srbija je pristupila Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina 2001. godine, a Evropskoj povelji o regionalnim ili manjinskim jezicima 2006. godine. Takođe je strana ugovornica bilateralnih sporazuma o zaštiti nacionalnih manjina sa Mađarskom, Rumunijom, Severnom Makedonijom i Hrvatskom kojima se obezbeđuje očuvanje i razvoj nacionalnog, jezičkog, kulturnog i verskog identiteta nacionalnih manjina u državama potpisnicama.

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 simbola nacionalnih manjina na javnim mestima i na korišćenje jezika i pisma nacionalnih manjina. Pripadnicima nacionalnih manjina daje se pravo na nesmetane veze i saradnju sa sunarodnicima izvan teritorije Republike Srbije kao i mogućnost osnivanja prosvetnih i kulturnih udruženja. Takođe, Ustav predviđa pružanje državnog podsticaja razvijanju duha tolerancije među svim ljudima koji žive na teritoriji Srbije.

Oblast ostvarivanja individualnih i kolektivnih prava, kao i zaštite nacionalnih manjina primarno je uređena Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina dok je pravni položaj i ovlašćenja nacionalnih saveta nacionalnih manjina, postupak izbora nacionalnih saveta i njihovo finansiranje uređeno odredbama Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina. Takođe su od značaja Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama, Zakon o matičnim knjigama i ostali propisi kojima se bliže uređuju druge oblasti od značaja za pripadnike nacionalnih manjina.

4.1.1. Popis stanovništva

Popis stanovništva, domaćinstava i stanova je statističko istraživanje koje se sprovodi u desetogodišnjoj periodici s ciljem da se prikupe podaci o broju i os-

96 Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u Republici Srbiji 2011, Republički zavod za statistiku Srbije, 2011.

novnim geografskim, demografskim, socio-ekonomskim, etno-kulturalnim i drugim karakteristikama svih osnovnih jedinica popisa (lica, domaćinstava i stanova) do najnižeg teritorijalnog nivoa. Zbog epidemijske situacije izazvane pandemijom COVID-19 koja je mogla da ugrozi realizaciju popisnih aktivnosti, a naročito faze selekcije i obuke kandidata za instruktore i popisivače, i samo terensko prikupljanje podataka, popis je odložen.

Narodna skupština Republike Srbije usvojila je 7. aprila 2021. Zakon o izmenama Zakona o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova, kojim se terenska realizacija popisa odlaže za period od 1. do 31. oktobra 2022.

Popis koji će biti sproveden 2022. posebno je važan za pripadnike nacionalnih manjina, jer će dobijeni podaci služiti kao okvir kojim se definiše i obim prava koja uživaju, kao i dalji pravci u kreiranju politika koje će uticati na unapređenje njihovog položaja.

4.2. Nacionalni saveti i političke stranke nacionalnih manjina

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 2021. u Srbiji su funkcionisala 23 nacionalna saveta nacionalnih manjina.⁹⁷ Redovni neposredni izbori, kao i elektorske skupštine za izbor novih članova nacionalnih saveta nacionalnih manjina biće održani naredne godine.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog i Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu su predstavili Priručnik za rad nacionalnih saveta nacionalnih manjina u Republici Srbiji.⁹⁸ Svrha Priručnika je da bude korisno sredstvo nacionalnim savetima kao vid pomoći i podrške u vršenju javnih ovlašćenja, tako što nudi praktična uputstva i savete koji do sada nisu bili obrađeni na jedinstven i opšteprihvaćen način. Priručnik je izrađen prema oblastima u kojima nacionalni saveti vrše svoja ovlašćenja sa predloženim modelima akata, kako bi ova tela jednostavnije i efikasnije mogla da ostvare poverena javna ovlašćenja.

Pojam političke stranke nacionalne manjine bliže uređuje Zakon o političkim strankama. U Registar političkih stranaka⁹⁹ koji vodi Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, zaključno sa novembrom 2021. upisano je 69 aktivnih političkih stranaka nacionalnih manjina.

97 Registar nacionalnih saveta nacionalnih manjina dostupan je na internet stranici Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog.

98 *Priručnik za rad nacionalnih saveta nacionalnih manjina u Republici Srbiji*, Savet Evrope 2021.

99 Registar političkih stranaka dostupan na internet stranici Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave.

Neposredno pred parlamentarne i lokalne izbore 2020. godine, napravljene su važne promene u izbornom sistemu Srbije bez šire javne rasprave i konsenzusa među političkim akterima, kao i neuvažavanja mišljenja organizacija civilnog društva.¹⁰⁰

Na poslednjim parlamentarnim izborima održanim 2020. od ukupno 21 izborne liste, pet je imalo položaj stranaka nacionalnih manjina: Savez vojvođanskih Mađara – Istvan Pastor (stranka mađarske nacionalne manjine), Akademik Muamer Zukorlić – Samo pravo – Stranka pravde i pomirenja (SPP) – Demokratska partija Makedonaca (DPM), kao koalicija stranaka bošnjačke i makedonske nacionalne manjine, SDA Sandžaka – dr Sulejman Ugljanin (stranka bošnjačke nacionalne manjine), Albanska demokratska alternativa – Ujedinjena dolina (koalicija stranaka albanske nacionalne manjine) i Ruska stranka – Slobodan Nikolić (stranka ruske nacionalne manjine). Od pet izbornih lista koje su uživale status manjinskih političkih stranaka, četiri su ostvarile izborni rezultat koji im je omogućio ulazak u Narodnu skupštinu: Savez vojvođanskih Mađara (9 poslanika); koalicija okupljena oko Stranke pravde i pomirenja (4 poslanika); Albanska demokratska alternativa, koalicija stranaka Albanaca sa juga Srbije (3 poslanika) i Stranka demokratske akcije Sulejmana Ugljanina (3 poslanika).

4.3. Ocena međunarodnih tela o stepenu zaštite nacionalnih manjina u Srbiji

Pitanje položaja nacionalnih manjina je od velikog značaja za uspešno zaključivanje pregovora o Poglavlju 23 (pravosuđe i osnovna prava). U Izveštaju Evropske komisije za 2021. navodi se da je pravni okvir za poštovanje i zaštitu manjina i ostvarivanje kulturnih prava usklađen s odredbama Okvirne konvencije SE o zaštiti nacionalnih manjina.¹⁰¹

U Izveštaju je navedeno da uprkos zakonskoj obavezi da se uzme u obzir etnički sastav stanovništva, nacionalne manjine nisu i dalje dovoljno zastupljene u državnoj upravi. Na osnovu izmenjenog Zakona o državnim službenicima završene su pripreme za uspostavljanje registra zaposlenih u javnom sektoru, sa mogućnošću dobrovoljnog izjašnjavanja o nacionalnoj pripadnosti, radi prikupljanja podataka, ali sistem još uvek nije operativan. Istaknuto je i da su pripadnici albanske nacionalne manjine izrazili zabrinutost zbog načina na koji se vrše policijske kontrole boravišnog statusa na jugu Srbije, što je rezultiralo pasivizacijom pojedinih adresa. Postoji potreba da nadležni organi bolje objasne javnosti kako se sprovedu te provere.¹⁰²

RTS još uvek ne ispunjava svoju obavezu da, kao nacionalni emiter, obezbedi dovoljno relevantnog sadržaja za sve nacionalne manjine. Sadržaj namenjen nacio-

100 Vidi više *Izveštaj 2020*, IV.4.4.2.

101 *Izveštaj EK za 2021*, str. 43.

102 *Ibid.*, str. 44.

nalnim manjinama je ograničen na samo jednu informativnu emisiju na albanskom jeziku na RTS 2.¹⁰³

Positivno je ocenjen postignuti napredak u oblasti obrazovanja. Nastavljen je proces pripreme i štampanja udžbenika na jezicima manjina koji je doneo pozitivne rezultate, kao što su npr. dodatna 24 udžbenika na albanskom jeziku. Usvojeni su i novi nastavni planovi i programi za nastavu srpskog kao nematernjeg jezika.¹⁰⁴

Komitet ministara Saveta Evrope usvojio je 15. aprila 2021. godine Rezoluciju o sprovođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina u Republici Srbiji.¹⁰⁵

U pogledu sprovođenja trenutnih mera, Komitet ministara je uputio određene preporuke Republici Srbiji. Preporuke se, pre svega, odnose na potrebu podizanja svesti pripadnika romske manjine koji žive u neformalnim naseljima, podsticanje odlučnijeg rešavanja pitanja strukturalne diskriminacije sa kojom se Romi suočavaju u vezi statusa državljanstva, kao i stanovanja, zdravstvene zaštite, obrazovanja i zapošljavanja. Navodi se da je neophodno eliminisati sve oblike segregacije romske dece i uključiti ih u redovno obrazovanje. Isto tako je potrebno uspostavljanje održivog okvira za prikupljanje podataka u vezi sa pitanjima pristupa pravima pripadnika nacionalnih manjina.¹⁰⁶ Republici Srbiji su upućene preporuke koje se odnose na funkcionalnije delovanje saveta za međunacionalne odnose, promovisanje multikulturalnih i interkulturalnih perspektiva u obrazovanju i uspostavljanje mera za veće prisustvo nacionalnih manjina u organima javne uprave.

U dodatnim preporukama Komitet ministara smatra da treba sprovesti informativne kampanje znatno pre sledećeg popisa stanovništva, kako bi se podigla svest pripadnika nacionalnih manjina za učešće u popisu, kao i da se pripadnicima nacionalnih manjina obezbedi učešće u organizaciji popisa. Komitet je izneo i niz preporuka u vezi prava na veroispovest, funkcionisanja manjinskih medija i ekonomskoj revitalizaciji područja u kojima žive pripadnici nacionalnih manjina.¹⁰⁷

4.4. Ostvarivanje prava nacionalnih manjina

Savet za nacionalne manjine obrazovan 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.¹⁰⁸ Savet održava redovne sednice, a poslednja,

103 *Ibid.*, str. 107.

104 *Ibid.*, str. 44.

105 Rezolucija o sprovođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina u Republici Srbiji. Dostupna na internet stranici Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave.

106 *Ibid.*

107 *Ibid.*

108 Na čelu Saveta nalazi se predsednik Vlade, zamenik predsednika Saveta je ministar za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, dok su za članove imenovani: ministar spoljnih poslova, ministar pravde, ministar prosvete, ministar državne uprave i lokalne samouprave, ministar

deseta sednica je održana 31. marta 2021.¹⁰⁹ Stručnu i administrativno-tehničku podršku Savetu pruža Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog.

Vlada Srbije je u martu 2016. usvojila Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina.¹¹⁰ Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog objavilo je četiri izveštaja o sprovođenju Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina koji se odnose na 2020. godinu, ali za 2021. do zaključenja ovog izveštaja nije objavljen nijedan izveštaj.¹¹¹

Akcioni plan se sastoji od 11 poglavlja koja sadrže ukupno 115 aktivnosti čiji je cilj dalje unapređenje položaja nacionalnih manjina i dosledno ostvarivanje njihovih prava. Praćenje realizacije aktivnosti iz Akcionog plana povereno je Savetu za nacionalne manjine.

U okviru Zajedničkog programa Evropske unije i Saveta Evrope Promocija različitosti i jednakosti u Srbiji izrađena je *ex-post* analiza o realizaciji Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina.¹¹² Neki od zaključaka analize su da se određeni strateški ciljevi, rezultati i aktivnosti nisu realizovali u potpunosti, pre svega zbog metodoloških nedostataka i logičkih nedoslednosti koje se odnose na neprecizne, nepotpune i nejasno definisane formulacije i nedovoljno konkretne i nemerljive indikatore. Realizacija planiranih aktivnosti bila je otežana zbog nedostatka sistematskog pristupa i logike u implementaciji, kao i zbog nerealnih i ambiciozno postavljenih rokova. Dodatni problem, predstavljali su nedostatak ljudskih resursa, mali broj državnih službenika obučeni za izveštavanje i nedovoljno konkretizovana metodologija za izveštavanje.¹¹³ Izneseni stavovi se u potpunosti slažu sa sažetim osvrtom na ovaj strateški dokument u Izveštaju za 2020. Beogradskog centra za ljudska prava.¹¹⁴

Analiza je dala jasne smernice za metodologiju izrade novog strateškog dokumenta, koji će biti baziran na Izveštaju o napretku u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji, kao i na preporukama iz Četvrtog mišljenja Savetodavnog komiteta o sprovođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina. Izradu novog strateškog dokumenta koordiniraće Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog.

kulture, direktor Uprave za saradnju s crkvama i verskim zajednicama u Ministarstvu pravde i predsednici nacionalnih saveta nacionalnih manjina i predsednik Saveza jevrejskih opština.

109 „Informacija o desetoj sednici Saveta Vlade Srbije za nacionalne manjine”. Dostupno na internet stranici Nacionalnog saveta slovenačke nacionalne manjine, 5. april.

110 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.

111 Izveštaji o sprovođenju Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina dostupni su na internet stranici Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog.

112 Dostupno na internet stranici Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog.

113 *Ibid.*, str. 60.

114 Vidi više *Izveštaj 2020*, IV.4.4.4.

Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti objavljen je u martu 2021.¹¹⁵ U izveštaju je navedeno da je zbog diskriminacije na osnovu nacionalne pripadnosti i etničkog porekla tokom prethodne godine podneto 114 pritužbi. Poverenik je u 2020. primio dvostruko veći broj pritužbi u odnosu na prethodne četiri godine. Najveći broj pritužbi podnet je zbog diskriminacije pripadnika romske nacionalne manjine (94), što čini 82,5% od svih pritužbi koje su podnete zbog diskriminacije po ovom osnovu.

Tokom 2021. Poverenik je reagovao povodom nekoliko slučajeva u kojima su ugrožavana prava pripadnika nacionalnih manjina. Postupajući u okviru zakonom propisane nadležnosti Poverenica je uputila javno upozorenje zbog dovođenja u vezu bilo čije stvarne ili pretpostavljene nacionalne pripadnosti ili etničkog porekla sa profesijom koju obavlja i profesionalnim mišljenjima, kao u slučaju komentara Vladimira Gajića na račun dr Predraga Kona, podsećajući da je ovakvo ponašanje nedopustivo, uvredljivo i štetno.¹¹⁶

Na isti način je upozorila javnost na diskriminatornu i uvredljivu izjavu direktora JP „Stara planina” Gorana Karadžića koju je izneo na račun Neima Lea Beširija na *TV Pink*. Poverenica je navela da se kritike, drugačiji stavovi i mišljenja ne mogu izražavati uvredama i izazivanjem netrpeljivosti prema bilo kom pojedincu zbog nacionalne pripadnosti.¹¹⁷

Poverenica je najoštrije osudila i okarakterisala kao nedopustiv govor mržnje na osnovu nacionalne pripadnosti kada je reditelj Dragoslav Bokan u specijalnoj emisiji na *TV Pink* televiziji rekao da je Marinika Tepić kao pripadnica rumunske nacionalne manjine ne samo ideološki i politički već i nacionalni neprijatelj.¹¹⁸ Ovim povodom reagovali su pojedini članovi Nacionalnog saveta rumunske nacionalne manjine i više nevladinih organizacija rumunske nacionalne manjine i zatražili da se protiv Bokana pokrene krivični postupak.¹¹⁹ Takođe, oni su postavili i pitanje da li država garantuje zaštitu nacionalnim manjinama radi ostvarivanja potpune ravnopravnosti i očuvanja njihovog identiteta, jer ono što *TV Pink* emituje predstavlja poziv na linč i satanizaciju Rumuna.

U Redovnom godišnjem izveštaju Zaštitnika građana za 2020.¹²⁰ navodi se da je tokom te godine Zaštitnik razmatrao 46 predmeta iz oblasti prava nacionalnih manjina. Predmeti iz ove oblasti čine skoro 1% ukupno razmatranih predmeta. Zaštitnik građana je po pritužbi Nacionalnog saveta hrvatske nacionalne manjine u

115 Dostupno na internet stranici Poverenika za zaštitu ravnopravnosti.

116 Upozorenje za javnost povodom uvreda upućenih doktoru Predragu Konu, 27. jul. Dostupno na internet stranici Poverenika za zaštitu ravnopravnosti.

117 Upozorenje za javnost povodom uvreda na nacionalnoj osnovi, 23. avgust. Dostupno na internet stranici Poverenika za zaštitu ravnopravnosti.

118 Upozorenje Poverenika za zaštitu ravnopravnosti od 30. novembra povodom izjave Dragoslava Bokana dostupno je na internet stranici Poverenika za zaštitu ravnopravnosti.

119 „Rumunske NVO zatražile da se protiv Bokana pokrene krivični postupak” *NI*, 1. decembar.

120 Dostupno na internet stranici Zaštitnika građana.

Republici Srbiji zbog diskriminacije i negiranja hrvatskog jezika pokrenuo postupak kontrole pravilnosti i zakonitosti rada Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i Zavoda za unapređivanje obrazovanja i vaspitanja Republike Srbije.¹²¹ Nacionalni savet je naveo da je Odbor za standardizaciju srpskog jezika na zahtev Zavoda za unapređivanje obrazovanja i vaspitanja doneo stav prema kom u južnoslovenske jezike treba navesti srpski, bugarski, makedonski i slovenački jezik i da Hrvati spadaju među narode koji se koriste srpskim jezikom, ali ga nazivaju hrvatskim, kao i da u udžbenicima srpskog jezika za osmi razred osnovne škole, koji su objavljeni, stoji ovakva definicija.

Zaštitnik građana je predstavio Poseban izveštaj Zaštitnika građana o službenoj upotrebi bugarskog jezika i pisma.¹²² Sprovedeno istraživanje nije ukazalo na veće nepravilnosti u vezi ostvarivanja prava na službenu upotrebu bugarskog jezika i pisma i prava upisa ličnog imena na bugarskom jeziku i pismu.

Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman je 2021. objavio godišnji izveštaj za 2020.¹²³ U oblasti zaštite prava nacionalnih manjina formirano je i rešeno na sopstvenu inicijativu i pritužbe građana ukupno 20 predmeta.

Međutim treba primetiti da poslednjih godina izostaje objavljivanje odluka koje je doneo Pokrajinski zaštitnik građana nakon sprovedenog postupka i da je vidno smanjena transparentnost njegovog rada. Na primer, na internet prezentaciji u odeljku Mišljenja i preporuke u oblasti prava nacionalnih manjina poslednja objavljena odluka je iz oktobra 2016. godine. Takođe, primetan je izostanak reakcije Pokrajinskog ombudsmana kroz upozorenja i saopštenja o brojnim pitanjima povreda i ugrožavanja ljudskih prava.

5. Položaj osoba sa invaliditetom

U Srbiji i dalje ne postoje podaci o broju građana sa invaliditetom. Pouzdani podaci su polazna osnova za kreiranje politika kojima se unapređuje položaj osoba sa invaliditetom i razvijaju mehanizmi podrške i zaštite. Za izradu novih propisa i politika koriste se podaci prikupljeni popisom stanovništva iz 2011. godine, prema kom u Srbiji manje od 8% stanovnika ima neki oblik invaliditeta. Valja napomenuti da međunarodne organizacije procenjuju da na svetskom nivou 15–20% osoba ima neki oblik invaliditeta.¹²⁴

Deca i odrasli sa invaliditetom suočavaju se sa brojnim teškoćama i preprekama. Razlozi za to su, sa jedne strane, neusaglašenost zakonskih propisa sa standardi-

121 „Kontrola Zaštitnika građana zbog diskriminacije hrvatske nacionalne manjine”, 8. oktobar.

122 „Bez većih nepravilnosti u ostvarivanju prava na službenu upotrebu bugarskog jezika i pisma”, 1. novembar.

123 Dostupno na internet stranici Pokrajinskog zaštitnika građana.

124 World Report on Disability, Svetska zdravstvena organizacija, 2011, str. 44.

ma ljudskih prava sadržanih u međunarodnim dokumentima, naročito sa Konvencijom o pravima osoba sa invaliditetom, a sa druge strane, neadekvatnim praksama nadležnih državnih organa. Takav položaj uslovljen je predrasudama, nedovoljnim resursima, nerazvijenim ili nepristupačnim uslugama u zajednici, ali i zbog toga što je ova grupa ljudi marginalizovana i socijalno isključena, te nisu dovoljno osnaženi da zastupaju svoja prava i interese.

Osobe sa invaliditetom su jedna od najugroženijih grupa stanovništva što se tiče stope siromaštva, kao i rizika od siromaštva. Žene sa invaliditetom su u riziku od višestruke diskriminacije, nevidljive su u javnoj sferi, ne učestvuju u dovoljnoj meri u javnom i političkom životu, suočavaju se sa teškoćama u ostvarivanju svojih prava i izložene su rodno zasnovanom nasilju.

Mere za suzbijanje pandemije nesrazmerno su uticale na ograničavanje osnovnih prava i sloboda dece i odraslih osoba u institucijama koje su i pre pandemije bile izložene teškim kršenjima ljudskih prava, uključujući sistematsko zlostavljanje i zanemarivanje i nedostatak medicinske nege koji ugrožavaju zdravlje i živote ovih osoba.

5.1. Normativni okvir

Ratifikacijom Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom 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 toga, Srbija je 2009. godine ratifikovala Revidiranu evropsku socijalnu povelju, 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 2021–2030. koju su usvojile države članice EU.

Ustav Srbije zabranjuje diskriminaciju navodeći kao osnov i diskriminaciju po osnovu fizičkog ili mentalnog invaliditeta. Donošenjem Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom i Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom u domaćem pravu samo delimično su uvaženi univerzalni standardi iz Konvencije MOR br. 159 o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom i Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom.

Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom propisuje obavezu državnih organa da učine dostupnim javne usluge i objekte osobama sa invaliditetom i zabranjuje diskriminaciju u posebnim oblastima, poput radnih odnosa, zdravstva i obrazovanja (čl. 11–31). Zakonom su ustanovljene pozitivne obaveze državnih organa i organa lokalne samouprave da preduzimaju posebne mere za podsticanje

ravnopravnosti osoba sa invaliditetom (čl. 32–38). Nažalost, ovaj zakon kao ni Zakon o zabrani diskriminacije, ne sadrže odredbu kojom se uskraćivanje razumnog prilagođavanja karakteriše kao diskriminacija, zbog čega su i međunarodna tela izrazila zabrinutost.¹²⁵ Takođe, ni drugi zakoni koji regulišu sfere obrazovanja i zapošljavanja osoba sa invaliditetom ne prepoznaju uskraćivanje razumnog prilagođavanja kao oblik diskriminacije.¹²⁶

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).

Značajan strateški dokument je Program reformi politika zapošljavanja i socijalne politike (ESRP) koji za jedan od najvažnijih ciljeva postavlja povećanje podrške biološkoj porodici radi sprečavanja odvajanja dece, kao i nastavak procesa deinstitutionalizacije i razvoj usluga u zajednici. ESRP je mehanizam Evropske unije kojim se određuju i prate reformski procesi u oblasti zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja, te je stoga njegov značaj izuzetan za Srbiju.

Vlada je u martu 2020. godine usvojila Strategiju unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2020. do 2024. godine,¹²⁷ pet godina od kako je prethodna istekla. U Strategiji su izneti brojni podaci koji govore o izuzetno teškom položaju osoba sa invaliditetom, posebno dece i odraslih osoba koje borave u institucijama socijalne zaštite i psihijatrijskim bolnicama.

U aprilu je usvojen Akcioni plan za sprovođenje Strategije unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2020. do 2024. godine, u periodu od 2021. do 2022. godine. Akcioni plan predviđa niz konkretnih mera i aktivnosti čija bi realizacija trebalo da doprinese ostvarenju tri posebno istaknuta cilja. Reč je o povećanoj društvenoj inkluziji osoba sa invaliditetom, obezbeđivanju uživanja prava osoba sa invaliditetom na poslovnu sposobnost i porodični život na ravnopravnoj osnovi sa drugima i efikasnoj zaštiti od diskriminacije, nasilja i zlostavljanja, kao i o sistemskom uvođenju perspektive invaliditeta u donošenje, sprovođenje i praćenje javnih politika.

Jedna od mera izričito navodi usvajanje plana deinstitutionalizacije.¹²⁸ Iako Akcioni plan uključuje razvoj usluga za podršku u zajednici i „podstiče deinstitutiona-

125 Vidi više Zaključna zapažanja na Inicijalni izveštaj Srbije, CRPD/C/SRB/CO/1, Komitet za prava osoba sa invaliditetom, 2016, st. 9.

126 *Ibid.*, st. 50 i 53.

127 Dostupno na internet stranici Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

128 Mera 1.1.3: Poboljšanje kvaliteta života osoba sa invaliditetom i usvajanje programa deinstitutionalizacije, uz pružanje adekvatne podrške za život u zajednici i porodici, uključujući razvoj servisa podrške za nezavisan život u zajednici.

lizaciju i transformaciju institucija”, ona ne uključuje smanjenje broja osoba sa invaliditetom u institucijama niti sagledava specifičnu situaciju dece sa smetnjama u razvoju. Naročito zabrinjava izostanak mere kojom bi se podržala zabrana novih prijema dece u institucije, kako je to definisano Zakonom o socijalnoj zaštiti iz 2011. godine.

Tokom maja 2021. godine sprovedena je javna rasprava o Nacrtu strategije deinstitucionalizacije i razvoja usluga u zajednici za period 2021–2026, koja je trajala veoma kratko, nakon izrazito netransparentnog procesa pisanja nacрта ovog dokumenta, u čijem kreiranju nisu učestvovalе organizacije civilnog društva koje se godinama bave pravima osoba sa invaliditetom niti je obezbeđeno učešće osoba sa invaliditetom. Pored toga, nacrt strategije je rodno neosetljiv i ne uvažava specifičnosti položaja žena sa invaliditetom koje su u institucijama. Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDRI-S, zajedno sa brojnim partnerskim organizacijama, reagovala je na način sprovođenja ovog procesa i pozvala na transparentan dijalog u cilju adekvatnog rešavanja pitanja deinstitucionalizacije u Srbiji.¹²⁹

Narodna skupština Republike Srbije je 15. decembra usvojila Zakon o pravima korisnika usluga privremenog smeštaja u socijalnoj zaštiti, u skladu sa Revidiranim akcionim planom za Poglavlje 23. Tekst Zakona je znatno unapređen u odnosu na prethodni i predstavlja iskorak ka usaglašavanju propisa sa Konvencijom UN o pravima osoba sa invaliditetom i ispunjavanju preporuka Komiteta za prava osoba sa invaliditetom iz 2016. godine.¹³⁰ Zakon u članu 35 predviđa zabranu „primene svih mera prinude i tretmana bez pristanka korisnika” kao i zabranu ograničavanja kretanja i izolacije. Takođe, članom 21 propisana je zaštita od rodno zasnovanog nasilja i zaštita reproduktivnog zdravlja devojčica i žena.

Proces izmena Zakona o socijalnoj zaštiti, krovnog zakona u oblasti socijalne zaštite, započeo pre skoro tri godine i nije završen ni u toku 2021 godine.¹³¹ Zakon o socijalnoj karti usvojen je u februaru. Zakonom o socijalnoj karti uređuje se uspostavljanje baze socijalno-ekonomskog statusa pojedinca i sa njim povezanih lica. Cilj stvaranja ovakve baze je uspostavljanje jedinstvene evidencije u oblasti socijalne zaštite kao i mehanizama za sprovođenje racionalne i efikasne socijalne zaštite zasnovane na podacima o socijalno-ekonomskom statusu pojedinca i porodice u kojoj živi. Baze podataka i prikupljanje informacija sigurno će uticati na ubrzanje administrativnih procedura, povećanje efikasnosti centara za socijalni rad i unapređenje informisanosti centara o socijalno-ekonomskom položaju korisnika i potencijalnih korisnika.¹³² Ipak, ovakav sistem ima ograničen domet jer ne prepoznaje one kojima

129 Letter of Attention – Deinstitutionalization reform in the Republic of Serbia, MDRI-S, 4. jun. Dostupno na internet stranici MDRI-S.

130 Zaključna zapažanja Komiteta za prava osoba sa invaliditetom u vezi sa Inicijalnim izveštajem Republike Srbije o primeni Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, CRPD/C/SRB/CO/1, maj 2016. godine.

131 Vidi više *Izveštaj 2018*, IV.3.2.

132 „Zakon o socijalnoj karti ne rešava ključne probleme, najugroženiji će i dalje ostati nevidljivi”, *VOICE*, 24. februar.

je pomoć neophodna a koji nisu korisnici određenih socijalnih davanja niti znaju da imaju prava na socijalnu pomoć. Ovakve baze neće omogućiti da se po automatizmu uoče oni koji nisu ostvarivali prava, a koji su potencijalno ugroženi.

Članom 2 novog Zakona o zaštitniku građana predviđeno je da Zaštitnik građana obavlja poslove nacionalnog nezavisnog mehanizma za praćenje sprovođenja Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom.

5.2. Ocena ostvarivanja prava osoba sa invaliditetom

U Izveštaju EK za 2021. navodi se da Vlada kasni sa usvajanjem strategije o deinstitucionalizaciji kao i zakona kojim bi se uredila zaštita prava korisnika u ustanovama socijalne zaštite.¹³³ Žene sa invaliditetom u rezidencijalnim ustanovama se i dalje suočavaju sa rodno specifičnim oblicima nasilja. Finansiranje za razvoj usluga u zajednici i za podršku licenciranim pružaocima usluga i socijalnim uslugama i dalje je nedovoljno. Takođe se navodi da je pandemija bolesti COVID-19 imala negativne posledice po osobe sa invaliditetom, posebno one koje žive u rezidencijalnim ustanovama.

U Izveštaju Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2020. godinu navodi se da je ova institucija primila manji broj pritužbi (89) nego 2019. godine (118) u kojima je kao osnov diskriminacije naveden invaliditet.¹³⁴ Najviše pritužbi zbog diskriminacije na osnovu invaliditeta tokom 2020. godine podneto je u postupku pred organima javne vlasti (30), zatim u oblasti rada i zapošljavanja (18), socijalne zaštite (17) i u pružanju javnih usluga ili pri korišćenju objekata i površina (10). U Izveštaju se takođe navodi da su određene grupe stanovništva, uključujući osobe sa invaliditetom, bile u dodatnom riziku od ranjivosti zbog uvedenih mera tokom vanrednog stanja i otežanog pristupa zdravstvenoj zaštiti ukoliko se ne radi o bolesnima zaraženim koronavirusom.

Deca sa invaliditetom se suočavaju sa problemima u ostvarivanju prava na inkluzivno obrazovanje i obezbeđivanje adekvatne podrške. Najčešće je ukazivano na nedostatak usluge ličnog pratioca kao važne usluge podrške deci sa invaliditetom u oblasti ostvarivanja prava na predškolsko ili školsko obrazovanje i praćenje online nastave, kao i usluge prevoza.

Zaštitnik građana je u 2020. godini razmatrao 200 predmeta, čak 60% više nego u 2019.¹³⁵ I u ovoj izveštajnoj godini osobe sa invaliditetom imale su problem izraženog rizika od siromaštva i socijalne isključenosti zbog ograničenog pristupa obrazovanju, tržištu rada i uslugama.

133 *Izveštaj EK za 2021*, str. 42.

134 Redovan godišnji izveštaj Poverenika za 2020. godinu. Dostupno na internet stranici Poverenika.

135 Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2020. godinu. Dostupno na internet stranici Zaštitnika građana.

Ocena ostvarivanja prava osoba sa invaliditetom bila je predmet pažnje Komiteta protiv mučenja prilikom razmatranja Trećeg periodičnog izveštaja Republike Srbije o primeni Konvencije protiv mučenja.¹³⁶ Komitet je izrazio zabrinutost zbog nedostatka napretka u primeni prethodnih preporuka a u vezi sa prinudnim zatvaranjem osoba sa mentalnim i psihosocijalnim invaliditetom u psihijatrijske ustanove, njihovom deinstitutionalizacijom i kontinuiranom upotrebom sputavanja. Komitet je izrazio posebnu zabrinutost zbog položaja žena sa invaliditetom u rezidencijalnim ustanovama koje su izložene visokom nivou nasilja bez ikakvih preventivnih ili zaštitnih mera. Dalje, istaknuta je zabrinutost zbog loših životnih uslova, neadekvatnog pristupa zdravstvenoj zaštiti, obrazovanju i rehabilitaciji koje imaju deca sa smetnjama u razvoju u rezidencijalnim ustanovama i koja su izložena okrutnom, nehumanom i ponižavajućem postupanju bez obeštećenja. Komitet je istakao važnost redovnih i nenajavljenih poseta psihijatrijskim bolnicama i ustanovama socijalne zaštite, bez ikakvih ograničenja.

5.3. Samostalan život i uključivanje u zajednicu

Da bi osobe sa invaliditetom mogle da se uključe u zajednicu i osamostale se neophodno je da država vodi politiku deinstitutionalizacije. Organizacije koje se bave zaštitom prava osoba sa invaliditetom i unapređenjem njihovog položaja u društvu čvrsto podržavaju mišljenje da je svako proširivanje kapaciteta izgradnjom novih, odnosno proširivanjem/renovacijom postojećih rezidencijalnih institucija suprotno procesu deinstitutionalizacije i da finansijska sredstva, umesto na ovakve aktivnosti, treba utrošiti na razvoj usluga podrške za život u zajednici/porodici.¹³⁷

U Godišnjem izveštaju Zaštitnika građana za 2019. godinu ističe se da proces deinstitutionalizacije nije okončan i da je određeni broj osoba sa invaliditetom smeštan u rezidencijalne ustanove što je u suprotnosti sa obavezom koju je Republika Srbija preuzela potvrđivanjem Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom.¹³⁸ Iako bi trebalo da predstavlja okosnicu čitavog procesa deinstitutionalizacije, sistem usluga i servisa podrške osobama sa invaliditetom i starijima i dalje nije adekvatan i dovoljno razvijen.

Prema istraživanju Mapiranje usluga socijalne zaštite i materijalne podrške u nadležnosti jedinica lokalnih samouprava u Republici Srbiji¹³⁹ usluge socijalne za-

136 Zaključna zapažanja o Trećem periodičnom izveštaju Republike Srbije o primeni Konvencije protiv mučenja, CAT/C/SRB/CO/3.

137 Vidi više *Common European Guidelines on Transition from Institutional to Community-based care*, European Expert Group, Brussels 2012, str. 79.

138 Redovan godišnji izveštaj Poverenika za 2020. godinu. Dostupno na internet stranici Poverenika.

139 Gordana Matković, Milica Stranjaković: *Mapiranje usluga socijalne zaštite i materijalne podrške u nadležnosti jedinica lokalnih samouprava u Republici Srbiji*, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, Beograd 2020.

štite u mandatu lokalnih samouprava u Srbiji nisu razvijene u dovoljnoj meri, one su neravnomerno dostupne, broj korisnika usluga je mali, a mala su i sredstva koja se izdvajaju za ove namene, dok pojedine usluge odlikuju nestabilnost i neodrživost.

Među uslugama najrasprostranjenije su dnevne usluge u zajednici i to pomoć u kući za starije i odrasle, lični pratilac deteta i dnevni boravak za decu sa smetnjama u razvoju i invaliditetom. Sve ostale usluge prisutne su u malom broju opština i gradova i nerazvijene su. Pojedine usluge kao na primer predah i porodični saradnik, uspostavljene su u veoma malom broju opština. U dokumentu je posebno naglašeno da su usluge podrške za samostalan život za osobe s invaliditetom izrazito nerazvijene. Usluga personalne asistencije uspostavljena je samo u 17 jedinica lokalne samouprave za 223 korisnika, a usluga stanovanje uz podršku za osobe sa invaliditetom prisutna je u svega šest opština i gradova, za 107 korisnika.

Kada govorimo o uslugama za decu i osobe sa invaliditetom, problem ne leži samo u dostupnosti i rasprostranjenosti usluga, već i u njihovom dizajniranju, tj. u očekivanju da se korisnik prilagodi usluzi, a ne obrnuto, tj. što se usluge ne razvijaju na osnovu procene potreba ljudi i dece koja žive u određenoj lokalnoj sredini. Takođe, usluge su segmentirane u odnosu na grupe korisnika kojima su namenjene. Na primer, u delu lokalnih samouprava razvija se usluga pomoć u kući za decu sa smetnjama u razvoju, a u nekim drugim opštinama pomoć u kući za stare, umesto da postoji samo jedna sveobuhvatna usluga podrške koja je prilagođena individualnim potrebama korisnika, koju će koristiti svi članovi te zajednice kojima je ona potrebna.

Takav je slučaj i sa pravom na personalnu asistenciju, veoma važna socijalna usluga koja direktno doprinosi samostalnosti i uključivanju osoba sa invaliditetom u svakodnevni život zajednice i u zadovoljavanju ličnih potreba. Prema članu 99 Pravilnika o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite, ovu uslugu ne mogu koristiti osobe sa mentalnim invaliditetom jer su postavljena dva uslova, prvi, da lice može samostalno da donosi odluke i drugi da je aktivno uključeno u rad udruženja građana, političkih partija, sportskih društava „i drugih oblika društvenog angažmana”, odnosno uključenost u redovni ili vanredni obrazovni program. Ovakvi uslovi predstavljaju povredu načela jednakih prava i obaveza iz Zakona o zabrani diskriminacije i Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom.

Već iz prvog navedenog uslova – sposobnost samostalnog donošenja odluka, zaključuje se da je ovakva odredba diskriminatorna prema građanima kojima je potrebna podrška u donošenju odluka, odnosno osobama koje su lišene poslovne sposobnosti. Neposredna diskriminacija se ogleda u neopravdanom stavljanju u nepovoljniji položaj grupe ljudi na osnovu njihovog ličnog svojstva, u ovom slučaju invaliditeta i/ili zdravstvenog stanja koji utiču na sposobnost samostalnog donošenja odluka.

Drugi uslov – radno angažovanje i angažman u udruženjima, političkim strankama i sportskim organizacijama takođe je diskriminatoran. Prema članu 25 Zakona o zabrani diskriminacije zabranjena je diskriminacija zbog pripadnosti ili

neprispadnosti političkoj organizaciji. Čak i ako su motivi za uvođenje ovog uslova bili da se korišćenjem usluge personalne asistencije olakša aktivnost osoba sa invaliditetom koji učestvuju u društvenim aktivnostima to dovodi do toga da je zamenaren veliki broj onih koji ne mogu biti društveno aktivni upravo usled nedostatka usluge personalna asistencija. Ukoliko bi ona bila dostupna i osobama sa invaliditetom koje nisu bile aktivne u navedenim oblastima povećao bi se broj osoba sa invaliditetom koje bi bile društveno aktivne i smanjio jaz između osoba sa fizičkim i mentalnim invaliditetom.

Personalna asistencija je uslovljena i time da lice mora da ostvari pravo na uvećani dodatak za tuđu negu i pomoć. Ipak, nemaju svi potrebu za tuđom negom i pomoći ali mogu imati potrebu da koriste personalnu asistenciju da bi se uključili u rad udruženja ili radno angažovali. Maloletna osoba sa smetnjama u razvoju, uključena u obrazovanje (osnovno i srednje), može ostvariti pravo na vrlo značajnu uslugu – lični pratilac deteta. Ovu uslugu može da koristi do završetka redovnog obrazovanja i tada mlada osoba sa mentalnim invaliditetom ostaje bez praktične asistencije koja bi mu/joj omogućila da nastavi da učestvuje u životu zajednice i da se osamostali.

5.4. Položaj dece i odraslih u institucijama

U Srbiji se u ustanovama socijalne zaštite i dalje nalazi veliki broj ljudi: u državnim ustanovama je 14.512 osoba, a u privatnim 8.617.¹⁴⁰ U 2018. godini stacionarno je lečeno 33.212 osoba sa mentalnim invaliditetom (od toga 15.168 žena).¹⁴¹ U ustanovama za smeštaj dece i mladih ukupan broj korisnika tokom 2020. godine iznosio je 2.105, a na dan 31. decembar 2020. godine 1.941. U 2020. godini nastavljen je trend dominantnog udela odraslih korisnika, kao što je reč o ustanovama imenovanim deci i mladima. Na dan 31. decembra 2020. godine 45,1% korisnika u 19 ustanova je starije od 26 godina. Udeo dece je 31,9%, a udeo mladih 23%.

U ustanovama za smeštaj dece i mladih sa smetnjama u razvoju, na dan 31. decembar 2020. godine 80% svih korisnika borave u ustanovi preko deset godina, od čega 48,1% duže i od dvadeset godina. Evidentirana dužina boravka dece i mladih u ustanovama takođe svedoči o dugotrajnom boravku u ustanovi – 39% dece i mladih boravi preko pet godina.

U Izveštaju Zaštitnika građana za 2020. godinu navodi se da su među licima lišenim slobode i dalje najugroženiji oni koji su lišeni slobode u psihijatrijskim ustanovama i ustanovama socijalne zaštite.¹⁴² Dalje se navodi da su prava ove posebno

140 Analiza i rezultati rada Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, maj 2020. godine. Dostupno na internet stranici Ministarstva.

141 Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2020. do 2024. godine. Dostupno na internet stranici Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

142 *Zaboravljena deca Srbije*, DRI i MDRI-S, 2021.

osetljive grupe bila dodatno ograničena usled pandemije zarazne bolesti COVID-19. Istovremeno, nisu sprovedene sistemske aktivnosti u pogledu deinstitucionalizacije niti su stvoreni uslovi za zbrinjavanje i podršku osobama sa intelektualnim i mentalnim teškoćama i njihovim porodicama u lokalnoj zajednici.

Tokom niza godina, brojne organizacije su ukazivale Vladi Republike Srbije na veoma loše uslove, zlostavljanje, zanemarivanje i nečovečno postupanje koje je i dalje prisutno u institucijama. U svom najnovijem izveštaju Zaboravljena deca Srbije, Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDRI-S i *Disability Rights International* (DRI) konstatuju da Srbija nije uspela da reši pitanje teških kršenja ljudskih prava i zloupotrebe u svojim institucijama koje predstavljaju nečovečno i ponižavajuće postupanje – a u nekim slučajevima dostižu nivo mučenja.¹⁴³ Konstatovano je uskraćivanje medicinskih tretmana i zanemarivanje opasno po život, seksualno zlostavljanje i prinudna kontracepcija. Odrasli i deca u nekim od ovih ustanova žive zajedno što vodi izloženosti daljem zlostavljanju, korisnicima se uskraćuje pravo na život u porodici i navode se brojna druga kršenja prava.

DRI i MDRI-S konstatuju da je smeštaj u rezidencijalnim ustanovama u Srbiji, kako velikim domovima tako i malim domskim zajednicama, opasan po psihičko i fizičko zdravlje korisnika. Smeštaj u instituciju vodi dehumanizaciji, socijalnoj izolaciji i ne doprinosi rehabilitaciji i razvoju veština koje doprinose uključivanju u društvo.

Manjak fizičke aktivnosti u dužem vremenskom periodu i izostanak ljubavi i ljudskog kontakta doslovno ubija decu – stanje koje je poznato kao „izostanak napredovanja” kada se zaustavlja rast i razvoj deteta bez obzira na količinu hrane koja im je dostupna. Ova situacija se jedino može razrešiti zaustavljanjem dalje institucionalizacije. Potrebno je unaprediti programe prevencije i podrške porodici kako bi se postiglo puno socijalno uključivanje dece u zajednicu i uvesti zabranu novih prijema dece u institucije.

Život žena sa invaliditetom koje su smeštene u ustanovama socijalne zaštite posebno je težak. One su izložene specifičnim oblicima rodno zasnovanog nasilja (prisilni abortusi, davanje kontraceptivnih sredstava bez informisanog pristanka, seksualno uznemiravanje i seksualno nasilje, prisilne sterilizacije),¹⁴⁴ a mehanizmi prijavljivanja nasilja i zaštite od nasilja nisu adekvatni i/ili funkcionalni.¹⁴⁵

Osobe u ustanovama socijalne zaštite su bile pod izuzetno visokim rizikom od zaražavanja virusom COVID-19 tokom pandemije. S obzirom da su u pitanju ustanove rezidencijalnog tipa, i da u nekima od njih živi više stotina osoba sa invaliditetom, realno je očekivati da je u takvim uslovima otežano ili nemoguće održavati

143 Zaboravljena deca Srbije, DRI i MDRI-S, 2021.

144 Biljana Janjić i Dragana Ćirić Milovanović, *Ovde i zidovi imaju uši – Svedočenja žena sa mentalnim invaliditetom o rodno zasnovanom nasilju u rezidencijalnim ustanovama*, Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDRI-S, Beograd, 2017, str. 42–48. Dostupno na internet stranici MDRI-S.

145 Kosana Beker i Valentina Lepojević, COVID-19 i žene sa mentalnim invaliditetom u ustanovama socijalne zaštite, 2. jun. Dostupno na internet stranici MDRI-S.

fizičku distancu i pridržavati se drugih mera koje su propisane sa ciljem zaštite od virusa COVID-19.

I pored izuzetno restriktivnih mera u ustanovama socijalne zaštite tokom COVID-19 krize, nesrazmernih u odnosu na ljude koji žive u zajednici, uvidom u veoma netransparentne podatke svakodnevno objavljivane na sajtu Ministarstva, može se zaključiti da je skoro 30% korisnika ovih ustanova bilo ili je trenutno zaraženo virusom COVID-19,¹⁴⁶ uz nepoznat broj preminulih. To je višestruko više obolelih nego u opštoj populaciji, što još jednom potvrđuje da život u ustanovi socijalne zaštite ne samo da ugrožava osnovna ljudska prava, već je i opasan po život i po zdravlje osoba koje u njima žive. I pored vakcinacije većine korisnika ovih ustanova i dalje u njima ima slučajeva zaražavanja, što samo pokazuje koliko su ove ustanove opasne po život i zdravlje svojih korisnika u slučaju ove, ili bilo koje druge epidemije.

Sa druge strane, institucije koje bi trebalo da se bave zaštitom prava najranjivijih članova društva nisu preduzimale ništa kako bi ih zaštitili od zlostavljanja i zanemarivanja i obezbedili dostojanstven život. Posebno je zabrinjavajuća činjenica da tokom prve godine trajanja pandemije nije bilo nikakvog nezavisnog nadzora nad radom ovih ustanova. Prema navodima nadležnog ministarstva, tokom pandemije je intenziviran interni inspekcijski nadzor nad domovima za stare i za osobe sa invaliditetom, što je rezultiralo pokretanjem pet krivičnih postupaka, uglavnom zbog nepoštovanja protivepidemijskih mera od strane direktora ovih ustanova. Međutim, uvidom u informacije sa sajta odeljka Zaštitnika građana posvećenog aktivnostima Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture vidi se da tokom 2020. godine nije obavljena nijedna poseta ustanovama za smeštaj dece i odraslih osoba sa invaliditetom, i to u vreme kada su deca i ljudi koji žive u ovim ustanovama pod povećanim rizikom od zlostavljanja i zanemarivanja.

Republika Srbija je u poslednjih nekoliko godina bila savetovana od strane međunarodnih i regionalnih tela za ljudska prava¹⁴⁷ da smanji broj ljudi u institucijama tako što će sprovesti odlučan proces deinstitutionalizacije. Takođe, državi je Komitet za prava osoba sa invaliditetom 2016. godine skrenuo pažnju na nedostatak planova, protokola i procedura za delovanje u slučaju kriznih situacija, te preporučio da unapredi svoju pripremljenost za katastrofe, obavezu iz člana 11 Konvencije.¹⁴⁸ Nesprovodeći efikasan proces deinstitutionalizacije, propuštajući da se pripremi za kriznu situaciju poput pandemije, nepostupajući prema preporukama relevantnih međunarodnih tela u toku pandemije, Republika Srbija je ugrozila živote i prava hiljada ljudi sa invaliditetom.¹⁴⁹

146 Podaci nisu objavljeni javno već su dobijeni po osnovu zahteva za informacije od javnog značaja koji je Ministarstvu uputila organizacija MDRI-S.

147 Ujedinjene nacije, Komitet za prava osoba sa invaliditetom, Specijalni izvestilac UN za mučenje, Komitet za sprečavanje mučenja Saveta Evrope.

148 Vidi više Zaključna zapažanja na Inicijalni izveštaj Srbije, CRPD/C/SRB/CO/1, Komitet za prava osoba sa invaliditetom, 2016.

149 Lazar Stefanović, „Implications of anti-pandemic measures of Serbian authorities on the right to life for people living in institutions”, *Yearbook Human Rights Protection Right to Life*, 4/2021,

5.5. Deca sa invaliditetom

Zakon o socijalnoj zaštiti (čl. 52, st. 2 i 3) zabranjuje smeštaj dece mlađe od tri godine u rezidencijalne institucije na period duži od dva meseca, sa mogućnošću odstupanja od ovog pravila uz saglasnost nadležnog ministra, i pored toga što je opšteprihvaćen stav eksperata da i kratak boravak u rezidencijalnoj ustanovi u ranom životnom dobu može negativno uticati na kognitivni, intelektualni, emocionalni i socijalni razvoj deteta.¹⁵⁰

U izveštaju *Zaboravljena deca Srbije* utvrđeno je da se i dalje vrši prijem odojčadi i dece mlađe od tri godine koja ostaju u institucijama i da je to praksa koja nanosi bespovratne posledice po njihov fizički i psihički razvoj, poput poremećaja vezivanja, koje mogu trajati doživotno.¹⁵¹ 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.

Strategija za prevenciju i zaštitu dece od nasilja od 2020. do 2023. godine i prateći Akcioni plan za 2020. i 2021. godinu usvojeni su u maju.¹⁵² U Strategiji je konstatovano da je procesom deinstitutionalizacije u okviru reforme sistema socijalne zaštite broj dece sa invaliditetom smeštene u institucije smanjen ali i da ostanak dece u institucijama i dalje nosi veliki rizik izloženosti svim oblicima nasilja, uključujući i one strukturne, koji su posledica loših materijalnih uslova, neopremljenosti i neodgovarajuće stručne kompetencije osoblja. U Strategiji se kao jedan od ciljeva navodi ubrzavanje deinstitutionalizacije kao jedinog efikasnog načina za sprečavanje nasilja i zlostavljanja, uz redovni i efikasniji nadzor nad ustanovama za smeštaj dece. Međutim, nedostatak mera i aktivnosti usmerenih na deinstitutionalizaciju u Strategiji i Akcionom planu ne odražavaju gore pomenuti cilj. Suprotno tome, Strategija sadrži smernice za promenu Zakona o socijalnoj zaštiti kako bi se omogućio razvoj malih domskih zajednica (mera 3.1.2).¹⁵³ S obzirom na štetan uticaj koji deinstitutionalizacija, čak i u malim institucijama, može imati na decu, takva mera je duboko zabrinjavajuća i u suprotnosti je sa utvrđenim ciljem Vlade Srbije da deinstitutionalizuje decu. Takođe, ova mera nije u skladu sa Konvencijom o pravima osoba sa invaliditetom i Opštim komentarom br. 5 uz Konvenciju u kom se navodi da su „veliki ili mali domovi naročito opasni po decu za koju ne postoji zamena za potrebu

Zoran Pavlović (ur.), Pokrajinski zaštitnik građana i Institut za kriminološka i sociološka istraživanja u Beogradu, str. 603–615.

150 Common European Guidelines on Transition from Institutional to Community-based care, European Expert Group, Brussels 2012.

151 *Zaboravljena deca Srbije*, op. cit.

152 Dostupno na internet stanici Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

153 Izvršiti izmene i dopune Zakona o socijalnoj zaštiti koje će: (1) poboljšati odredbe o transformaciji ustanova za smeštaj dece; (2) Propisati osnovu za osnivanje centara za porodice i decu koji bi omogućili osnivanje malih domskih zajednica

da odrastaju u porodici. Institucije *nalik porodici* su i dalje institucije i nisu zamena za brigu porodice.”¹⁵⁴

5.6. Inkluzivno obrazovanje

Inkluzivno obrazovanje uvedeno je donošenjem Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja 2009. godine, kada je započet dugotrajan proces reforme sistema obrazovanja. Ovaj zakon je osobama sa invaliditetom zagantovao 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).¹⁵⁵

U decembru 2019. donet je Pravilnik o pedagoškom asistentu i andragoškom asistentu. Pedagoški asistent uveden je u sistem obrazovanja izmenama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja 2009. kada su romski asistenti preimenovali u pedagoške, te se njihov rad formalno proširio i na decu sa smetnjama u razvoju. Članom 2 Pravilnika se regulišu uslovi za rad, obuku i obrazovanje pedagoških asistenata, koji treba da „pružaju pomoć i dodatnu podršku grupi dece i učenika” i zaposlenima u predškolskoj ustanovi, osnovnoj i srednjoj školi. Posebno se navodi rad sa romskom decom i decom sa smetnjama u razvoju. Ovo rešenje je značajno iz razloga što je u prethodnom periodu pedagoški asistent uglavnom bio angažovan za pomoć i podršku romskoj deci, dok su deca sa smetnjama u razvoju često ostajala bez podrške. Predviđeno je da pedagoški asistenti za decu sa smetnjama u razvoju mogu biti diplomirani, odnosno master defektolozi, kao i nastavnici za društveno-humanističke predmete, psiholozi, pedagozi, andragozi i logopedi koji su prošli odgovarajući program obuke. Ipak, ostaje nerešen problem sa kojim se suočavaju neke obrazovne ustanove jer nema jasnih kriterijuma na osnovu kojih mogu dobiti pedagoškog asistenta.

154 Komitet za prava osoba sa invaliditetom, Opšti komentar br. 5 o pravu na samostalan život i uključenje u zajednicu (2017), st. 37.

155 Vidi *Izveštaj 2016*, III.4.5.

I pored toga što važeći Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja garantuje svoj deci pravo na inkluzivno obrazovanje u najbližoj ili drugoj školi po odluci roditelja, ipak je zadržan „paralelni” sistem obrazovanja, tj. u obrazovnom sistemu Srbije još uvek postoje škole za obrazovanje dece sa smetnjama u razvoju i invaliditetom. U Srbiji ima 48 ovih škola i neravnomerno su raspoređene. S obzirom na to, ukoliko se roditelji odluče da se njihovo dete obrazuje u nekoj od specijalnih škola, a u njihovom mestu takva škola ne postoji, prinuđeni su da već u najranijem uzrastu smeste svoje dete u internat, što je svojevrsan oblik institucionalizacije i u suprotnosti je sa članom 7 ZOSOV, u kom se u st. 2, tač. 7 navodi da se u ostvarivanju principa, „posebna pažnja posvećuje ostvarivanju prava na obrazovanje i uključivanje u sistem obrazovanja i vaspitanja na različitim uzrastima i nivoima, bez ugrožavanja drugih prava deteta i drugih ljudskih prava”. Takođe, postojanje specijalnog sistema obrazovanja nije u skladu ni sa Konvencijom o pravima osoba sa invaliditetom, jer je u Opštem komentaru br. 4 Komitet za prava osoba sa invaliditetom istakao da se mora garantovati svakom detetu pravo na inkluzivno obrazovanje.¹⁵⁶

Javno dostupnih podataka o tome koliko je dece sa smetnjama u razvoju uključeno u obrazovni sistem nema, a samo se u pojedinim istraživanjima mogu pronaći podaci o broju dece koja se obrazuju po individualnom obrazovnom planu. Međutim, ako znamo da pravo na individualni obrazovni plan (IOP) imaju „učenici kojima je usled socijalne uskraćenosti, smetnji u razvoju, invaliditeta, teškoća u učenju, rizika od ranog napuštanja školovanja i drugih razloga potrebna dodatna podrška u obrazovanju i vaspitanju”, ovaj podatak nam ne govori mnogo o tome koliko je među njima dece sa smetnjama u razvoju i invaliditetom. Nedostatak personalnih asistenata i fizičke prepreke glavni su problemi deci i mladima sa motornim invaliditetom i neretko se dešava da ne mogu da upišu željenu školu zato što nemaju pristup zgradi ili školskim prostorijama.¹⁵⁷

Uprkos preporukama Komiteta za prava osoba sa invaliditetom i Komiteta za prava deteta, dominantni model procene o upisu u školu je medicinski, te stručni timovi u ustanovama često donose odluku da se deca ne upišu u školu na osnovu njihove dijagnoze i vrste invalidnosti, što je u suprotnosti sa zakonskim odredbama koje zabranjuju diskriminaciju i Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja. Istraživanja su pokazala da su upravo roditelji/staratelji najmanje zainteresovani za upis deteta u školu, što ukazuje i na slabu informisanost o mogućnostima obrazovanja njihove dece. Tako, ustanove često same određuju ko jeste a ko nije za školu kršeći konvencije o pravima deteta i osoba sa invaliditetom.¹⁵⁸ Takođe, osim što deca iz institucija ne pohađaju redovne škole dovoljno često, ona su dodatno segregisana i u okviru specijalnih škola organizovanjem posebnih odeljenja samo za decu iz domova.

Od marta 2020. godine, kada je proglašena pandemija u Republici Srbiji, a naročito od kada je proglašeno vanredno stanje i obrazovni sistem morao je da se

156 Opšti komentar br. 4, član 24 – Pravo na inkluzivno obrazovanje (usvojen 26. avgusta 2016. godine).

157 „Mnoga deca sa invaliditetom isključena iz školskog sistema”, *Danas*, 22. decembar 2020. godine.

158 *Ibid.*

prilagođava epidemiološkoj situaciji. Tokom vanrednog stanja neke škole nisu organizovale nastavu za decu sa poteškoćama u učenju, iako su to morale da urade.

Deca sa smetnjama u razvoju koja se obrazuju po individualnom obrazovnom planu suočavala su se sa problemima u pogledu pristupa obrazovanju, nedovoljnom i neadekvatnom komunikacijom između škola i dece i njihovih roditelja, a čak su, tokom određenog perioda, specijalne škole zatvorile vrata za svoje učenike, u vreme kada se nastava u redovnim školama odvijala po uobičajenom ili kombinovanom modelu. Prema istraživanju koje je sproveo CINS svaki sedmi učenik koji pohađa nastavu po individualnom obrazovnom planu nije imao tu mogućnost tokom vanrednog stanja.¹⁵⁹

Prema svedočenjima nekih od zaposlenih u ustanovama socijalne zaštite za decu sa smetnjama u razvoju nastava na daljinu odvijala se tako što su nastavnici iz škola za obrazovanje učenika sa smetnjama u razvoju u koju su ova deca upisana slali materijale ustanovi, a osobe koje su angažovane u neposrednom radu sa decom (medicinske sestre, negovateljice, vaspitačice i sl), trebalo je da pomognu deci u učenju i rešavanju zadataka.¹⁶⁰ Iako ovo omogućava određeni kontinuitet u obrazovanju, kvalitet takvog načina rada veoma je upitan zbog nedovoljne stručnosti onih na koje je prebačena odgovornost za učenje i obrazovanje ove dece.

5.7. *Jednakost pred zakonom i poslovna sposobnost osoba sa invaliditetom*

Poslovna sposobnost je osnovni preduslov za ostvarivanje drugih prava, a lišavanje poslovne sposobnosti¹⁶¹ 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 koja se na osnovu medicinskog veštačenja smatra da osoba može i/ili ne može da obavlja. Potpuno lišenje poslovne sposobnosti isključuje svaku mogućnost odlučivanja i raspolaganja pravima. Kako je predviđeno Porodičnim zakonom (čl. 59) osoba potpuno lišena poslovne sposobnosti ima poslovnu sposobnost deteta do 14 godina.

Postupak izmena i dopuna Porodičnog zakona traje već nekoliko godina i nije okončan ni u 2021. godini. Ako se analiziraju dosadašnji predlozi i radna verzija nacrta izmena i dopuna Porodičnog zakona, predviđa se ukidanje potpunog lišavanje poslovne sposobnosti i produženje roditeljskog prava kao najdrastičnije mere.

159 „Pojedina deca sa poteškoćama u učenju ostala bez nastave tokom korone”, *CINS*, 14. maj 2020. godine.

160 Više u: L. Stefanović, S. Lazarević i D. Ćirić Milovanović: *Analiza položaja osoba sa invaliditetom tokom Covid-19 krize*, MDRI-S, 2021. Dostupno na internet stranici MDRI-S.

161 Lišenje poslovne sposobnosti regulisano je Porodičnim zakonom i Zakonom o vanparničnom postupku.

Osim ukidanja instituta lišavanja poslovne sposobnosti postoje i drugi pravni mehanizmi kojima se omogućava poštovanje volje osobe sa invaliditetom i prevenira ograničenje poslovne sposobnosti, a ne podrazumevaju podršku u donošenju odluka u užem smislu. Neka od tih rešenja su trajno punomoćje, lična direktiva i ugovori o zastupanju.¹⁶² O tome bi trebalo razmisliti prilikom izmena i dopuna Porodičnog zakona i uvesti u domaći pravni sistem neki od pomenutih mehanizama kao alternativa lišavanju poslovne sposobnosti.

Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2020. do 2024. godine predviđa kao poseban cilj obezbeđivanje uživanja prava osoba sa invaliditetom na poslovnu sposobnost. Mere koje bi doprinele ostvarenju ovog cilja odnose se na izmenu zakonskog okvira kako bi se ukinula mogućnost potpunog lišenja poslovne sposobnosti osoba sa invaliditetom. Takođe, predviđa se postepeni prelazak na sistem pružanja podrške u odlučivanju umesto postojećeg zamenskog odlučivanja (sistem starateljske zaštite), čime se stvaraju uslovi da osobe sa invaliditetom uživaju poslovnu sposobnost ravnopravno sa drugima, u svim aspektima života. Suština ovih mera jeste stvaranje normativnog osnova za ravnopravno učešće osoba sa invaliditetom u građanskom, političkom, privrednom i drugim sferama života.

Na dan 31. decembra 2020. godine pod starateljskom zaštitom je bilo 13.436 punoletnih korisnika. U protekle tri godine ukupan broj punoletnih korisnika pod stalnim starateljstvom kontinuirano raste, te je u 2020. godini viši za 2,1% nego u 2019.¹⁶³

U toku 2020. godine okončano je 719 postupaka za lišavanje poslovne sposobnosti, od kojih je 87,3% potpuno lišeno poslovne sposobnosti, a 12,7% delimično lišeno poslovne sposobnosti.¹⁶⁴ U odnosu na 2016. godinu broj rešenja za potpuno lišavanje poslovne sposobnosti smanjen je za 49,1%, dok je broj rešenja za delimično lišavanje poslovne sposobnosti smanjen za 44,5%. Od ukupnog broja osoba lišenih poslovne sposobnosti 45% korisnika je na domskom smeštaju, 39,8% u srodničkim porodicama, a 1,7% u hraniteljskim porodicama.

5.8. Pristupačnost

Prema članu 9 Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom 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. Pristupač-

162 Neki od tih mehanizama postoje u određenim pravnim sistemima. Više u: L. Stefanović, E. Beauchamp, *Kanadski modeli odlučivanja uz podršku kao moguća alternativa režimu starateljstva u Srbiji*, 2019, MDRI-S.

163 Izveštaj o radu centara za socijalni rad za 2020. godinu, Republički zavod za socijalnu zaštitu, str. 18.

164 *Punoletni u sistemu socijalne zaštite u 2020*, Republički zavod za socijalnu zaštitu, str. 34.

nost, 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 osobe sa intelektualnim i senzornim invaliditetom.

U Strategiji unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2020. do 2024. godine sumirani su problemi koji se odnose na fizičku i informacionu pristupačnost.

Kada je u pitanju fizička pristupačnost, većina objekata poslovnih zgrada državnih organa ne zadovoljava standarde pristupačnosti. Kada su u pitanju prostorije stručnih službi centara za socijalni rad pristupačnost još uvek nije adekvatna. Podaci iz 2018. godine pokazuju da od 170 anketiranih centara za socijalni rad 72 ima (fiksnu ili pokretnu) rampu, rukohvate ima 94 centra, pristupačno prizemlje ima 118, lift (ukoliko zgrada ima više spratova) ima 156, dok pristupačan toalet ima 97 centara. Adaptacije mesta stanovanja osoba sa invaliditetom nisu sistemski rešene, te su osobe sa invaliditetom prinuđene da se same snalaze da obezbede finansijska sredstva za adaptacije, kao i da ispune vrlo komplikovane procedure za dobijanje neophodne saglasnosti. Kada su u pitanju korišćenje saobraćajnica i javnih površina, kao i usluge javnog prevoza u najvećem broju slučajeva ostaju nepristupačne za osobe sa invaliditetom.

Iako postoji adekvatan pravni okvir kojim je regulisana oblast informacione pristupačnosti, osobama sa senzornim invaliditetom i dalje je otežan pristup informacijama i komunikacijama, štampani mediji uglavnom nisu pristupačni osobama oštećenog vida, dok gluvim i nagluvim osobama u velikoj meri nisu pristupačni ni radio ni televizija. U Srbiji postoji samo 22 tumača za znakovni jezik.¹⁶⁵

U 2020. godini formirana je Međuresorna radna grupa za kreiranje i sprovođenje operativnog plana za pristupačnost za period od 2020. godine do 2024. godine.¹⁶⁶

5.9. 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

165 Elektronska evidencija stalnih sudskih tumača Ministarstva pravde dostupna je na internet stranici Ministarstva pravde.

166 „NOOIS zastupa interese 800.000 osoba sa invaliditetom”, *gledaj.rs*, 3. decembar.

rada nasuprot alternativnim modelima zapošljavanja. Pravilnikom o bližem načinu, troškovima i kriterijumima za procenu radne sposobnosti i mogućnosti zaposlenja ili održanja zaposlenja osoba sa invaliditetom 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 niti pod posebnim uslovima, uprkos odredbi člana 60 Ustava Republike Srbije koji garantuje svakome pravo na slobodan izbor rada.

Zakon je u glavi VII predvideo aktivne mere zapošljavanja osoba sa invaliditetom, koje podrazumevaju refundaciju troškova prilagođavanja radnog mesta i subvencije zarada u trajanju do godine dana poslodavcima koji na neodređeno vreme zaposle osobu sa invaliditetom bez radnog iskustva. Zakon propisuje i obavezu poslodavca da zaposli određen broj osoba sa invaliditetom u odnosu na ukupan broj zaposlenih (čl. 24), a oni koji to ne učine, dužni su da u budžetski fond za profesionalnu rehabilitaciju i podsticanje zapošljavanja osoba sa invaliditetom uplate iznos od 50% prosečne zarade po zaposlenom u Srbiji (čl. 26). Osim što je visina pomenute uplate izuzetno niska, ona je promenila i svoju prirodu izmenama Zakona 2013. godine, te su tako nekadašnji „penali”¹⁶⁷ (jasno kaznenog karaktera), postali jedna vrsta davanja čijom uplatom poslodavac *ispunjava obavezu zapošljavanja* (čl. 26, st. 2).

Socijalno preduzetništvo se smatra veoma perspektivnim oblikom poslovanja kada je u pitanju zapošljavanje osoba sa invaliditetom. U Srbiji se ono postepeno razvija. Mogu se izdvojiti pojedina preduzeća koja prednjače u zapošljavanju ljudi sa mentalnim invaliditetom, uslovima rada, inovativnošću i kvalitetom proizvoda.¹⁶⁸ Posebno je značajno što, za razliku od nekih drugih oblika angažovanja, poput radnih centara, zaposleni u ovim preduzećima rade na otvorenom tržištu rada, primaju platu koja je srazmerna njihovom radu i ne sme biti niža od minimalne zakonske zarade. U toku je izrada i posebnog zakona o socijalnom preduzetništvu. Ova preduzeća su do sada poslovala po propisima o privrednim društvima i Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom.

5.10. Zdravstvena zaštita

U oblasti zdravstvene zaštite postoji niz zakona i podzakonskih akata koji regulišu zdravstvenu zaštitu osoba sa invaliditetom. To su zakonodavne mere koje obezbeđuju prava osoba sa invaliditetom na sve oblike zdravstvene zaštite, adekvatno dijagnostifikovanje, lečenje i rehabilitaciju uz obezbeđivanje ortopedskih pomagala, medicinskih instrumenata i ostale opreme.

Prema Zakonu o zdravstvenoj zaštiti osobe sa invaliditetom imaju pravo na zdravstvenu zaštitu čak i kada ne ispunjavaju uslove za sticanje statusa zdravstvenog

167 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).

168 Na primer „Naša kuća”. Više o radu na internet stranici Udruženja.

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).

Kvalitetna i dostupna zdravstvena zaštita posebno je važna za osobe sa invaliditetom jer se dijagnostika smetnji u razvoju ili invaliditeta obavlja u zdravstvenim ustanovama. Osnovna zdravstvena zaštita koja se pruža u najbližoj zdravstvenoj ustanovi mora biti dostupna i pristupačna i deci i osobama sa invaliditetom.

U publikaciji *Situaciona analiza usluga za bebe i malu decu sa smetnjama u razvoju u Republici Srbiji*¹⁶⁹ navodi se da roditelji često nisu dovoljno informisani o mogućnostima tretmana i lečenja svog deteta, te se mnogi oslanjaju na savete drugih roditelja, a ukoliko ne uspeju da neophodne tretmane obezbede u zdravstvenoj ustanovi okreću se ustanovama iz privatne prakse, što naravno nije dostupno svima. Sa druge strane, stiže se utisak da ne postoji dovoljna kontrola tih ustanova, te se ponekad u njima nude „spasonosni” tretmani, odnosno izlečenje, čime se roditelji dovode u zabludu.¹⁷⁰

Kada govorimo o odraslim osobama sa invaliditetom, u oblasti zdravstvene zaštite oni se suočavaju sa brojnim preprekama i teškoćama – od fizičke nepristupačnosti velikog broja zdravstvenih ustanova, nepostojanja tumača znakovnog jezika, nedovoljne edukovanosti zdravstvenih radnika kad su u pitanju odrasle osobe sa mentalnim invaliditetom (na primer, u Srbiji postoje dečiji psihijatri koji se, između ostalog, bave dijagnostikom i praćenjem dece sa autizmom; kada osoba sa autizmom postane punoletna, oni i njihovi članovi porodica suočavaju se sa problemom da većina psihijatarata koji leče odrasle pacijente tvrdi kako nema iskustva u radu sa njima).

Osobe sa invaliditetom i njihovi roditelji i srodnici svedoče o nedovoljnoj senzibilisanosti zdravstvenih radnika u radu sa osobama sa intelektualnim teškoćama i autizmom, pogotovo kad su u pitanju određene invazivne medicinske procedure. Poseban problem predstavlja stomatološka zaštita ove dece i ljudi. Mali je broj stomatoloških ordinacija, bilo u državnom, bilo u privatnom sektoru koje imaju iskustvo u radu sa ovim pacijentima i dovoljno su za to senzibilisani.

Žene sa invaliditetom suočavaju se sa problemima sa ginekološkim pregledima, bilo preventivnim ili ukoliko im je potreban tretman i lečenje. Dugo su postojali problemi u dostupnosti ove usluge, zbog malog broja prilagođenih ginekoloških stolova. Poslednjih godina je situacija nešto bolja zbog velikog angažovanja ženskih organizacija, te se u štampi mogu naći napisi o tome da se u određenom gradu/regionu organizuju preventivni ginekološki pregledi za ovu populaciju.¹⁷¹

169 Situaciona analiza usluga za bebe i malu decu sa smetnjama u razvoju u Republici Srbiji: razvoj usluga vezanih za intervencije u ranom detinjstvu: mogućnosti i izazovi, UNICEF, Beograd, 2018.

170 Na primer, logopedске ordinacije koje tvrde da „Lečenje autizma podrazumeva suplementaciju, dijetetsku ishranu (gastroenterolog, medicinski biohemičar) i logopedске terapijske postupke”.

171 „U vranjskom ZC nastavljani preventivni ginekološki pregledi za žene sa invaliditetom”, *Južne vesti*, 5. april.

Situacija je značajno otežana kada su u pitanju deca sa smetnjama u razvoju i odrasle osobe koje žive u institucijama zdravstvene zaštite. U izveštaju Zaboravljena deca Srbije¹⁷² konstatuje se uskraćivanje medicinskih tretmana i zanemarivanje opasno po život deteta. U jednoj od ustanova, osoblje je reklo istražiteljima da se deci uskraćuje medicinska nega jer u bolnicama medicinsko osoblje često odbija da primi akutno bolesnu decu sa smetnjama u razvoju iz ove ustanove.

Takođe, u istom izveštaju utvrđeno je da su u posećenim ustanovama žene izložene davanju kontraceptivnih pilula bez informisanog pristanka u okviru redovne terapije, a u slučaju da su u pitanju starije žene, kao prevencija trudnoće, ugrađuje im se tzv. spirala, uz saglasnost staratelja. Žene koje žive u ustanovama socijalne zaštite izložene su i grubim kršenjima reproduktivnih prava koja obuhvataju i prisilne abortuse, tj. abortuse koji se sprovode na osnovu saglasnosti staratelja, a bez informisanog pristanka žene.¹⁷³

Kada je u pitanju zaštita mentalnog zdravlja, beleži se slaba rasprostranjenost centara za zaštitu mentalnog zdravlja u zajednici zbog čega je hospitalizacija u psihijatrijskim bolnicama, često prisilna, i dalje široko rasprostranjena. Neke psihijatrijske bolnice smeštaju ogroman broj pacijenata koji na ovim mestima provode i po nekoliko decenija, uglavnom potpuno izopšteni iz zajednice, te se može reći da se radi o ustanovama azilarnog karaktera.

U decembru 2019. usvojen je Program o zaštiti mentalnog zdravlja u Republici Srbiji za period 2019–2026. godine. Program prepoznaje problem dugotrajne hospitalizacije građana sa hroničnim psihozama i intelektualnim problemima, kao i loše uslove smeštaja i prenatrpanost i konstatuje da se ljudska prava ovih pacijenata ne poštuju. Takođe, naglašava se problem nedostatka centara za mentalno zdravlje u zajednici i drugih nestacionarnih službi koji predstavljaju okosnicu deinstitutionalizacije. Konstatuje se i da se lečenje često sprovodi nesavremenim psihijatrijskim metodama a kao bitan cilj postavlja se unapređenje kvaliteta zdravstvene zaštite i poštovanje ljudskih prava pacijenata „u skladu sa međunarodnim standardima i najboljom praksom”. Veoma je dobro što je Program praćen Akcionim planom budući da to nije bio slučaj sa prethodnim, što je negativno uticalo na njegovo ispunjavanje i činjenicu da njegovi ciljevi nisu bili ispunjeni.

Suprotno preporukama međunarodnih tela Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama i dalje je na snazi i nije izmenjen.¹⁷⁴ 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

172 Zaboravljena deca Srbije, op. cit.

173 Videti više u: Biljana Janjić, Dragana Ćirić Milovanović, *Ovde i zidovi imaju uši*, MDRI-S, Beograd 2017, str. 46–48.

174 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.

lišenje slobode u krivičnom postupku. Sredinom decembra, Ministarstvo zdravlja organizovalo je javnu raspravu o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama.¹⁷⁵

Zbog preopterećenosti zdravstvenog sistema koji se u velikoj meri okrenuo zbrinjavanju pacijenata obolelih od kovida, svi problemi sa kojima se deca i osobe sa mentalnim invaliditetom i inače suočavaju u oblasti zdravstvene zaštite, dodatno su produbljeni. To su problemi sa dijagnostikom razvojnih teškoća, nepristupačnost zdravstvenih objekata i usluga, nedovoljna senzibilisanost zaposlenih i neuvažavanje potrebe da se sama osoba sa invaliditetom mora upoznati sa medicinskim procedurama kojima će biti izložena, kao i obaveznost traženja njenog informisanog pristanka bez obzira na to da li je lišena poslovne sposobnosti ili ne. Poseban problem predstavlja i nedostatak protokola za decu/roditelje sa invaliditetom koji treba da se smeste u bolnice. Osim gore navedenog, treba naglasiti nizak nivo pripremljenosti nadležnih organa i samih ustanova socijalne zaštite da se nose sa kriznim situacijama među koje spadaju i pandemije.

6. Prava žena i ostvarivanje rodne ravnopravnosti

6.1. Rodna ravnopravnost – institucionalni okvir

Rodna ravnopravnost predstavlja jednu od osnovnih vrednosti modernih demokratskih društava. Zasnovana je na ideji jednakosti i ravnopravnosti žena i muškaraca i polazi od toga da sva ljudska bića imaju pravo da razvijaju svoje sposobnosti, usavršavaju i realizuju lične kapacitete, kao i da niko nema pravo da ih u tome onemogućava, nametanjem društveno zadatih rodni uloga (čl. 4, st. 1, tač. 4).¹⁷⁶ Rodna ravnopravnost podrazumeva pravo na jednakost i pravo na različitost, kao i da muškarci i žene moraju imati jednake mogućnosti da učestvuju i kontrolišu dobra i resurse sopstvene zajednice, te da od njih imaju podjednako koristi.¹⁷⁷

Republika Srbija je ratifikovala najvažnije univerzalne instrumente kojima se garantuju ljudska prava i zabrana diskriminacije, a zabrana diskriminacije, između ostalog i na osnovu pola/roda, garantovana je svim ratifikovanim međunarodnim instrumentima. Ustavom Republike Srbije u članu 15, kao jedno od načela, propisano je da država jemči ravnopravnost žena i muškaraca i razvija politiku jednakih mogućnosti, a ove garancije ravnopravnosti žena i muškaraca, uz obavezivanje države da razvija politiku jednakih mogućnosti, svrstavaju Srbiju među malobrojne drža-

175 „Javna rasprava o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama: Rasprava će trajati do 17. decembra 2021. godine”, *Paragraf.rs*, 29. novembar.

176 Vesna Jarić i Nadežda Radović, *Rečnik rodne ravnopravnosti*, II izmenjeno i dopunjeno izdanje, Uprava za rodnu ravnopravnost Ministarstva rada i socijalne politike Republike Srbije, Beograd 2011, str. 151.

177 *Ibid.*

ve koje imaju ustavne garancije ravnopravnosti žena i muškaraca u osnovnim odredbama Ustava.¹⁷⁸ Članom 21, st. 4 Ustava Republike Srbije je izričito propisano da se ne smatraju diskriminacijom posebne mere koje Republika Srbija može uvesti radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su u suštinski nejednakom položaju sa drugim građanima. Ovo je veoma važno za ostvarivanje rodne ravnopravnosti i poboljšanje položaja žena, jer su žene u Srbiji, uprkos dobrom zakonodavnom okviru i dalje izložene diskriminaciji u svim oblastima društvenog života.

Srbija je i potpisnica Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW), kojom se obavezala da će preduzimati odgovarajuće mere kako bi se sprečio svaki vid neposredne i posredne diskriminacije žena, obezbedio potpuni razvoj i napredak i na taj način garantovala ženama da ravnopravno sa muškarcima ostvaruju i uživaju ljudska prava i osnovne slobode. Konvencija garantuje građanska i politička prava (izborna pravo, jednakost pred zakonom, pravo na državljanstvo), ali i ekonomska, socijalna i kulturna prava (pravo na rad, obrazovanje, zdravlje, kao i relevantna prava u ekonomskom i socijalnom životu).

Republika Srbija spada u red malobrojnih država koje su zakonski uspostavile obavezu rodno odgovornog budžetiranja 2015. godine. Usvajanjem Zakona o budžetskom sistemu, promovisanje rodne ravnopravnosti prepoznato je kao jedan od budžetskih ciljeva i kao obaveza u toku planiranja i izvršenja budžeta, čime je najavljeno i njegovo postepeno uvođenje od 2016. do 2020. godine.¹⁷⁹ Rodno odgovorno budžetiranje predstavlja inovativni alat javne politike kojim se procenjuje uticaj politika i budžeta iz rodne perspektive i osigurava da oni ne produbljuju rodnu neravnopravnost, već doprinose ravnopravnijem društvu za žene i muškarce.¹⁸⁰ Na osnovu predloga Ministarstva finansija 47 direktnih budžetskih korisnika koji su bili uključeni u proces postepenog uvođenja elemenata rodno odgovornog budžetiranja u budžete imali su obavezu da, na osnovu rodne analize, formulišu svoje rodno odgovorne ciljeve i pokazatelje koji adekvatno mere doprinos cilja unapređenju ravnopravnosti između žena i muškaraca/devojčica i dečaka. Takođe, određena je i obaveza da rade na daljem unapređenju programske strukture na način da u okviru svojih nadležnosti doprinesu unapređenju rodne ravnopravnosti u skladu sa relevantnim nacionalnim sektorskim politikama i politikama u oblasti rodne ravnopravnosti.¹⁸¹

U oktobru 2021. godine predstavljen je treći Indeks rodne ravnopravnosti u Republici Srbiji 2021¹⁸², koji je zasnovan na podacima iz 2018. godine. Vrednost

178 Marijana Pajvančić, *Komentar Ustava Republike Srbije*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd 2009.

179 Rodno odgovorno budžetiranje, Uvođenje rodno odgovornog budžetiranja u Republici Srbiji u 2019, UN Women, Kancelarija u Srbiji.

180 *Ibid.*

181 Plan uvođenja rodno odgovornog budžetiranja u postupak primene i donošenja budžeta Republike Srbije za 2021. godinu, Ministarstvo finansija Republike Srbije, 31. mart 2020.

182 Indeks rodne ravnopravnosti u Republici Srbiji 2021, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, oktobar 2021.

Indeksa rodne ravnopravnosti u Republici Srbiji iznosi 58,0 poena, što predstavlja povećanje za 5,6 poena u odnosu na prvi Indeks rodne ravnopravnosti iz 2016. godine. Indeks rodne ravnopravnosti prati napretke u oblasti rodne ravnopravnosti koje je Srbija postigla u poslednjih pet godina i njihovu dinamiku. Napredak se prati u okviru šest domena: rad, novac, znanje, vreme, moć, zdravlje. Kada se posmatraju trendovi prema domenima, primećuje se da dva domena pokazuju kontinuiran napredak (moć i rad), dva (novac i znanje) pokazuju nekonzistentne trendove (periodi rasta vrednosti indeksa se smenjuju sa periodima opadanja vrednosti indeksa), a dva ne pokazuju promene (vreme i zdravlje), bilo zbog toga što nema novijih podataka pa se ne mogu pratiti trendovi (kao u slučaju vremena) ili zbog toga što su prisutni stagnatni trendovi (zdravlje).

Vlada Republike Srbije je na sednici održanoj 14. oktobra usvojila Strategiju za rodnu ravnopravnost za period od 2021. do 2030. godine.¹⁸³ Opšti cilj Strategije je prevazilaženje rodnog jaza i ostvarivanje rodne ravnopravnosti kao preduslova za razvoj društva i poboljšanje svakodnevnog života žena i muškaraca, devojčica i dečaka, dok su kao 4 posebna cilja definisani: 1. smanjen rodni jaz u ekonomiji, nauci i obrazovanju kao preduslov i podsticaj socio-ekonomskog razvoja društva; 2. obezbeđene jednake mogućnosti za ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava kao pretpostavka razvoja i bezbednog društva; 3. uspostavljena pristupačna i sveobuhvatna zdravstvena zaštita i obezbeđena socijalna sigurnost i 4. uspostavljen celovit i funkcionalan sistem za kreiranje i sprovođenje rodno odgovornih javnih politika i budžeta.

Pri definisanju ciljeva, u obzir je uzeta i analiza efektivnosti prethodne Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost, koja je kao najznačajnije izazove pri njenom sprovođenju izdvojila nedovoljno snažne institucionalne mehanizme rodne ravnopravnosti, nedostatak finansijskih sredstava za njihove aktivnosti, nedovoljno iskorišćen potencijal ženskih OCD, nefunkcionalni sistem pružanja besplatne pravne pomoći, nedovoljni kapaciteti zaposlenih u organima javne vlasti za rodno odgovorno planiranje politika i dr.

Kao sastavni deo strategije navodi se i Akcioni plan za njeno sprovođenje za period od 2021. do 2023. godine koji treba da se donese u roku od 90 dana od dana usvajanja Strategije.

6.1.1. Novi Zakon o rodnoj ravnopravnosti

Pomak na polju rodne ravnopravnosti ogleda se u donošenju novog Zakona o rodnoj ravnopravnosti početkom 2021. godine, koji bi trebalo da doprinese osnaživanju institucionalnog okvira za sprovođenje politike jednakih mogućnosti i jednakosti žena i muškaraca.

Novi Zakon oslanja se na Zakon o ravnopravnosti polova iz 2009. godine i donosi nekoliko novina. Značajna razlika vidi se u samom nazivu ova dva zakona

183 Strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2021. do 2030. godine. Dostupno na internet stranici Vlade Republike Srbije.

(ravnopravnost *polova* u starom zakonu, tj. *rodna* ravnopravnost u novom), međutim u novom Zakonu nije primetan pomak od kategorije pola ka kategoriji roda – dominantne su biološke kategorije žena i muškaraca dok se transrodne ili interpolne osobe ne spominju, a pojam rodnog identiteta nije objašnjen. Novina u Zakonu je uključivanje definicije rodne ravnopravnosti koja je u skladu sa UN definicijom, uvođenje novih pojmova kao što su višestruka diskriminacija, uravnotežena zastupljenost polova, kao i neplaćeni kućni rad. Takođe, Zakon predviđa pet planskih akata: Nacionalnu strategija za rodnu ravnopravnost; Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost; Akcioni plan jedinice teritorijalne autonomije i jedinice lokalne samouprave; planovi ili programi rada, odnosno poslovanja organa javne vlasti i poslodavaca koji obavezno sadrže i deo o rodnoj ravnopravnosti u organu javne vlasti i kod poslodavca; plan upravljanja rizicima od povrede principa rodne ravnopravnosti. Za donošenje pomenutih planova nadležni su različiti subjekti a predviđena je i obaveza naknadnih aktivnosti, odnosno izveštavanja Ministarstva nadležnog za oblast ljudskih prava.

Zakon navodi 15 oblasti u kojima se planira sprovođenje mera unapređenja rodne ravnopravnosti, kao i bliže definisanje načina na koji će se realizovati takve mere. Zanimljivo je da se u oblasti rada i zapošljavanja propisuje i mogućnost zdravstvenog osiguranja za osobe koje obavljaju neplaćeni kućni rad, ukoliko nisu zdravstveno osigurane po nekom drugom osnovu. Međutim, iako je ovakvo pravilo pozitivan pomak, ipak nije do kraja definisano kako bi se sprovodilo u praksi. Problematično je što pomenuta odredba u Zakonu neće imati pravnu snagu sve dok pravilno ne bude regulisan pravni okvir u oblasti zdravstvenog osiguranja.

Zanimljivost koju uvodi novi Zakon tiče se termina „rodno osetljiv jezik“. Naime, Zakon uvodi definiciju rodno osetljivog jezika kao jezika kojim se promoviše ravnopravnost žena i muškaraca, kao i način na koji može da se utiče na svest onih koji se tim jezikom služe. Takođe, prema Zakonu upotreba rodno osetljivog jezika je predviđena u oblasti obrazovanja, između ostalog, u udžbenicima, nastavnom materijalu, u svedočanstvima, diplomama, klasifikacijama, zvanjima, zanimanjima i sl. Isto tako, Zakon u oblasti javnog informisanja propisuje da su sredstva javnog informisanja dužna da prilikom izveštavanja koriste rodno osetljiv jezik i da na taj način učestvuju u razvijanju svesti o značaju rodne ravnopravnosti što vodi ka iskorjenjivanju rodnih stereotipa, diskriminacije na osnovu pola, kao i rodno zasnovanog nasilja, nasilja u porodici i nasilja prema ženama. Iako Zakon ne predviđa nikakve sankcije za nepoštovanje mera kojima se nalaže korišćenje rodno osetljivog jezika, za očekivati je da će se praksa upotrebe termina za zvanja i zanimanja u ženskom rodu ustaliti u javnom diskursu.

Odredba o rodno osetljivom jeziku je izazvala veliku polemiku u javnosti. Oni koji su podržali novu odredbu isticali su da se sa upotrebom rodno osetljivog jezika pruža mogućnost izbora kao i da sam jezik ima pravo da se razvija. Međutim, bilo je i negativnih kritika koje su percipirale novi Zakon kao vrlo represivan i direktno uperen protiv srpskog jezika. Odbor za standardizaciju srpskog jezi-

ka Srpske akademije nauka i umetnosti smatra da su odredbe koje se tiču rodno osetljivog jezika u suprotnosti sa istorijom norme srpskog književnog jezika i da Zakon pogrešno meša semantiku pola sa gramatičkim rodnom, jer se muški rod smatra semantički neutralnim i kao takav obuhvata nosioce i muškog i ženskog pola.¹⁸⁴ Protivnici odredbe smatraju da se na ovaj način vrši politizacija srpskog jezika i gramatike.

Iako je novi Zakon bio neophodan i dalje su određena pitanja ostala otvorena i nedovoljno ili veoma šturo obrađena. Zakon obiluje opštim načelima i uopštenim deklarativnim pravilima, koja, s obzirom na nedovoljno razrađene mehanizme za njihovo sprovođenje i sankcionisanje nepoštovanja obaveza propisanih Zakonom, na mnogim mestima više deluju kao preporuke nego kao zakonska pravila.

6.2. Jednakost i nediskriminacija

Zakonski okvir zabrane diskriminacije u Srbiji je dobar, diskriminacija je zabranjena Ustavom i antidiskriminacionim zakonima u svim oblastima i na osnovu svih stvarnih i pretpostavljenih ličnih svojstava. Odredbe o zabrani diskriminacije sastavni su deo zakona u oblasti rada, zapošljavanja, obrazovanja, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite i drugih zakona. Sa aspekta prava žena i rodne ravnopravnosti, od posebne važnosti su Zakon o zabrani diskriminacije koji je izmenjen i dopunjen u maju 2021. godine¹⁸⁵ i Zakon o rodnoj ravnopravnosti.

Član 20 Zakona o zabrani diskriminacije propisuje diskriminaciju na osnovu pola koja postoji ako se postupa protivno načelu ravnopravnosti polova, odnosno načelu poštovanja jednakih prava i sloboda žena i muškaraca u političkom, ekonomskom, kulturnom i drugom aspektu javnog, profesionalnog, privatnog i porodičnog života.

Prema godišnjem izveštaju Poverenika za zaštitu ravnopravnosti¹⁸⁶ u 2020. godini podneto je ukupno 674 pritužbe, od čega su se fizička lica obraćala u više od 85% slučajeva, a muškarci su češće podnosili pritužbe (54,9%) od žena. Najviše pritužbi podneto je zbog diskriminacije na osnovu zdravstvenog stanja (15,6%), starosnog doba (14,8%), nacionalne pripadnosti ili etničkog porekla (14,7%) i na osnovu pola (13,5%). Od ukupnog broja pritužbi koje su podnela fizička lica u oblasti rada i zapošljavanja, skoro 70% podnele su žene, zbog pogoršanja svog položaja na radu tokom trudnoće, kao i nakon povratka sa porodijskog odsustva i odsustva sa rada radi nege deteta.

184 Saopštenje „Zakon o rodnoj ravnopravnosti je zakon protiv srpskog jezika” Odbora za standardizaciju srpskog jezika od 1. juna, dostupno na internet stranici Odbora.

185 Više u poglavlju IV.1.

186 Svi statistički podaci u ovom delu izveštaja, ukoliko nije drugačije naznačeno, preuzeti su iz Redovnog godišnjeg izveštaja Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2020. godinu, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Beograd 2021.

6.3. Nasilje prema ženama

Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici u Srbiji je ratifikovana 2013. godine i ovo je prvi pravno obavezujući dokument na nivou Saveta Evrope kojim se reguliše oblast nasilja prema ženama. Tokom 2018. godine, Republika Srbija je podnela prvi izveštaj GREVIO grupi,¹⁸⁷ a ženske nevladine organizacije podnele su izveštaje iz senke i ukazale na probleme i izazove u primeni Konvencije Saveta Evrope o nasilju nad ženama i nasilju u porodici u Republici Srbiji.¹⁸⁸

U martu 2021. godine, Specijalna izvestiteljka UN za nasilje prema ženama objavila je poziv državnim institucijama, nacionalnim institucijama za ljudska prava, organizacijama civilnog društva i akademskoj zajednici svih država članica da dostave priloge za potrebe pripreme njenog izveštaja o femicidu koji će biti predstavljen na 76. sednici Generalne skupštine Ujedinjenih nacija. Ovim povodom, prilog je dostavilo udruženje građanki FemPlatz,¹⁸⁹ u kom je predstavilo rezultate istraživanja o femicidu koja obrađuju karakteristike, uzroke i odgovore na ovu najekstremniju manifestaciju nasilja prema ženama u Srbiji.

Mreža SOS Vojvodina izradila je Nezavisni izveštaj o sprovođenju prioriternih preporuka CEDAW komiteta upućenih Srbiji za period 2019–2021.¹⁹⁰ Ovaj izveštaj predstavlja ključne nalaze praćenja primene prioriternih preporuka CEDAW komiteta upućenih Republici Srbiji (preporuke br. 12 (a), 26 (a), 44 i 48 (d)). Izveštaj navodi da, iako je primetno značajno unapređenje zakonodavnog i strateškog okvira u oblasti rodne ravnopravnosti, praksa pokazuje da nedostaje primena ovih normi što značajno utiče na položaj i prava žena, te da je potrebno kontinuirano zalaganje i insistiranje na odgovornosti države za primenu preuzetih obaveza, kao i jačanje kapaciteta OCD za praćenje i na dokazima zasnovanom izveštavanju prema UN telima.

Od polovine 2017. godine u Srbiji je na snazi Zakon o sprečavanju nasilja u porodici, koji je usvojen sa ciljem opšteg i jedinstvenog načina regulisanja postupanja državnih organa u vezi sa prevencijom i zaštitom od nasilja u porodici. Žrtve porodičnog nasilja u najvećem broju su žene (92%).¹⁹¹ Za tri godine, počev od novembra 2018. godine do oktobra 2021. godine, od kada Ministarstvo pravde analizira podatke o broju žrtava nasilja u porodici, polu i odnosu žrtava i učinilaca prema

187 Izveštaj Republike Srbije podnet u skladu sa članom 68, st. 1 Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici – Studija početnog stanja, Vlada Republike Srbije, Beograd, jun 2018.

188 Podneto je ukupno sedam izveštaja iz senke. Izveštaji su dostupni na internet stranici Saveta Evrope.

189 Prilog Specijalnoj izvestiteljki o nasilju nad ženama i njegovim uzrocima i posledicama dostupan je na internet stranici udruženja FemPlatz.

190 Izveštaj je dostupan na internet stranici Platforme organizacija civilnog društva za saradnju sa mehanizmima UN za ljudska prava i na internet stranici Mreže SOS Vojvodina.

191 Za 35 meseci razmotreno 141.529 slučajeva porodičnog nasilja, Ministarstvo pravde, 18. maj 2020. godine. Dostupno na internet stranici Ministarstva pravde.

kojima su produžene hitne mere, zabeleženo je 64.335 žrtava nasilja. Od ukupnog broja žrtava, u 73,3% slučajeva (47.136 lica) žrtve su bile žene, a u 26,7% (17.199 lica) slučajeva, žrtve su bili muškarci.¹⁹²

Krajem aprila, šest godina od isteka prethodnog strateškog dokumenta, usvojena je Strategija za sprečavanje i borbu protiv rodno zasnovanog nasilja prema ženama i nasilja u porodici 2021–2025.¹⁹³ Opšti cilj Strategije je da se obezbedi efikasna prevencija i zaštita od svih oblika rodno zasnovanog nasilja prema ženama i devojkama i nasilja u porodici, kao i da se razvije sistem usluga podrške žrtvama nasilja. Jedna od novina obuhvaćena Strategijom je sprečavanje femicida kao ekstremne manifestacije nasilja prema ženama uspostavljanjem kontrolnog mehanizma za praćenje slučajeva femicida – Femicide Watch.

Ovo će doprineti i prikupljanju relevantnih podataka, s obzirom da u Srbiji i dalje ne postoji pouzdana zvanična statistika o femicidu, te se podaci o broju ubijenih žena uglavnom prikupljaju iz medija. Udruženje građanki FemPlatz objavilo je 29. decembra na svom Twitter nalogu podatak da je u 2021. godini ubijeno 25 žena. Iako je predsednica Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost Zorana Mihajlović još 2018. godine obećala osnivanje nadzornog tela za praćenje femicida u Srbiji, do kraja 2021. godine ovo telo nije uspostavljeno.¹⁹⁴

6.4. *Srpski Me too*

I pored pozitivnih pomaka u oblasti rodne ravnopravnosti, naročito kada je reč o zakonodavnom okviru, 2021. godina, nažalost, obiluje incidentima i aferama koje otkrivaju mizogene tendencije i rodno zasnovano nasilje prema ženama u srpskom društvu. Optužbe za silovanja i podvođenja maloletnica od strane poznatih ličnosti, poput glumaca i političara, uzdrmale su javni diskurs i ozbiljno otvorile pitanja rodnog nasilja kao i odgovornosti i nekažnjivosti javnih ličnosti.

Tako je početkom godine svedočenje glumice o silovanju od strane poznatog nastavnika glume, Mike Aleksića, potreslo srpsku javnost i pokrenulo niz javnih debata vezanih za rodno i seksualno nasilje u srpskom društvu. Ubrzo nakon toga pojavljuje se još jedna ozbiljna optužba silovanja protiv poznatog glumca Branislava Lečića. Takođe, početkom godine, opoziciona političarka, Marinika Tepić, je javno optužila i iznela tvrdnje da je predsednik Jedinствene Srbije Dragan Marković Palma podvodio maloletne devojke i žene na žurkama i provodima na kojima su se okupljali, između ostalih, pojedini visoko pozicionirani političari i lokalna politička elita. Zatim se pojavila vest da je u Istraživačkoj stanici „Petnica” više desetina žena

192 „Šesnaest dana aktivizma protiv nasilja nad ženama i devojkama”, Ministarstvo pravde, 2. decembar.

193 Strategija je dostupna na internet stranici Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

194 „Mihajlović: formirati telo za praćenje femicida”, *Danas*, 18. maj 2018. godine.

bilo seksualno uznemiravano i fotografisano bez pristanka od strane zaposlenog Branislava Savića.

Serija optužbi za seksualno uznemiravanje i nasilje nad ženama koje je potresalo javnost mesecima se može okarakterisati kao srpski Me too pokret.¹⁹⁵ Optužba za seksualni prestup protiv Mike Aleksića pokrenula je lavinu novih optužbi i otkrivanja brojnih slučajeva rodno zasnovanog nasilja počinjenog od strane poznatih ličnosti u Srbiji.

6.4.1. Slučaj Miroslav Mika Aleksić

Početakom 2021. godine glumica Milena Radulović i još dve devojke su prijavile policiji da ih je silovao i/ili seksualno uznemiravao Miroslav Mika Aleksić, vlasnik škole glume u kojoj su žrtve pohađale nastavu glume, mnoge od njih još dok su bile maloletne.

Prijava Milene Radulović navela je još nekoliko devojaka da prijave bivšeg učitelja glume za slična dela.¹⁹⁶ Međutim, medijsko pokrivanje samog slučaja je krajnje problematično. U pojedinim štampanim medijima pojavljivale su se informacije koje su devojke iznosile tokom davanja iskaza u tužilaštvu.¹⁹⁷ Neprimereni i agresivni naslovi i tekstovi u tabloidima, kao i komentarisanja pojedinaca iz javne sfere koji su stali u odbranu optuženog samo nastavljaju da dodatno narušavaju položaj žrtava i vode ka njihovoj novoj stigmatizaciji.¹⁹⁸ Poverenica za zaštitu ravnopravnosti uputila je Upozorenje za javnost¹⁹⁹ povodom emisije *TV Happy* u kojoj su astrolozi, numerolozi i grafolozi tumačili sudbinske brojeve Milene Radulović i Miroslava Aleksića u vezi sa prijavljenim slučajem seksualnog nasilja, navodeći da predstavlja ponižavanje i ismevanje žene koja je prijavila nasilje i banalizuje čitav slučaj, ali i ovu temu. Zbog ovog gostovanja i Autonomni ženski centar uputio je prijavu Regulatornom telu za elektronske medije,²⁰⁰ koje je pokrenulo postupak za izricanje mere protiv *TV Happy* za neprofesionalno vođenje programa.

Početakom avgusta, Apelacioni sud u Beogradu potvrdio je u celosti optužnicu protiv Miroslava Mike Aleksića kojom se tereti za ukupno devet silovanja i polnih uznemiravanja sedam polaznica te škole, a mesec dana kasnije mera pritvora je za-

195 Pokret Me Too (ili #MeToo), sa varijacijama srodnih lokalnih ili međunarodnih naziva, je društveni pokret protiv seksualnog zlostavljanja i seksualnog uznemiravanja. Pod ovim heštegom, ljudi dele svoja iskustva o seksualnim napadima i uznemiravanju na društvenim mrežama.

196 „Traumatična ispovest Milene Radulović pokrenula lavinu – Glumica nije bila jedina žrtva!”, *Gloria*, 18. januar.

197 „Tintor: Aleksić prijavljen i za slučaj od pre dva meseca”, *Danas*, 26. januar.

198 „Po čijem nalogu prorežimski mediji brane Miku Aleksića?” *Danas*, 21. januar.

199 Upozorenje za javnost Poverenika za zaštitu ravnopravnosti od 2. februara, dostupno na internet stranici Poverenika.

200 „AŽC podneo prijavu REM-u povodom jutarnjeg programa na HAPPY TV u kome su diskutovani uporedni horoskopi Milene Radulović i Miroslava Aleksića”, Autonomni ženski centar, 12. februar.

menjena merom zabrane napuštanja stana uz elektronski nadzor. Suđenje je počelo krajem oktobra, a sam početak procesa obeležili su, po oceni advokata oštećenih, pokušaji opstrukcije od strane odbrane. Naime, Aleksićeva odbrana dostavila je nove dokaze sudu, izjave više od 50 svedoka, te ukoliko sudsko veće prihvati ovaj predlog, suđenje će se značajno odužiti. Viši sud u Beogradu doneo je odluku da će suđenje biti otvoreno za javnost.²⁰¹

6.4.2. Slučaj *Branislav Lečić*

Glumica Danijela Štajnfeld optužila je poznatog glumca Branislava Lečića da ju je silovao pre devet godina. Glumica se odlučila da javno iznese optužbu nakon što je Lečić pozvao učenike i učenice, škole čiji je vlasnik Mika Aleksić nakon iznetih detalja seksualnog zlostavljanja i uznemiravanja, u svoju školu glume. Danijela je objavila ime svog silovatelja jer je smatrala da je njena društvena odgovornost da zaštiti učenike koji bi se možda ponovo našli u ranjivoj situaciji u kojoj mogu lako da postanu žrtve seksualnog uznemiravanja.

Epilog slučaja Branislava Lečića se dogodio polovinom 2021. godine kada je Više javno tužilaštvo u Beogradu saopštilo da u pomenutom slučaju „ne postoje osnovni sumnje da je učinjeno navedeno krivično delo niti bilo koje drugo krivično delo za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti”.²⁰² Prigovor koji je uložio advokat Danijele Štajnfeld na rešenje o odbačenoj krivičnoj prijavi odbijen je od strane Apelacionog javnog tužilaštva.

6.4.3. Slučaj „*Petnica*”

Još jedna u nizu optužbi za seksualno uznemiravanje koja je dospela u javnost ove godine tiče se slučaja Istraživačke stanice „Petnica” gde je desetina žena pretrpelo zlostavljanje od strane bivšeg zaposlenog, Branislava Savića. Prvobitno je pet devojaka podnelo prijavu policiji, međutim ubrzo im se pridružilo još bivših polaznica „Petnice”.

Po svedočenju žrtava, sve su doživele zlostavljanje u periodu od 2003. do 2014. godine. Kako pojedini mediji navode, Uprava „Petnice” je saznala za problem još 2014. godine, a za razmere problema saznala 2017. godine, kada je sa navodnim zlostavljačem raskinut radni odnos. Međutim, okrivljeni je nastavio da bude angažovan u „Petnici” sve do kraja 2019. godine.²⁰³

Branislav Savić je koristio dva obrasca ponašanja kako bi vršio nasilje nad maletnim učenicama. Nasilnik je ili zloupotrebljavao svoj autoritet ili je primoravao i ucenjivao svoje žrtve. Pored verbalnog zlostavljanja i primoravanja pojedinih polaznica na kasne večernje razgovore u njegovom studiju, okrivljeni je prisiljavao pojedine

201 „Suđenje Miki Aleksiću biće otvoreno za javnost. Sud odbio većinu svedoka koje je predložila odbrana i odredio tonsko snimanje, sledeći pretres u decembru”, *Blic*, 15. novembar.

202 „Apelaciono tužilaštvo odbilo prigovor advokata Danijele Štajnfeld”, *Danas*, 3. avgust.

203 „Slučaj Petnica i seksualno nasilje i zlostavljanje: Šta do sada znamo”, *BBC News*, 24. juna.

maloletne učenice da ih fotografiše nage. Zanimljivo je da i bivši i sadašnji direktor „Petnice” delimično ili u potpunosti negiraju da su imali saznanja o navodnom seksualnom uznemiravanju, već da su samo postojala saznanja o grubljem verbalnom op-
hođenju koje se očigledno tolerisalo od strane Uprave. Nakon što su optužbe javno iznesene u medijima, direktor „Petnice” Nikola Božić podneo je ostavku.²⁰⁴

Pohvalno je što je u ovom slučaju Osnovno javno tužilaštvo u Valjevu odlučilo da formira predmet i započne istragu o mogućem seksualnom zlostavljanju u prostorijama Istraživačke stanice „Petnica”. Tužilaštvo je preduzelo sve neophodne korake kako bi zadovoljilo pravdu i žrtve i naložilo policiji da u „Petnici” obavi informativne razgovore sa osobama koje su u periodu kada su se navodni zločini odigrali bile na odgovornim mestima.²⁰⁵

6.4.4. Podvođenje žena, devojaka i devojčica u Jagodini

Političarka Marinika Tepić iznela je informacije o slučajevima seksualnog uznemiravanja i podvođenja žena i maloletnih devojaka od strane političara Dragana Markovića Palme. Marinika Tepić je došla do saznanja da je Palma organizovao žurke u hotelu na kojima su se podvodile maloletnice i žene, a na kojima su prisustvovali pojedini visoki funkcioneri.²⁰⁶ Na osnovu svedočenja zaštićenog svedoka, koji je bio zaposlen u pomenutom hotelu, saznalo se da su žurkama prisustvovali i ministri, poput Ivice Dačića, njihovi zamencici, pojedini biznismeni i bliski Palmine stranački saradnici.²⁰⁷ Dok je jedan deo javnosti bio zgrožen nad obelodanjenim detaljima slučaja, neki su stali u odbranu Dragana Markovića, između ostalih, i žene zaposlene u restoranu „Tigar” u Jagodini, koje su branile Palmu i istovremeno osudile Mariniku za širenje nestine.²⁰⁸ Više javno tužilaštvo u Jagodini formiralo je 21. aprila predmet za utvrđivanje svih okolnosti u vezi sa navodima sa konferencije za novinare Marinike Tepić, između ostalog i na osnovu zahteva koji je podneo Marković. Predmet je prebačen u Više javno tužilaštvo u Kraljevu, koje je u avgustu saopštilo da za sada nema osnova sumnje niti dokaze za pokretanje krivičnog postupka protiv Markovića.²⁰⁹

6.4.5. #NisamPrijavila

Tvit aktivistkinje Nine Stojaković o zlostavljanju koje je njena sestra pretrpela od svog dečka podstakao je hiljade žena u Srbiji i regionu da podeli svoja iskustva o rodno zasnovanom nasilju i razlozima zašto ga nisu prijavile. Do kraja 2021. godine

204 *Ibid.*

205 „Pretresi i saslušanja u slučaju ‘Petnica’”, *Radio Slobodna Evropa*, 28. juna.

206 „Tepić (SSP): U hotel u Jagodini na Palmine žurke dovođene devojčice od 15, 16, 17 godina”, *Danas*, 19. april.

207 Bojana Anđelić, „Ko je sve bio na Palminim žurkama”, *Nova S*, 20. aprila.

208 Danijela Luković i Ivana Mastilović Jasnić, „Zatvorene žurke u zabranjenom: Tajni svedok Marinike Tepić optužuje Palmu za podvođenje devojčica, Palma uzvraća: ‘To je najgnusnija laž!’”, *Blic*, 19. april.

209 „Slučaj ‘Palma’: Tužilaštvo nije našlo dokaze o podvođenju.” *Al Jazeera*, 28. avgust.

više od 23.000 tvitova je podjeljeno na haštagu #NisamPrijavila, a kao najčešći razlog neprijavlivanja, pored straha od osude okruženja, je nepoverenje u nadležne institucije i nedostatak podrške ili relativizacija i nezainteresovanost policije.²¹⁰

Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, tokom 2020. godine, podneto je ukupno 411 prijava za krivična dela protiv polne slobode, odnosno za neku vrstu seksualnog nasilja, od čega je 117 krivičnih prijava odbačeno. Od 411 prijava, 44 su podnete zbog silovanja (19 odbačeno), 14 zbog obljube nad nemoćnim licem (2 odbačene), 21 zbog obljube deteta (1 odbačena), 7 zbog obljube zloupotrebom položaja (2 odbačene). U 114 slučajeva prijave su podnete zbog nedozvoljenih polnih radnji, od kojih je 26 odbačeno, a 166 zbog polnog uznemiravanja (53 odbačene). Za podvođenje i omogućavanje vršenja polnog odnosa podneta je jedna prijava, koja je i odbačena, a za posredovanje u vršenju prostitucije podneto je 14 prijava, od kojih je 11 odbačeno.²¹¹

7. Položaj Roma

Romska nacionalna manjina je i dalje, pored mađarske, najbrojnija nacionalna manjina u Republici Srbiji. Prema popisu stanovništva Republičkog zavoda za statistiku iz 2011. godine, 147.604 građana se izjasnilo kao Romi.²¹² Međutim, pripadnici romske nacionalne manjine su u izrazito nepovoljnijem položaju u odnosu na ostatak stanovništva u Srbiji i izloženi su socijalnoj isključenosti koja je duboko ukorenjena. Izveštaji međunarodnih tela za zaštitu ljudskih prava učestalo ukazuju na izuzetno nepovoljan položaj pripadnika i pripadnica romske nacionalne manjine.²¹³ Zapošljavanje, rešavanje stambenog pitanja, pristup obrazovanju i uslugama

210 „Serbian Woman’s Tweet About Male Violence Goes Viral”, *Balkan Insight*, 27. decembar.

211 „Bilten – Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji, 2020”, Republički zavod za statistiku, 2021.

212 S. Radovanović, A. Knežević, *Romi u Srbiji – Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji*, Republički zavod za statistiku, Beograd 2014.

213 Zaključna zapažanja Komiteta za ljudska prava povodom trećeg periodičnog izveštaja Republike Srbije o sprovođenju Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, CCPR/C/SRB/CO/3, 10. april 2017. godine; Zaključna zapažanja Komiteta za prava deteta povodom kombinovanog drugog i trećeg periodičnog izveštaja Republike Srbije o sprovođenju Konvencije o pravima deteta, CRC/C/SRB/CO/2–3, 7. mart 2017. godine; Zaključna zapažanja Ekonomskog i socijalnog saveta UN povodom drugog periodičnog izveštaja Republike Srbije o sprovođenju Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, E/C.12/SRB/CO/2, 10. jul 2014. godine; Zaključna zapažanja Komiteta za eliminisanje svih oblika diskriminacije žena povodom četvrtog periodičnog izveštaja Republike Srbije o sprovođenju Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, CEDAW/C/SRB/CO/4, 14. mart 2019. godine; Zaključna zapažanja Komiteta za eliminisanje svih oblika rasne diskriminacije povodom kombinovanog drugog do petog izveštaja Republike Srbije o sprovođenju Konvencije o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije, CERD/C/SRB/CO/2–5, 3. januar 2018. godine; brojni izveštaji specijalnih procedura Ujedinjenih nacija kao i izveštaji Evropske komisije o napretku Srbije (2005–2021).

zdravstvene zaštite, kao i borba protiv diskriminacije su ključni izazovi za unapređenje položaja pripadnika romske nacionalne manjine.

7.1. Definicija manjina i normativni okvir zaštite prava manjina sa posebnim osvrtom na romsku nacionalnu manjinu

Iako ne postoji jedna međunarodno prihvaćena definicija manjina, Deklaracija Ujedinjenih nacija o manjinama navodi da se pripadnost manjinama zasniva na osnovu nacionalnog ili etničkog, kulturološkog, verskog ili jezičkog identiteta,²¹⁴ koji se razlikuje od identiteta većinske populacije. Definicija nacionalnih manjina koju je 1977. godine Francesko Kapotorti, bivši Specijalni izvestilac Potkomisije Ujedinjenih nacija za prevenciju diskriminacije i zaštitu manjina ponudio a koja je takođe zastupljena u sistemu zaštite ljudskih prava Ujedinjenih nacija, definiše nacionalne manjine kao „grupu brojčano inferiornu u odnosu na ostatak stanovništva države, u nedominantnom položaju, čiji članovi – budući da su državljani države – poseduju etničke, verske ili jezičke karakteristike koje se razlikuju od ostatka stanovništva i pokazuju, čak iako samo implicitno, osećaj solidarnosti, usmeren ka očuvanju njihove kulture, tradicije, vere ili jezika.”²¹⁵

Zaštita prava manjina je nerazdvojiva od pitanja zabrane diskriminacije, te se osnovna načela zaštite prava manjina mogu locirati u odredbama međunarodnih ugovora i instrumenata koje se tiču različitih prava. Izvore lociramo između ostalog u Povelji Ujedinjenih nacija, koja u prvom članu pod ciljevima organizacije navodi međunarodnu saradnju u cilju podsticanja i poštovanja prava svih ljudi, nezavisno od rase, pola, jezika i veroispovesti; što se takođe ponavlja i u članu 55. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (1948) takođe članovima 1 i 2 propisuje jednakost svih u pravima i dostojanstvu te zabranu diskriminacije u pristupu pravima propisanim Deklaracijom na osnovu „rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porekla, imovine, rođenja ili drugih okolnosti.”

Iako su prava manjina i zabrana diskriminacije usko povezani, određeni međunarodni dokumenti se jasno pozivaju na zaštitu prava manjina a ne samo zabranu diskriminacije. Tu se između ostalog može izdvojiti prethodno pomenuta Deklaracija o pravima manjina, većinskim brojem glasova usvojena od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 18. decembra 1992. godine.²¹⁶ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima koji članom 27 propisuje da „u državama gde postoje etničke, verske ili jezičke manjine, lica koja pripadaju tim manjinama ne mogu

214 Deklaracija o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, verskim ili jezičkim manjinama, A/RES/47/135.

215 Studija o pravima osoba koje pripadaju etničkim, verskim, i lingvističkim manjinama (1979), E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, st. 568.

216 Pogledati Deklaraciju o obavezama zemalja članica UN prema manjinama.

biti lišena prava da imaju u zajednici s drugim članovima svoje grupe, svoj sopstveni kulturni život, da ispovedaju svoju sopstvenu veroispovest i obavljaju verske dužnosti, ili da upotrebljavaju svoj sopstveni jezik”;²¹⁷ dok Komitet za ljudska prava, telo uspostavljeno Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima zarad nadgledanja njegovog sprovođenja od strane država ugovornica, pruža autoritativnu interpretaciju ovog člana u Opštem komentaru br. 23 o pravima manjina. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima ima odredbe koje se tiču zabrane diskriminacije po određenim osnovama, ali Komitet zadužen za nadgledanje njegovog sprovođenja takođe eksplicitno navodi obavezu obezbeđivanja pristupa pravima manjina, kao u svom Opštem komentaru br. 14 o pravu na najviši dostižni standard fizičkog i mentalnog zdravlja, Opštem komentaru br. 22 o pravu na seksualno i reproduktivno zdravlje, Opštem komentaru br. 24 o obavezama država ugovornica prema Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima u kontekstu aktivnosti biznisa/preduzeća itd. Konvencija o pravima deteta takođe propisuje članom 30 da deci pripadnicima etničkih, verskih ili jezičkih manjina i pripadnicima domorodačkih naroda „neće biti uskraćeno pravo, u zajednici sa drugim članovima njegove grupe, da uživa svoju kulturu, da ispoveda i manifestuje svoju veru ili da koristi svoj jezik.”²¹⁸ Pored toga, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije je od velikog značaja u kontekstu zaštite pripadnika nacionalnih manjina, imajući u vidu njen opseg, antidiskriminacione i desegregacione odredbe, te prepreke sa kojima se susreću pripadnici i pripadnice romske nacionalne manjine pri uživanju svojih prava.

Na regionalnom nivou se kao izuzetno važan dokument za zaštitu prava manjina izdvaja Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina koju je Srbija ratifikovala 11. maja 2001. godine.

Pored toga, Ustav Republike Srbije propisuje da „Republika Srbija štiti prava nacionalnih manjina,” kao i da „država jemči posebnu zaštitu nacionalnim manjinama radi ostvarivanja potpune ravnopravnosti i očuvanja njihovog identiteta,” (čl. 14), te bliže definiše prava pripadnika nacionalnih manjina članovima 75–81. Propisuje obezbeđivanje zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u Skupštini RS (čl. 100), kao i zabranu usvajanja mera odstupanja od ljudskih i manjinskih prava koje mogu da dovedu „do razlikovanja na osnovu rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili društvenog porekla.” (čl. 202, st. 3).

217 Prema Kancelariji Visokog komesara za ljudska prava UN, član 27 je bio inspiracija za navedenu Deklaraciju – OHCHR, *Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation* (2010), HR/PUB/10/3, str. 15. Dostupno na engleskom jeziku na internet stranici Kancelarije Visokog komesara UN za ljudska prava.

218 Ovo nije iscrpan spisak. Za detaljniji pregled međunarodnih mehanizama za zaštitu prava manjina, pogledati dokument u prethodnoj fusnoti. Komitet za ljudska prava ima značajnu jurisprudenciju u ovom polju, a neki od najpoznatijih slučajeva su *Lovelace protiv Kanade* A/36/40(SUPP. No. 40); *Lubicon Lake Band protiv Kanade*, CCPR/C/38/D/167/1984; *Kitok protiv Švedske*, CCPR/C/33/D/197/1985; takođe je zanimljiv slučaj Komiteta za eliminisanje rasne diskriminacije *TBB Turkish Union in Berlin Brandenburg protiv Nemačke*, CERD/C/82/D/48/2010.

Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina bliže uređuje način ostvarivanja individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina zaštićenih Ustavom i međunarodnim ugovorima (čl. 1, st. 1), a Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina definiše pravni položaj i ovlašćenja nacionalnog saveta nacionalnih manjina, postupak izbora saveta i njihovo finansiranje a takođe je od velikog značaja Zakon o zabrani diskriminacije.²¹⁹

Što se tiče zaštite prava romske nacionalne manjine, ne postoje konkretni propisi koji se bave njihovom zaštitom, ali se svi gore navedeni instrumenti odnose i na zaštitu prava te grupe. Pored toga postoje brojni sektorski zakoni od velikog značaja za uživanje prava ove grupe, uključujući Zakon o socijalnoj zaštiti, Zakon o socijalnoj karti, Zakon o matičnim knjigama, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Zakon o zdravstvenom osiguranju, Zakon o pravima pacijentata, zakoni kojima se uređuje pitanje obrazovanja, Zakon o mladima, Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, Zakon o stanovanju i održavanju zgrada i Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom. Od drugih dokumenata od važnosti za ostvarivanje prava Roma i Romkinja, izdvajaju se Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji do 2030. godine, Strategija zapošljavanja u Republici Srbiji usvojena za period od 2021. do 2026. godine, Nacionalna strategija socijalnog stanovanja, Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2021. do 2030. godine, Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije, Strategija prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom, i drugi. Naravno, Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji u periodu od 2016. do 2025. godine se posebno izdvaja. Doduše, kao što će kasnije biti pomenuto, Strategija je revidirana u decembru 2021. godine u cilju usklađivanja sa Poznanjskom deklaracijom, kao i EU strateškim okvirom za Rome.²²⁰

7.2. Socijalno uključivanje Roma

Ove godine, tačnije 25. juna 2021. godine osnovano je Koordinaciono telo za unapređenje položaja i socijalno uključivanje Roma i Romkinja i praćenje Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2016. do 2025. godine.²²¹ Ono je zaduženo da se bavi praćenjem realizacije Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2016. do 2025. godine, kao i da „prati realizaciju utvrđenih mera i aktivnosti za unapređenje položaja i socijalno uključivanje Roma i Romkinja” u skladu sa Strategijom, te inici-

219 O pravima nacionalnih manjina vidi više u poglavlju IV.4.

220 Izveštaj o obavljenoj javnoj konsultaciji o Predlogu revidirane Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2022. do 2030. godine dostupan je na internet stranici Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog.

221 Odluka je dostupna na internet stranici Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog.

ra postupke i koordiniše rad organa državne uprave, lokalne samouprave, državnih preduzeća i drugih relevantnih organa Republike Srbije u svrhu ispunjavanja ciljeva Strategije.²²² Pored toga, pri Ministarstvu za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, formiran je Odsek za unapređenje položaja Roma i Romkinja čija je uloga da pruža tehničku podršku pomenutom Koordinacionom telu, te je u saradnji sa njegovom Stručnom grupom²²³ i nadležnim organima državne uprave i drugim relevantnim akterima saradivala u pisanju Predloga revidirane strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja.

Od 28. novembra do 5. decembra 2021. godine sprovedene su javne konsultacije o Predlogu revidirane strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja za period 2022–2030. godine, u skladu sa Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije i Poslovníkom Vlade. Iako je u pitanju dokument koji sadrži skoro stotinu strana, određeno je bilo samo pet radnih dana za trajanje javne konsultacije, tj. za prilaganje primedbi na dokument.²²⁴ Samo četiri stranke su u tom periodu priložile svoje komentare, iako se u izveštaju sa javne konsultacije navodi da je poziv za dostavljanje komentara prosleđen na preko 1.000 adresa.²²⁵

Predlog je napravljen nakon dve godine kašnjenja u usvajanju Akcionog plana za sprovođenje Strategije za 2019. i 2020. godinu. Stoga, postavlja se pitanje koliko se revidiranjem postojećih dokumenata doprinosi unapređenju položaja Roma i Romkinja, kada nadležne institucije godinama nisu našle za shodno da uspostave akcioni plan kojim će se sprovoditi ciljevi postojeće Strategije. Ipak, treba pomenuti da su uvedene određene promene, koje uključuju uspostavljanje tri horizontalna cilja: jednakost, koja uključuje borbu protiv anticiganizma i diskriminacije; inkluzije, koja podrazumeva smanjenje siromaštva i isključenosti te zatvaranje socio-ekonomskog jaza između Roma i opšte populacije; i učešća (participacije), što uključuje osnaživanje i unapređenje saradnje i poverenja. Pored toga ostaje fokus na pet primarnih oblasti koje su i prethodno bile predmet Strategije.

Po podacima Vlade Republike Srbije i Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije (SIPRU), prikupljenih tokom 2020. godine putem Baze za praćenje mera za inkluziju Roma i Romkinja kao i drugih mehanizama za praćenje primene Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja, od anketiranih 116 jedinica lokalne samouprave (JLS) u kojima živi značajan broj pri-

222 Član 2.

223 Stručnu grupu čine predstavnici različitih organa državne uprave, nezavisnih institucija i sl. Taksonativno su navedeni u čl. 7 Odluke o obrazovanju Koordinacionog tela za unapređenje položaja i socijalno uključivanje Roma i Romkinja i praćenje realizacije Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2016. do 2025. godine.

224 Uvidom u pozive za javne konsultacije za druge teme i oblasti, može da se primeti da je najčešće više vremena odvajano za ove aktivnosti.

225 Izveštaj o obavljenoj javnoj konsultaciji o Predlogu revidirane Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2022. do 2030. godine dostupan je na internet stranici Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog.

padnika i pripadnica romske nacionalne manjine, njih 49 usvojilo je lokalni akcioni plan (LAP) za uključivanje Roma i Romkinja.²²⁶ Od 49 JLS koje su usvojile LAP, 41 pokriva svih pet prioriternih oblasti predviđenih strategijom,²²⁷ a 45 JLS izdvaja posebna finansijska sredstva za unapređivanje položaja Roma i Romkinja. Od anketiranih JLS, u 50% su angažovani pedagoški asistenti ili asistentkinje, u 66,3% su angažovani koordinatori ili koordinatorke za romska pitanja, u 38,7% su angažovane zdravstvene medijatorke, dok su mobilni timovi formirani u 35,3% JLS. Prikupljeni podaci ukazuju na napredak u odnosu na prethodnu godinu. Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji, a zapravo i Predlog revidirane strategije, upravo prepoznaje suštinski značaj JLS u unapređenju inkluzije i zaštite prava pripadnika i pripadnica romske nacionalne manjine, kao i neophodnost usvajanja i primene lokalnih akcionih planova.²²⁸

Od važnosti u 2021. godini je takođe bilo usvajanje Zakona o socijalnoj karti koji je stupio na snagu 25. februara 2021. godine a počće da se primenjuje u martu 2022. godine. Zakon o socijalnoj karti „uređuje uspostavljanje i vođenje jedinstvenog registra Socijalna karta”, a deklarativni cilj uvođenja socijalne karte je uspostavljanje centralizovane i jedinstvene evidencije koja će sadržati podatke o socio-ekonomskom statusu pojedinaca i povezanih lica radi utvrđivanja činjenica relevantnih za ostvarivanje prava i usluga iz oblasti socijalne zaštite, „pravednije raspodele socijalne pomoći”, ali i olakšavanja posla nadležnim organima, kao i prikupljanja podataka o efektima mera.

Iako je ministarka za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja navela da će usvajanje ovog zakona „omogućiti pravedniju raspodelu novca za socijalno najugroženije grupe i uspostaviti bolju kontrolu socijalnih davanja,”²²⁹ dok je u ekspozeu za sastav Vlade Srbije 2020. godine bilo navedeno da će „socijalne karte [...] omogućiti da građani koji su u najtežem ekonomskom položaju budu vidljiviji u sistemu, kako bi blagovremeno i efektivno ostvarili prava na potrebnu podršku,”²³⁰ postoji bojazan da su ove izjave, specijalno druga, obmanjujuće. Naime, izražena je bojazan, specifično usled odredaba člana 17 „da se Zakon o socijalnoj karti, donosi ne radi toga da se omogući da građani koji su u najtežem ekonomskom i socijalnom položaju budu vidljiviji u sistemu, kako bi blagovremeno i efektivno ostvarili prava na potrebnu podršku, već radi ukidanja ili obustave davanja u onim slučajevima u koji-

226 „Pregled podataka gradova i opština o merama za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u 2020. godini”, Vlada RS, SIPRU Tim, Beograd 2021. Dostupno na internet stranici Stalne konferencije gradova i opština. Podaci iz JLS koje su ih dostavili se odnose na 102.195 Roma i Romkinja prema podacima sakupljenim popisom 2011. godine.

227 Pet prioriternih oblasti uključuju socijalnu zaštitu, zapošljavanje, obrazovanje, stanovanje i zdravlje.

228 Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji u periodu od 2016. do 2025. godine, str. 7. Takođe videti str. 7 i 8 Predloga revidirane strategije.

229 „Kisić-Tepavčević: Zakon o socijalnim kartama pravednije raspoređuje novac”, *NI*, 17. februar.

230 Program Vlade Republike Srbije kandidata za predsednika Vlade Ane Brnabić. Dostupno na internet stranici Vlade Republike Srbije.

ma korisnici zbog neke životne situacije „preskoče” cenzus za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć.²³¹ Imajući u vidu da su, prema rečima ministarke za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, „romske porodice najbrojniji [...] korisnici mera socijalne pomoći”,²³² neophodno je pratiti efekte ovog zakona, tj. primene sistema socijalne karte na pristup uslugama socijalne zaštite pripadnika i pripadnica ove nacionalne manjine.

Zaštitnik građana je u saradnji sa A11 – Inicijativom za ekonomska i socijalna prava u maju 2020. godine objavio poseban izveštaj sa preporukama vezanim za poboljšanje uslova u romskim naseljima u situaciji vanrednog stanja i primene mera zaštite usled epidemije koronavirusa. Glavne preporuke i nalazi se zasnivaju na postetama deset neformalnih romskih naselja u Srbiji.²³³ Nažalost, iako su nalazi istraživanja tj. izveštaja ukazivali na značajne propuste u osiguravanju pristupa ljudskim pravima, posebno iz korpusa ekonomskih i socijalnih prava, kao i dostojanstvenim uslovima života, propuštena je prilika da se sprovedu bilo kakve naknadne aktivnosti kojima bi se utvrdilo da li su preporuke zapravo ispunjene.

7.3. Položaj romske zajednice i evropske integracije

Evropska komisija je 6. maja 2021. godine usvojila dokument²³⁴ kojim se metodologija pristupanja pod nazivom „Unapređenje procesa pristupanja – kredibilna perspektiva EU za Zapadni Balkan”²³⁵ primenjuje i na Srbiju i Crnu Goru. Ova metodologija predstavlja značajnu promenu, utoliko što se pregovaračka polja organizuju po klasterima kojih je ukupno šest, a potom se pregovori iz svih poglavlja koja su u datom klasteru uporedo otvaraju. Usled ovih promena odlukom Vlade formirana je Koordinacija za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji i Tima za podršku pregovorima. Nezavisno od toga, ove promene za sada nisu uticale na ostvarivanje prava romske nacionalne manjine utoliko što nisu otvoreni novi klasteri koji se dotiču pitanja uživanja prava ove grupe.²³⁶

Takođe je bitno iz perspektive evropskih integracija to što je Evropska unija 2020. godine usvojila Strateški okvir za jednakost, inkluziju i učešće Roma za period

231 Danilo Ćurčić, „Analiza Zakona o socijalnoj karti u kontekstu obrade podataka o ličnosti”, u *Privatnost i zaštita podataka o ličnosti u Srbiji: Analize odabranih sektorskih propisa i njihove primene*, ur. Uroš Mišljenović, Partneri Srbija, Beograd, mart 2021, str. 63.

232 „Ministarka za rad: Romi najbrojniji korisnici socijalne pomoći”, *Danas*, 26. novembar 2020. godine.

233 Više u *Izveštaj 2020*, IV.7.1.

234 „EU odobrila primenu nove metodologije za Srbiju i Crnu Goru”, *Radio Slobodna Evropa*, 11. maj.

235 Evropska komisija, COM (2020) 57, 5. maj 2020. Dostupno na internet stranici Ministarstva za evropske integracije.

236 Vidi više u „Položaj osetljivih grupa u procesu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji – pregled stanja: položaj Roma i Romkinja”, Vlada Republike Srbije i SIPRU, 2021.

2020–2030. godine²³⁷ (a na krilima kog su zemlje Evropske unije usvojile Preporuke za ravnopravnost, inkluziju i učešće Roma²³⁸). Usvajanje Strateškog okvira je bitno utoliko što će, u cilju približavanja Srbije Evropskoj uniji, ovaj dokument uticati na kreiranje nacionalnih politika koje se tiču pitanja uživanja prava romske nacionalne manjine.

Predlog revidirane strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja za period od 2022. do 2030. godine napravljen je upravo u cilju evropskih integracija, tj. približavanja navedenom Strateškom okviru, kao i ciljevima Poznanjske deklaracije,²³⁹ što se primećuje i kroz ubacivanje termina kao što su „civilna registracija” u tekst strategije. Evropska komisija u Izveštaju za 2021. godinu²⁴⁰ primećuje da je u toku postupak usvajanja revidirane Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja kao i propratnog akcionog plana. Takođe je primetno da se ove godine samo površno pominje pitanje kašnjenja pri usvajanju akcionog plana za 2019. i 2020. godinu za sprovođenje trenutno važeće Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja za period od 2016. do 2025. godine.²⁴¹

U Izveštaju Evropske komisije se dalje navodi da je neophodno unaprediti koordinaciju između centralne i lokalne vlasti pri socijalnom uključivanju Roma i Romkinja, te da se adekvatno odvajaju budžetska sredstva za pitanja koja se tiču romske nacionalne manjine. Navodi se i da bi trebalo da se objedine i opisi poslova romskih koordinatora, pedagoških asistenata i zdravstvenih medijatora, kako bi postali integralni deo servisa jedinica lokalne samouprave.²⁴² Pored toga se kao neke od ključnih tema takođe navode veliki jaz u obuhvatu romske dece u obrazovanju, kao i neophodnost preveniranja osipanja romske dece u obrazovanju. Primećuje se da je broj Roma i Romkinja koji rade u neformalnom sektoru u Srbiji najveći na području Zapadnog Balkana. Takođe je primećeno da Srbija i dalje nije usvojila Zakon o socijalnom preduzetništvu koji bi, kako se navodi, doprineo radnoj aktivaciji pripadnika romske nacionalne manjine.²⁴³ U međuvremenu je Vlada usvojila predlog ovog zakona, te se očekuje i njegovo usvajanje u najkraćem roku.²⁴⁴ Nezavisno od toga, Izveštaj navodi da mere usmerene ka unapređenju pozicije Roma i Romkinja na tržištu rada i dalje nisu delotvorne, dok se u istom dahu pominje usvajanje Strategije zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine.

237 „A Union of Equality: EU Roma strategic framework for equality, inclusion and participation”, dostupno na internet stranici eur-lex.europa.eu.

238 Council Recommendation of 12 March 2021 on Roma equality, inclusion and participation, 2021/C 93/01, *Official Journal of the European Union* C 93, 19. mart 2021.

239 „Deklaracija partnera zapadnog Balkana o integraciji Roma”, Poznanj, 5. jul 2019. godine.

240 *Izveštaj EK za 2021.*

241 *Ibid.*, str. 31.

242 *Ibid.*, str. 40.

243 *Ibid.*

244 „Vlada Srbije usvojila Predlog zakona o socijalnom preduzetništvu”, *Danas*, 29. decembar.

U pogledu obrazovanja neophodno je da se preduzmu dodatne mere kako bi se ostvario ravnopravan pristup predškolskom obrazovanju, imajući u vidu velike razlike između romske i neromske dece u pogledu učešća u istom. Dodatno se primećuje da bi segregacija u obrazovanju trebala da se adresira, imajući u vidu disproporcionalnu zastupljenost romske dece u specijalnim odeljenjima i školama.²⁴⁵ Za razliku od prošlogodišnjeg izveštaja u kom je navedeno da skoro 60% romskih devojčica stupa u brak u ranom uzrastu, u ovogodišnjem izveštaju je samo navedeno da je pitanje dečijih brakova među devojčicama koje žive u neformalnim naseljima i dalje zabrinjavajuće.²⁴⁶ U Izveštaju se takođe napominje da bi trebalo da se unapredi pristup zdravstvenoj zaštiti pripadnicima i pripadnicama romske nacionalne manjine, te se takođe pominje da su Romi i Romkinje povratnici po readmisiji u izuzetno teškom položaju, kao i Romi raseljeni sa Kosova.²⁴⁷

Jul 2019. godine, Srbija je potvrdila Deklaraciju partnera Zapadnog Balkana o integraciji Roma u okviru procesa proširenja EU.²⁴⁸ Primetno je da Srbija, kao država potpisnica, nije značajno napredovala u ispunjavanju ciljeva Deklaracije, koji uključuju zapošljavanje većeg broja pripadnika i pripadnica romske nacionalne manjine, uspostavljanje održivih stambenih rešenja i legalizaciju neformalnih naselja, uključivanje većeg broja romske dece u obrazovanje, pružanje univerzalne zdravstvene zaštite za 95% romskog stanovništva ili u meri koja je ona dostupna ostatku populacije i osnaživanje državnih struktura posvećenih zaštiti od diskriminacije pripadnika i pripadnica romske nacionalne manjine.

U svom Šestom alternativnom izveštaju o pravima deteta u procesu pridruživanja Srbije Evropskoj uniji i implementaciji aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 23 u delu koji se odnosi na prava deteta, Užički centar za prava deteta pruža pregled ispunjenosti aktivnosti propisanih tim Akcionim planom.²⁴⁹ Izveštaj beleži mere preduzete u cilju ispunjavanja aktivnosti, ali takođe i propuste u kreiranju mehanizama za nadgledanje sprovođenja mera i njihove efikasnosti, preprekama u vođenju evidencija propisanih Akcionim planom, nedostatku određenih podataka o preduzetim merama, a konačno i nesprovođenju aktivnosti koje su propisane.

7.4. Stanovanje

Mnogi pripadnici romske zajednice se susreću sa problemom stanovanja na šta ukazuje i Evropska komisija. U Izveštaju se navodi da skoro 20% stanovništva mapiranih romskih naselja nema ili ima nepravilan pristup bezbednoj vodi za piće, dok preko 55% nema ili ima nepravilan pristup kanalizacionoj mreži, a 14,5% nema

245 Videti odeljak IV.7.5.

246 *Izveštaj EK za 2021*, str. 45.

247 *Ibid.*

248 „Srbija potvrdila Deklaraciju partnera Zapadnog Balkana o integraciji Roma”, SIPRU, 9. jul 2019.

249 Dostupno na internet stranici Užičkog centra za prava deteta.

ili neredovno pristupa električnoj energiji. Ovi podaci su preuzeti iz analize Tima Ujedinjenih nacija za ljudska prava u Srbiji i Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije pod nazivom „Mapiranje podstandardnih romskih naselja prema rizicima i pristupu pravima u Republici Srbiji”.²⁵⁰ U sklopu analize je mapirano 702 podstandardna romska naselja na teritoriji 94 JLS u kom ukupno živi 167.975 ljudi. U 159 naselja od mapiranih, stanovnici i stanovnice ili nemaju pristup čistoj vodi ili je taj pristup neregularan (32.843 osobe), dok u 457 naselja stanovnici i stanovnice nemaju pristup ili imaju neregularan pristup kanalizacionoj mreži (93.050 osoba), a u 64 naselja stanovnici i stanovnice ili nemaju pristup struji, ili je taj pristup neregularan (24.104 osobe). U 44 naselja stanovnici i stanovnice nemaju pristup ni čistoj vodi, ni kanalizacionoj mreži, ni struji ili je taj pristup neregularan (14.001 osoba).²⁵¹

Nakon što su zemlje Zapadnog Balkana uključujući Srbiju, potvrdile Deklaraciju partnera Zapadnog Balkana o integraciji Roma u okviru procesa proširenja EU, Regionalni savet za saradnju „Roma Integration” pripremio je Regionalnu metodologiju za mapiranje stanovanja Roma,²⁵² sa posebnim osvrtom na cilj 1(b) Deklaracije koji nalaže da se sva romska naselja, kad god je to moguće, legalizuju ili da se pruže trajna, pristojna, priuštiva i desegregirana stambena rešenja za Rome i Romkinje koji trenutno žive u neformalnim naseljima koja iz opravdanih razloga nije moguće legalizovati. Na sastanku organizovanom od strane Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite Albanije i Regionalnog saveta za saradnju „Roma Integration”, ministri nadležni za pitanje integracije Roma/predstavnicima delegacija zemalja Zapadnog Balkana su pozdravili uspostavljanje navedene metodologije, te naveli da će tokom 2021. godine sprovesti geografsko mapiranje romskih naselja.²⁵³ U Izveštaju o realizaciji Operativnih zaključaka sa seminara „Socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji” za period oktobar 2017-oktobar 2019. godine se navodi da bi „[m]apiranje [...] trebalo da predstavlja prvi korak u formulisanju politika za stanovanje Roma, pre svega za ozakonjenje stanova, izgradnju socijalnih stanova, poboljšanje infrastrukture i samih stambenih jedinica i generalno stanje u stanovanju Roma”, te da bi „mapiranje [...] takođe bio prvi korak u praćenju cilja uspostavljenog Poznanjskom deklaracijom.”²⁵⁴ Iako je cilj bio da se aktivnost mapiranja sprovede do kraja 2021. godine, to nije urađeno.

250 Dostupno na internet stranici SIPRU.

251 *Ibid.*, str. 10–17.

252 Dostupno na internet stranici Regional Cooperation Council.

253 Conclusion of the ministerial meeting on Roma integration, Roma Integration Regional Cooperation Council. Dostupno na internet stranici Regional Cooperation Council. Takođe videti zapisnik sa Šeste sednice Koordinacionog tela za praćenje realizacije Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja, dostupan na internet stranici Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture Republike Srbije.

254 Izveštaj o realizaciji Operativnih zaključaka sa seminara „Socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji” za period oktobar 2019-oktobar 2021. godine, str. 85. Dostupno na internet stranici SIPRU.

Po pitanju unapređenja stanja stanovanja pripadnika romske nacionalne manjine, u Izveštaju o realizaciji Operativnih zaključaka sa seminara „Socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji” za period oktobar 2019-oktobar 2021. godine navodi se da je kroz IPA 2013 projekat rekonstruisano 200 objekata u kojima živi oko 1.000 ljudi, te da su istim projektom unapređeni uslovi života za preko 5.000 pripadnika romske nacionalne manjine u 11 gradova/opština.²⁵⁵ Navodi se i da je do kraja 2021. godine planirano da se kroz IPA 14 projekat u vrednosti od 7.5 miliona evra pripreme projektno tehnička dokumentacija i urbanistički planovi za 115 naselja u 35 jedinica lokalne samouprave. Cena izgradnje objekata u naseljima za koja se priprema dokumentacija procenjuje se na preko 50 miliona evra. Kroz ovaj projekat bi takođe trebalo da se radi ažuriranje GIS (Geografski informacioni sistem) baze podataka podstandardnih romskih naselja. U ovom segmentu bi bilo korisno naglasiti da „sistemsko praćenje stanja i unapređenja životnih uslova u romskim naseljima, uključujući i komunalne usluge i infrastrukturu, ne postoji ni na nivou državne uprave ni na nivou lokalnih samouprava. Baza podataka za praćenje mera za inkluziju Roma i Romkinja na lokalnom nivou, u oblasti stanovanja daje samo delimične podatke, koji uglavnom prikazuju aktivnosti realizovane u okviru donatorskih projekata.”²⁵⁶

Kroz IPA 2016 projekat sprovedeno je istraživanje o ozakonjenju objekata u 10 jedinica lokalnih samouprava, te se planira i pružanje podrške tim jedinicama lokalnih samouprava u kreiranju akcionih planova za unapređenje postupka ozakonjenja objekata u romskim podstandardnim naseljima. Uporedo se pruža i pravna podrška za ozakonjenje „objekata romske zajednice”, te je podrška pružena za 563 osobe. Konačno, kroz IPA 2018 projekat će se pružiti podrška aktivnoj inkluziji i socijalnom stanovanju kroz izgradnju stambenih rešenja za 1.500 ljudi (Romi i Romkinje su jedni od četiri ciljne grupe), u vrednosti od 14,2 miliona evra.

Imajući u vidu planove za izgradnju objekata socijalnog stanovanja, neophodno je pomenuti problem nepriušivosti socijalnog stanovanja u Beogradu. Jedan od jasnijih primera toga se može videti kroz probleme stanovnika kompleksa stambenih objekata iz sistema stambene podrške u ulici Akrobate Aleksića u Kamendinu, Zemun Polju. Gotovo 600 korisnika jedinica na navedenoj adresi, među kojima je najveći broj pripadnika romske nacionalne manjine, nalazi se u riziku od beskućništva zbog dugovanja usled nemogućnosti plaćanja izuzetno visokih računa i komunalnih troškova stanovanja. Stoga im preči prinudno iseljenje. Trenutno, oko 60 domaćinstava živi bez struje zbog dugovanja.²⁵⁷ Ranije ove godine pokrenut je postupak pred

255 Dostupno na internet stranici SIPRU.

256 Zlata Vuksanović-Macura, „Analiza održivih modela za obezbeđivanje pristupa čistoj pijaćoj vodi, kanalizaciji i električnoj energiji stanovnicima i stanovnicama podstandardnih romskih naselja u Republici Srbiji”, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, Beograd, decembar 2021, str. 14–15. Dostupno na internet stranici SIPRU.

257 „Grad za primer – Socijalno stanovanje u Beogradu”, Inicijativa A11, 20. jul; „Nikad nam bolje nije bilo”, Marka Žvaka, 26. novembar 2020. godine. Video je dostupan na Youtube.

Evropskim sudom za ljudska prava usled pokušaja iseljavanja osobe sa invaliditetom iz pomenutih objekata bez pružanja alternativnog smeštaja.²⁵⁸

Pored toga, treba istaći da „plaćanje komunalnih troškova, usled visokih cena usluge u odnosu na prihode, takođe predstavlja veliki izazov za siromašne romske porodice.”²⁵⁹ U izveštaju „Sistemske prepreke za socijalno uključivanje Roma i Romkinja – sistemska analiza”²⁶⁰ navode se podaci prikupljeni od strane Asocijacije koordinatora za romska pitanja 2018. godine, a koji se tiču nemogućnosti romskih domaćinstava na određenim teritorijama zemlje da plaćaju komunalne troškove. Naime, prema tim podacima 35% romskih domaćinstava u Vranju i Požarevcu nije bilo u mogućnosti da plaća komunalne troškove, dok je u Prokuplju i Zaječaru bilo čak 60% takvih domaćinstava. U beogradskoj opštini Zvezdara je bilo 75% romskih domaćinstava koja nisu bila u mogućnosti da plate komunalne troškove, dok je u Vrnjačkoj Banji situacija bila najgora, gde je 98% domaćinstava navelo da nemaju sredstva za te troškove.²⁶¹ Istraživanjem je „pokriveno” 11 JLS i u svakoj od njih je ova cifra nezanemarljiva.

Krajem 2020. i početkom 2021. godine je sprovedeno iseljenje stanovnika neformalnog naselja „Vijadukt” koje se nalazilo u Resniku. Stanovnici naselja, tj. 74 porodice (u najvećoj meri pripadnici romske nacionalne manjine) su iseljenje zbog izgradnje zaobilaznice oko Beograda, na čijoj trasi su se njihovi stambeni objekti nalazili. Nakon zastrašivanja i pretnji rušenjem u roku od 14 dana od strane lokalnih organa vlasti u julu mesecu 2020. godine, Zaštitnik građana je uključen u postupak. Njegovim posredstvom,²⁶² u skladu sa članom 27, st. 2 Zakona o zaštitniku građana, došlo se do rešenja koje je podrazumevalo isplatu 19.000 evra svakom domaćinstvu za iseljavanje. Sredstva su isplaćena poslednjeg dana 2020. godine, a već prvog radnog dana 2021. godine je počelo rušenje objekata. Sprovedena procedura iseljavanja nije bila u skladu sa garancijama ljudskih prava uspostavljenih Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima koja se tiču prava na adekvatno stanovanje kao komponente prava na adekvatan životni standard.²⁶³ Takođe se ne nazire poštovanje domaćih propisa i odredbe Zakona o stanovanju i održavanju zgrada koja se tiče praćenja postupka iseljenja i preseljenja i mera socijalnog uključivanja nakon sprovedenog preseljenja (čl. 87). Stanovnici su potpisali izjave da se isplatom odriču prava na žalbu, tužbu ili korišćenje drugih pravnih sredstava u vezi

258 „Evropski sud za ljudska prava naložio Srbiji da privremeno obustavi prinudno iseljenje B.S. iz socijalnog stana”, Inicijativa A11, 2. mart.

259 Zlata Vuksanović-Macura, *op. cit.*, str. 12–13.

260 Ivan Sekulović, *Sistemske prepreke za socijalno uključivanje Roma i Romkinja na lokalnom nivou – sistemska analiza*, program ROMACTED, 2020.

261 *Ibid.*; vidi takođe Zlata Vuksanović-Macure, *op. cit.*, str. 12–13.

262 „Zaštitnik građana nadzire iseljavanje stanovnika iz neformalnog naselja u Resniku”, Zaštitnik građana, 16. decembar 2020. godine.

263 Takođe relevantni u ovom kontekstu su Opšti komentari br. 4 o pravu na adekvatno stanovanje i br. 7 o prinudnim iseljenjima Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava.

sa postupkom, te da „prestaje bilo kakva obaveza Republike Srbije u vezi sa rešavanjem stambenih potreba svih članova ovih domaćinstava.”²⁶⁴

Takođe bi trebalo pomenuti da se 20. decembra 2021. godine otvorila javna rasprava o Predlogu nacionalne stambene strategije, sa čijim donošenjem se kasni već četiri godine.

7.5. Obrazovanje

Uprkos činjenici da je došlo do napretka u pogledu uključivanja romske dece u obrazovni sistem i da se broj dece koja se školuju povećao, i dalje postoji zabrinutost zbog nedovoljnog broja uključenih u obrazovanje.

U Izveštaju Evropske komisije za 2021. godinu, navedeno je da segregacija u obrazovanju i dalje predstavlja problem, te da je zastupljenost dece pripadnika romske nacionalne manjine u specijalnim školama (18%) disproportionalno velika. Takođe je veliki jaz u broju dece pripadnika romske nacionalne manjine koja pohađaju obavezni pripremni predškolski program (76%) i broju dece iz opšte populacije koja pohađaju (97%). Sa druge strane, u izveštaju o realizaciji operativnih zaključaka se navodi da je jaz nekoliko procenata manji (80% prema 97%) ali i to predstavlja značajnu razliku. Iako poslednji podaci koji se tiču broja dece pripadnika/ca romske nacionalne manjine koja pohađaju osnovnu i srednju školu mogu da se nađu u Istraživanju višestrukih pokazatelja za 2019. godinu,²⁶⁵ važno je istaći i ovde razlike u učešću u obrazovnom sistemu između dece iz opšte populacije i dece stanovnika romskih naselja. Naime, dok 99% dece iz opšte populacije pohađa osnovnu školu, od kojih je 100% završi, a 94% pohađa srednju školu od kojih je 88% završi, 92% dece stanovnika romskih naselja pohađa osnovnu školu, od kojih je 64% završi; stopa prelaska u srednju školu je 55%, od kojih je 61% završi. Pošto je jedan od pokazatelja kvintila indeksa blagostanja, Istraživanje pokazuje da je taj jaz značajno veći kada se radi o siromašnjoj deci. Posebno je izražen jaz u stopi obrazovanja u ranom detinjstvu, tj. između 36–59 meseci, gde samo 7% dece koja žive u romskim naseljima pohađa neki vid obrazovanja u tom periodu, nasuprot 61% opšte populacije.

Strategija razvoja obrazovanja i vaspitanja u Republici Srbiji do 2030. godine, koja je usvojena tokom 2021. godine, prepoznaje posebnu osetljivost „pripadnika romske nacionalnosti”, a naročito one koji žive u romskim naseljima. Ona postavlja kao cilj za 2030. godinu povećanje stope završavanja osnovnog obrazovanja, efektivne stope prelaska u srednju školu i konačno stope završavanja srednje škole učenika iz romskih naselja.²⁶⁶ Takođe Strategija ima za cilj obučavanje većeg broja nastav-

264 Danilo Ćurčić, „Prestanak bilo kakve obaveze Republike Srbije”, *Peščanik*, 23. januar.

265 „Srbija: Istraživanje višestrukih pokazatelja položaja žena i dece 2019 i Srbija – romska naselja: Istraživanje višestrukih pokazatelja položaja žena i dece 2019”, Republički zavod za statistiku/ UNICEF, oktobar 2020. godine.

266 *Ibid.*, 5.1. Opšti cilj 1, pokazatelji efekta 15, 16 i 17.

nika da predaju predmet Romski jezik sa elementima nacionalne kulture, ali kroz prikupljanje donatorskih sredstava a ne iz budžetskih izdvajanja.

Usled mera usvojenih u prosveti zarad zaštite od epidemije SARS-CoV-2 virusom, značajan broj đaka imao je poteškoća u pristupu obrazovanju usled siromaštva tokom epidemije. Veliki broj stanovnika i stanovnica neformalnih romskih naselja živi bez pristupa ili regularnog pristupa struji (24.104 osobe),²⁶⁷ među koje se neizostavno ubrajaju i deca, što otežava učenje kroz medijume uspostavljene za učenje na daljinu, tj. putem televizijskog programa i interneta. Imajući to u vidu, u Izveštaju o realizaciji Operativnih zaključaka sa seminara „Socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji” za period oktobar 2019–oktobar 2021. godine se navodi da je Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja u saradnji sa UNICEF-om a kroz fondove Evropske unije sprovelo projekat pod nazivom „Premošćavanje digitalnog jaza za najugroženiju decu” kojim je pribavilo tehnološku opremu za decu školskog uzrasta kojima je prelazak na nastavu na daljinu predstavljao prepreku u pristupu obrazovanju. Projekat je sproveden u 30 JLS tj. u 30 škola u kojima se obrazuju posebno ugrožena deca pripadnici/ce romske nacionalne manjine, a u sklopu istog je podeljeno 1.890 tablet računara školama (63 svakoj školi), kao i 1–3 laptop računara po školi. Dodatno su donirani laptopovi školama u kojima su angažovani pedagoški asistenti, a planira se i obuka svakog od 900 nastavnika, te će se školama obezbediti sredstva za formiranje Kluba za učenje gde će deca koja nemaju uslove da učestvuju u online nastavi od kuće moći to da rade u tim školskim prostorijama.

Iako je sprovođenje ovakvih projekata korak u tom pravcu, Izveštaj Evropske komisije navodi da je neophodno napraviti dodatne napore u cilju smanjivanja jaza u obrazovanju prouzrokovanog digitalnom isključenošću tj. nedostatkom uslova za učestvovanje u nastavi na daljinu, posebno među ugroženim učenicima. Pored toga, izostalo je sistemsko rešenje pitanja učenja „na daljinu” posebno ugrožene dece u tom režimu.

U pismu koje je ministar prosvete, nauke i tehnološkog razvoja uputio direktorima, stručnim saradnicima, nastavnicima i odeljenskim starešinama osnovnih i srednjih škola u martu 2021. godine je navedeno da su škole „u obavezi da, kada ne postoji mogućnost uspostavljanja komunikacije sa učenicima uz upotrebu informaciono-komunikacionih tehnologija, iznađu alternativne načine u pružanju podrške u učenju [...] imajući u vidu, pre svega, učenike koji dolaze iz porodica niskog socio-ekonomskog statusa, kao i sve ostale učenike kojima nisu na raspolaganju elektronski vidovi komunikacije i drugi savremeni komunikacioni resursi.”²⁶⁸ Drugim

267 „Mapiranje podstandardnih romskih naselja prema rizicima i pristupu pravima u Republici Srbiji”, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, Tim Ujedinjenih nacija za ljudska prava u Srbiji, decembar 2020. godine. Ovim izveštajem je mapirano 702 ‘podstandardna’ romska naselja, a navedeni broj stanovnika bez struje predstavlja 14,35% svih mapiranih stanovnika ovih naselja.

268 Pismo ministra prosvete, nauke i tehnološkog razvoja osnovnim i srednjim školama o ostvarenju obrazovno-vaspitanog rada učenjem na daljinu za učenike osnovnih i srednjih škola, dopis br. 601-00-09/2021, 16. mart.

rečima, nije postojao strateški i targetiran pristup rešavanju pristupa pravu na obrazovanje i diskriminaciji u njegovom korišćenju, već samo nedovoljno definisana instrukcija koja ostavlja svakoj pojedinačnoj školi da nađe adekvatno rešenje. Rešenja predviđena projektom „Premošćavanje digitalnog jaza za najugroženiju decu”, mimo onih koja uključuju samo kupovinu tehničke opreme, potencijalno su svrsishodna u tom pogledu, ali ne bi trebalo zaboraviti da je projektom obuhvaćeno samo 30 škola u Srbiji. Pored toga, treba imati na umu da različite škole širom zemlje raspolazu različitim kapacitetima, što se čini da je zanemareno pri izdavanju instrukcije.

7.6. Zapošljavanje

Na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje (NSZ) je u proseku tokom 2020. godine bilo registrovano 27.694 nezaposlenih osoba koje su se izjasnile kao pripadnici romske nacionalne manjine, a od toga su 13.804 žene.²⁶⁹ Tokom 2020. godine, merama aktivne politike zapošljavanja obuhvaćeno je 1.534 pripadnica i 1.730 pripadnika romske nacionalne manjine (5,02% od ukupnog broja uključenih u mere). U mere aktivnog traženja posla uključeno je 739 Romkinja i 844 Roma, a u programe dodatnog obrazovanja 465 Romkinja i 294 Roma. U program subvencije za zapošljavanja je uključeno 230 Romkinja i 367 Roma, dok je programom javnih radova obuhvaćeno 100 Romkinja i 225 Roma. Takođe, 2020. godine 75 Romkinja i 127 Roma je podržano subvencijama za samozapošljavanje, dok je programima dodatnog obrazovanja i obuke obuhvaćeno 111 osoba. U prvom kvartalu 2021. godine, u mere aktivnog traženja posla uključena je 381 Romkinja i 433 Roma.²⁷⁰

Kao što je pomenuto u prošlogodišnjem izveštaju, u avgustu 2020. godine stupila je na snagu Uredba o programu podsticanja zapošljavanja mladih „Moja prva plata”, kojom je obrazovan istoimeni program u cilju osposobljavanja za samostalan rad 10.000 lica sa srednjim i visokim obrazovanjem prijavljenih pri NSZ, a bez radnog iskustva.²⁷¹ Uredba i ovaj program nisu bez svojih nedostataka, jer se dovodi u pitanje pravni osnov Uredbe, kao i stepen poštovanja radnih prava mladih uključenih u ovaj program.²⁷² Upravo u ovaj program je uključeno 36 Roma i Romkinja (22) u periodu od novembra 2020. godine do aprila 2021. godine.²⁷³

U februaru je usvojena Strategija zapošljavanja u Republici Srbiji za period 2021. do 2026. godine, a Akcionim planom za njeno sprovođenje za period 2021.

269 Izveštaj o radu Nacionalne službe za zapošljavanje za 2020. godinu, Nacionalna služba za zapošljavanje, Beograd 2021, str. 121. Dostupno na internet stranici Nacionalne službe za zapošljavanje.

270 Izveštaj o realizaciji Operativnih zaključaka sa seminara „Socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji” za period oktobar 2019-oktobar 2021. godine, str. 32.

271 Izveštaj o implementaciji Operativnih zaključaka sa seminara „Socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji”, za period oktobar 2019-oktobar 2021. godine.

272 „Moja prva plata: Niti plata niti je po zakonu, Lj. Bukvić”, *Danas*, 18. avgust 2020.

273 Izveštaj o realizaciji Operativnih zaključaka sa seminara „Socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji” za period oktobar 2019-oktobar 2021. godine, str. 33.

do 2023. godine, koji je usvojen u martu, definisan je poseban cilj „unapređen položaj nezaposlenih lica na tržištu rada”, i mera 2.7 – poboljšanje položaja nezaposlenih Roma i Romkinja na tržištu rada. U okviru mere su dalje definisane aktivnosti kojima bi trebalo da se unapredi položaj Roma i Romkinja na tržištu rada, a one uključuju: uključivanje nezaposlenih Roma u meru Funkcionalno osnovno obrazovanje odraslih; uključivanje nezaposlenih Roma u motivaciono-aktivacione obuke; dosezanje i informisanje Roma o merama i uslugama NSZ; uključivanje višestruko ranjivih Roma u paket mera; i podsticanje preduzetništva uz dodatnu podršku i mentoring. Akcionim planom se Romi i Romkinje definišu kao teže zapošljiva lica, i stoga će u projektovanom periodu imati prioritet prilikom uključivanja u mere aktivne politike zapošljavanja.

7.7. Diskriminacija

Tokom perioda izveštavanja usvojen je Zakon o rodnoj ravnopravnosti, a takođe su usvojene izmene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije. Zakon o rodnoj ravnopravnosti, u članu 6, prepoznaje osetljive društvene grupe, među koje potpadaju i „grupe lica koje se zbog društvenog porekla, nacionalne pripadnosti, [...], života u nerazvijenom području ili iz drugog razloga ili svojstva nalaze u nejednakom položaju.” Poseban položaj i posebne potrebe pripadnica osetljivih društvenih grupa kao i obaveze prema njima se prožimaju kroz čitav tekst Zakona, pre svega u segmentu koji se tiče uspostavljanja i praćenja politika jednakih mogućnosti (čl. 7, st. 1, tač. 3); u delu koji se tiče posebnih mera za unapređenje rodne ravnopravnosti (čl. 10, st. 1); u oblasti rada, zapošljavanja i samozapošljavanja (čl. 27, st. 1. i čl. 29, st. 3); u oblasti socijalne i zdravstvene zaštite (čl. 36, st. 1); u oblasti obrazovanja, vaspitanja, nauke i tehnološkog razvoja (čl. 37, st. 1, tač. 3); u delu koji se tiče seksualnog i reproduktivnog zdravlja i prava (čl. 49, st. 1); potom u delu o opštim uslugama podrške (čl. 54, st. 1–3); i u delu koji se tiče specijalizovanih usluga podrške (čl. 55, st. 2). U oktobru mesecu je takođe usvojena Strategija za rodnu ravnopravnost za period 2021. do 2030. godine, a prpratni akcioni plan bi trebalo da bude usvojen u roku od 90 dana od usvajanja Strategije.

Izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije unapređen je okvir zaštite od diskriminacije, a neke izmene i dopune su od velike važnosti za uživanje prava pripadnika i pripadnica romske nacionalne manjine. Tu se izdvaja dodavanje stava 2 u članu 5 kojim se uvodi segregacija kao oblik diskriminacije, a dodatno se kvalifikuje i kao težak oblik diskriminacije (čl. 13, st. 1, tač. 4). Navođenje na diskriminaciju se takođe uvodi kao novi oblik diskriminacije (čl. 5, st. 3). Druge promene Zakona koje se tiču zabrane diskriminacije pripadnika i pripadnica nacionalnih manjina, uključujući i romske nacionalne manjine, se odnose na pitanja zapošljavanja, stručnog usavršavanja i napredovanja, kao i procene uticaja propisa i politika na ostvarivanje prava socioekonomski ugroženih lica (čl. 14, st. 3 i 4); na diskriminaciju dece na osnovu etničkog porekla i nacionalne pripadnosti (čl. 22, st.

2); na diskriminaciju u oblasti stanovanja (dodat član 27a ispod člana 27) koja je od velikog značaja za uživanje prava Roma i Romkinja (čl. 27a). Takođe se omogućuje organizacijama koje se bave ljudskim pravima da podnose pritužbe u ime grupe lica čije je pravo povređeno i bez saglasnosti pojedinaca koji čine grupu, ukoliko se povreda odnosi na grupu lica koje povezuje neko lično svojstvo iz člana 2, st 1, tač. 1 Zakona (čl. 35, st. 3).

Pripadnici i pripadnice romske nacionalne manjine su i dalje izloženi diskriminaciji, netoleranciji i govoru mržnje. Najveći broj pritužbi podnetih 2020. godine Povereniku za zaštitu ravnopravnosti, a koje se tiču diskriminacije na osnovu nacionalne pripadnosti i etničkog porekla, odnose se na diskriminaciju pripadnika i pripadnica romske nacionalne manjine.²⁷⁴ Od ukupno 114 takvih pritužbi, čak 94 (82,5%) se odnose na diskriminaciju Roma i Romkinja po ovom osnovu.²⁷⁵ Treba podsetiti da je kancelarija Poverenika *de facto* bila van funkcije tokom velikog dela 2020. godine, te nije ni mogla da preduzima radnje po ovim pritužbama.²⁷⁶

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je 2020. godine sproveo ispraživanje o percepciji romske zajednice o diskriminaciji na uzorku od 310 ispitanika i ispitanica.²⁷⁷ Kroz istraživanje su sagledane „percepcij[e] i stavovi romske zajednice o diskriminaciji i mehanizmima zaštite”.²⁷⁸ Neki od glavnih nalaza uključuju da učesnice i učesnici smatraju da je siromaštvo, odnosno imovinski status jedan od glavnih razloga diskriminacije ove grupe, dok se 88% ispitanika slaže sa izjavom da najviše napreduju Romi koji su članovi političkih partija, a 75% sa izjavom da ne napreduju u poslu usled nižeg obrazovanja. Da se teže zapošljavaju Romi zbog svoje nacionalne pripadnosti misli 34% ispitanika; 35% smatra da odnos prema Romima nije isti kao i prema drugim građanima dok 55% misli da jeste, a 26% smatra da ima lično iskustvo diskriminacije, dok 54% navodi da ni oni ni njihovi članovi porodica nisu bili diskriminirani. Od anketiranih koji smatraju da jesu bili diskriminirani, najviše prepoznaju diskriminaciju koja se odnosi na uskraćivanje prava i usluga u opštini i javnim ustanovama, u centrima za socijalni rad i pri zapošljavanju. Čak 60% učesnika smatra da je suočeno sa velikim barijerama pri traženju posla, dok samo 15% navodi da percipira iste prepreke na samom poslu. Tri od četiri anketirane osobe smatra da Romi ne napreduju na poslu zbog nižeg obrazovanja, a čak 88% smatra da je obrazovanje najvažnije za ravnopravan položaj u društvu. Veliki broj učesnika

274 Pogledajte mišljenje Poverenice na pritužbu koja se tiče diskriminacije Roma na osnovu nacionalne pripadnosti: „68–21 Mišljenje povodom pritužbe udruženja AA, protiv medija BB”, br. 07–00–75/2021–02, 25. maj 2021. godine. Dostupno na internet stranici Poverenika za zaštitu ravnopravnosti.

275 Redovni godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2020. godinu dostupan je na internet stranici Poverenika za zaštitu ravnopravnosti.

276 Pogledati *Izveštaj 2020*, IV.7.7.

277 Izveštaj Percepcija romske zajednice o diskriminaciji dostupan je na internet stranici Poverenika za zaštitu ravnopravnosti.

278 *Ibid.*, str. 7.

istraživanja smatra da država prepoznaje značaj diskriminacije Roma, te da ulaže velike napore kako bi unapredila položaj Roma.²⁷⁹

Pored svega navedenog, diskriminacija Roma i Romkinja u Srbiji je i dalje izražena. Ministarka za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, Gordana Čomić i sama postavlja pitanje „zašto su Romi isključeni iz svega” i navodi da je neophodno da se unapredi njihovo učešće u društvu.²⁸⁰ Ambasador Evropske unije u Srbiji Sem Fabrici je takođe izjavio da se problem nejednakosti tokom pandemije SARS-CoV-2 virusa povećao.²⁸¹ Evropska komisija posebno naglašava da se Romkinje i pripadnice drugih osetljivih društvenih grupa višestruko diskriminišu, a da je pandemija COVID-19 dodatno negativno uticala na tu pojavu.²⁸² Imajući u vidu sve navedeno, a pre svega veću učestalost podnošenja pritužbi zbog diskriminacije Roma i Romkinja po nacionalnoj osnovi, jasno je da je problem diskriminacije ove grupe i dalje izražen.

8. Položaj osoba u situaciji beskućništva

Društveni fenomen beskućništva svrstava se u najkompleksniji tip socijalne isključenosti. Beskućnici su osobe koje su ostale bez krova nad glavom, bez posla i izvora prihoda usled otežane adaptacije na različita životna iskušenja. Pojam beskućnika obuhvata one koji nemaju adekvatan krov nad glavom, izvore prihoda ili koriste prihvatilišta i svratišta namenjena ovoj kategoriji stanovnika.

Nažalost činjenice govore u prilog da danas društvo i država radije nastoje da upravljaju problemom beskućništva, nego da ga iskorene i okončaju. Dakle, postojeće usluge su se razvile na taj način da se pobrinu za trenutne potrebe beskućnika: obezbeđivanje kreveta iz noći u noć, mehanizmi za doniranje hrane, zdravstvena zaštita i sl. Sve te usluge zasigurno čine značajan spektar podrške ovoj ranjivoj kategoriji, ali da li imaju dugoročno rešenje i koliko su efikasne?

Beskućništvo predstavlja uskraćivanje osnovnih ljudskih prava. Sa druge strane upravljanje beskućništvom je veoma skupo za društvo zbog čega odgovori na beskućništvo u stvari postaju deo problema. U praksi socijalne zaštite često postoje velike praznine u pružanju ovih vrsta usluga zbog nedostatka jasne strategije. Samo upravljanje problemom bez prepoznavanja i razvijanja dugoročnih rešenja, sveobuhvatnijih i održivih, ne ide ka iskorenjavanju beskućništva.

279 *Ibid.*, str. 7–9.

280 Izjava ministarke Gordane Čomić na skupu „Nacionalni dijalog o socijalnom uključivanju i ekonomskom osnaživanju Roma/Romkinja i povratnika/povratnica”, Fondacija centar za demokratiju, Beograd, 7. decembar.

281 „Održan tehnički sastanak o socijalnom uključivanju Roma i Romkinja u Republici Srbiji”, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, 29. jun 2021. godine. Dostupno na internet stranici SIPRU.

282 *Izveštaj EK za 2021*, str. 38.

Kada se govori o položaju ovih osoba važno je naglasiti da se ovde ne misli samo na osobe bez krova nad glavom koje žive na ulici, već i grupe onih koji se nalaze u neformalnim naseljima ili neadekvatnim uslovima stanovanja, preciznije govori se o tzv. „primarnim” i „sekundarnim” vidovima beskućništva. Takođe važno bi bilo izdvojiti i grupu onih građana koji su u visokom riziku od beskućništva imajući u vidu da je u 2020. godini stopa rizika od siromaštva u Srbiji iznosila 21,7%, što je niže za 1,5% u odnosu na 2019. godinu. Stopa rizika od siromaštva predstavlja procenat lica čiji je raspoloživi ekvivalentni prihod ispod praga rizika od siromaštva, koji je u 2020. godini iznosio prosečno 22.000 dinara mesečno za jednočlano domaćinstvo. Prag rizika od siromaštva za domaćinstva s dvoje odraslih i jednim detetom starosti do 14 godina iznosio je 39.600 dinara, dok je za četvoročlano domaćinstvo s dvoje odraslih i dvoje dece starosti do 14 godina iznosio 46.200 dinara. Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti iznosi 29,8% i ona je niža za 1,9% u odnosu na 2019. godinu. Ova stopa pokazuje procenat lica koja su u riziku od siromaštva, ili su izrazito materijalno uskraćena ili žive u domaćinstvima veoma niskog intenziteta rada.²⁸³

Nažalost, u Srbiji i dalje ne postoje precizni i aktuelni podaci o broju građana u situaciji beskućništva. Poslednji zvanični podaci datiraju od popisa stanovništva iz 2011. godine prema kojima u Srbiji živi 445 primarnih beskućnika, koji borave na otvorenom, i oko 17.800 sekundarnih beskućnika koji su smešteni u neformalnim naseljima i nehiđijenskim objektima. Najviše beskućnika registrovano je u Beogradu (39%), najmanje u Vojvodini (14%), a među njima su podjednako zastupljeni muškarci i žene.²⁸⁴ S obzirom da su se podaci o primarnim beskućnicima prikupljali posredno, preko nadležne socijalne ustanove, njihov broj je verovatno veći. Procene organizacija Crveni krst, udruženja „Izlazak”, „Klikaktiv” i ADRE je da beskućnika ima verovatno negde između 5.000 i 15.000.²⁸⁵

Narodna skupština Republike Srbije usvojila je 7. aprila Zakon o izmenama Zakona o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova, kojim se terenska realizacija popisa, zbog nepovoljne i neizvesne epidemiološke situacije, odlaže za period od 1. do 31. oktobra 2022. godine. Prema Zakonu o popisu koji će ostati na snazi i za planirani popis 2022. godine, osobe u situaciji beskućništva će biti popisivane isključivo posredno. „Primarni beskućnici” biće popisivani isključivo preko nadležne socijalne ustanove, a ne i na mestu gde uobičajeno borave (na ulici, u parku itd). Imajući u vidu da se popis stanovništva kod nas vrši prema mestu prebivališta trebalo bi na drugačiji način definisati popis osoba u situaciji beskućništva. Adekvatno rešenje bi moglo biti formiranje timova koji bi radili na terenu gde su osobe mapirane ili u

283 Anкета o prihodima i uslovima života: Siromaštvo i socijalna nejednakost, 2020, saopštenje br. 282, god. LXXI, 15. oktobar, Republički zavod za statistiku, Beograd 2021.

284 M. Bobić, „Beskućnici – Popis stanovništva, domaćinstva i stanova 2011. u Republici Srbiji”, Republički zavod za statistiku, Beograd 2014.

285 „Beskućnici u Srbiji: „Život na ulici je takav da kad se probudiš ujutru, odmah razmišljaš gde ćeš uveče da spavaš”, *BBC in Serbian*, 10. oktobar.

saradnji sa već definisanim pružaocima usluga koji imaju uspostavljen odnos poverenja sa osobama.

Kada je reč o stopi apsolutnog siromaštva, prema podacima za 2018. godinu ona je iznosila 7,1%, što predstavlja blagi pad u odnosu na godinu dana ranije kada je bila 7,2%. Ukratko, više od pola miliona stanovnika Republike Srbije nije u mogućnosti da zadovolji osnovne egzistencijalne uslove života.²⁸⁶ Prema mišljenju Centra za socijalnu politiku stopa rizika od siromaštva više govori o stopi nejednakosti, te je potrebno utvrditi stopu apsolutnog siromaštva. Prema njihovim procenama u Srbiji ima oko 500.000 izrazito siromašnih ljudi.²⁸⁷

Jasna statistika, naročito kada govorimo o primarnom beskućništvu, predstavljala bi polaznu osnovu za kreiranje politika kojima bi se unapredio položaj osoba u situaciji beskućništva kao i razvijanje jasnog mehanizma podrške i zaštite koji trenutno izostaje.

Kao potencijalne beskućnike, praksa često prepoznaje članove porodica koje su se raspale, samce, jednoroditeljske porodice i decu iz socijalno ugroženih grupa. Ne tako retko i čitave porodice mogu se naći na društvenoj margini. U najvećem riziku u Republici Srbiji svakako su Romi, izbeglice, interno raseljena lica, invalidi, lica sa problemom zavisnosti od alkohola i druge ranjive kategorije stanovništva. Izrazito nepovoljan položaj ovih osoba u odnosu na ostatak stanovništva u Srbiji duboko je ukorenjen, što dovodi do potpune socijalne isključenosti. Zapošljavanje, rešavanje stambenog pitanja, pristup obrazovanju i uslugama zdravstvene zaštite, pružanje socijalne pomoći, pravna (ne)vidljivost, kao i borba protiv diskriminacije su ključni izazovi za unapređenje položaja osoba u situaciji beskućništva. Odsustvo pažnje javnosti na situaciju beskućništva, marginalizacija ovih pojedinaca, njihov osećaj odbačenosti, stigmatizacije i kriminalizacije dodatno otežava njihovo ponovno uključenje u društvo. Takođe, treba istaći da brojne prateće teškoće sa kojima se siromašni suočavaju nisu posledica nedovoljnih resursa nego nepoštovanja zabrane diskriminacije i načela socijalne pravde.

8.1. Normativni okvir

Republika Srbija potvrdila je više od 30 međunarodnih instrumenata koji se odnose na oblast ekonomskih i socijalnih prava. Imajući u vidu ovaj prilično veliki broj međunarodnih ugovora koje je Republika Srbija uvrstila u svoje zakonodavstvo mogli bismo da zaključimo da je pravni okvir u ovoj oblasti relativno zadovoljavajući. Međutim, s druge strane, Srbija je daleko od njihove primene u praksi, te stoga ne iznenađuje da se zaštita i unapređenje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava ne

286 Oцена apsolutnog siromaštva u Srbiji u 2018. godini, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, 2018.

287 „Srbija napredovala – sada skoro polovina građana jedva sastavlja ‘kraj s krajem’”, *Danas*, 17. oktobar.

pojavljuje kao prioritet u ekonomskim politikama države i često zanemaruje njihova važnost.

Kada se govori o međunarodnim standardima ljudskih prava, oni su utvrđeni instrumentima Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope, koji uključuju i prava iz oblasti zaštite i prevencije od siromaštva.

Republika Srbija je 2009. godine ratifikovala Revidiranu evropsku socijalnu povelju. Ovaj dokument posvećuje dosta pažnje pravu na stan, preduzimanju mera radi smanjenja siromaštva i prevencije beskućništva. Revidirana evropska socijalna povelja u prvom delu jasno definiše da svako ima pravo na zaštitu od siromaštva i društvenog isključivanja (deo I, tač. 30). U članu 30 proklamuje se da su strane potpisnice obavezne da preduzmu mere kako bi se unapredio delotvoran pristup licima koja žive ili su na granici da žive u okolnostima društvenog isključenja ili siromaštva kao i njihovih porodica, posebno kada je reč o zapošljavanju, smeštaju, obuci, obrazovanju, kulturi, socijalnoj i medicinskoj pomoći. Izmenjena Evropska socijalna povelja u članu 31 govori o pravu na stan, prema kom će strane ugovornice u cilju osiguranja delotvornog uživanja prava na stan preduzeti mere unapređenja pristupa stambenom smeštaju odgovarajućeg standarda, sprečiti ili umanjiti pojavu beskućnika kako bi se ona postepeno uklonila, kao i da će učiniti da cene stambenog smeštaja budu dostupne onima koji nemaju dovoljno sredstava.

I dokumenti²⁸⁸ nastali pod okriljem Ujedinjenih nacija proklamuju pravo svakom licu na životni standard dovoljan za njega samog i njegovu porodicu, ubrajajući tu i dovoljnu hranu, odeću i smeštaj, kao i stalno poboljšanje uslova života, kao i da države članice imaju obavezu da preduzimaju određene mere radi obezbeđenja ovih prava.

Ustav Republike Srbije u članu 97, st. 8 proklamuje socijalnu sigurnost i obavezu države da uređuje i obezbeđuje ekonomske i socijalne odnose od opšteg interesa. 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 navodi se u članu 69 koji se tiče socijalne zaštite. Zakon o socijalnoj zaštiti samo na opšti način definiše da 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 imaju pravo na socijalnu zaštitu, u skladu sa zakonom (čl. 4). To znači da *sâm* zakon beskućništvo ne prepoznaje kao problem, iako ono postoji, takođe „nije posebno obuhvatio aspekt beskućništva i stambenih potreba socijalno ugroženih lica”.

Pojam beskućništva je i dalje marginalizovan, kao i sama populacija. Nisu ustanovljeni standardi koji definišu minimalne uslove stanovanja, te su u upotrebi

288 Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (čl. 25); Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (čl. 11); Konvencija o pravima deteta (čl. 26).

samo relativno široki pojmovi takozvanih primarnih i sekundarnih beskućnika. Primera radi, Zakon o stanovanju i održavanju zgrada „beskućnika” definiše kao „lice koje živi na ulici bez zaklona, odnosno u prostoru koje nije stan, odnosno drugi oblik stambenog smeštaja u skladu sa ovim zakonom”.

Problem predstavlja i činjenica da značajan broj ovih osoba ne poseduje lična dokumenta i ne mogu da učestvuju u Popisu koji je planiran za narednu godinu niti da ostvaruju svoja prava, a postupak izdavanja je veoma otežan. Zakon o prebivalištu i boravištu podrazumeva da svaka osoba koja živi na teritoriji Republike Srbije mora imati registrovano prebivalište ili boravište. Na ovaj način se reguliše status svake osobe, ona se čini pravno vidljivom i dolazi u položaj da ostvaruje sva prava koja joj pripadaju.²⁸⁹ Zakonodavac je predvideo da osobe bez prebivališta i boravišta moraju biti registrovane na adresu nadležne ustanove socijalne zaštite. Ukoliko to nije prihvatilište i svratište, na adresu nadležnog centra za socijalni rad (CSR). Postupak registracije je propisan zakonom i u praksi je jako komplikovan. Treba da ga inicira lice, dok policijska stanica obrađuje zahtev. Nakon terenske provere, službeno lice donosi rešenje. Prema iskustvima civilnog sektora prvostepena rešenja su većinom negativna.²⁹⁰

Prepreku u zaštiti ovih lica predstavlja i problem prinudnog iseljenja. Zakon predviđa da se sudske odluke o prinudnom iseljavanju sprovede tek i isključivo u paketu sa merama zaštite lica koja su predmet iseljavanja. Prema saznanjima organizacija civilnog društva koje rade sa ovim osobama, te mere ili izostaju ili su neadekvatne.

U kontekstu položaja beskućnika u Republici Srbiji ključno je spomenuti i Nacrt strategije socijalne zaštite u Republici Srbiji za period od 2019. do 2025. godine²⁹¹ (Nacrt strategije). Iako treba pozdraviti ideju da se ova tema uredi, sam Nacrt

289 Primera radi, prema evidenciji humanitarne organizacije ADRA, 450 osoba sa kojima ova organizacija radi na teritoriji Beograda nema lični dokument.

290 Terensko istraživanje i iskustva organizacija civilnog društva koje rade sa osobama u situaciji beskućništva – NVO Klikaktiv, Inicijativa A11 i ADRA potvrđuju da nadležno telo, protivno Zakonu, u velikom broju slučajeva donosi negativna rešenja. Primera radi, zanemarujući logično mogućnost da lice u toku posete ne bude zatečeno na navedenoj lokaciji. Zanimljivo i obećavajuće je da ona, nakon uložene žabe, na drugostepenom nivou (Policijska uprava za grad Beograd) budu preinačena u pozitivna – u 100% od 130 slučajeva u koje je ADRA bila uključena te lice uspe da se registruje. Međutim, u tom slučaju se već inače dug proces produži za dodatnih 3–6 meseci.

291 Inicijalna verzija Nacrta strategije socijalne zaštite za period od 2019. do 2025. godine pripremljena je isključivo za potrebe Ministarstva rada, zapošljavanja, boračka i socijalna pitanja. Ova verzija je pripremljena u okviru projekta Podrška razvoju regulatornih mehanizama socijalne zaštite, koji finansira Evropska unija kroz IPA 2013. Strategija socijalne zaštite je nacionalna sektorska strategija (čl. 12 Zakona o planskom sistemu) i predstavlja društveni dogovor o razvoju politika socijalne zaštite u narednom srednjoročnom periodu. Strategija socijalne zaštite odgovara na potrebe društva i definiše pravce za dalji razvoj politika socijalne zaštite, kao i efektivnije i efikasnije uvezivanje politika socijalne zaštite sa nacionalnim razvojnim prioritetima i drugim sektorima.

strategije ima brojne nedostatke. Neophodno je precizno mapirati broj beskućnika (primarnih beskućnika) i onih osoba koje nemaju pristup adekvatnom stanovanju (sekundarni beskućnici), a sve u skladu sa Aneksom 1 Uredbe o Evropskom socijalnom fondu²⁹² koja je po tom ključu uredila ovu tematiku. Dalje, Nacrt strategije treba da sadrži podatke o uslugama socijalne zaštite koje pružaju organizacije civilnog društva u oblasti pomoći beskućnicima i koju vrstu usluga pružaju, koliki je broj korisnika usluge, jer su one itekako deo sistema i kada se govori o beskućnicima gotovo jedini koji se ovom temom bave. Prilikom izrade Nacrta strategije treba se voditi time da evropski standard, kada je reč o ekonomskim i socijalnim pravima, određuje da osobe koje nemaju dovoljno sredstava imaju prava na davanje u obliku odgovarajućeg minimalnog prihoda za dostojanstven život, kao i delotvoran pristup dobrima i uslugama. Suprotno tome, izradi Nacrta strategije pristupilo se na drugačiji način jer je precizirano da se ekstremno siromaštvo, glad itd. moraju iskoreniti do 2030. godine, dok su sa druge strane, izostavljeni jasni instrumenti kojima će se taj strateški cilj postići.

Veoma značajno u pravcu unapređenja zaštite ekonomskih i socijalnih prava predstavljala bi i ratifikacija Opcionog protokola uz Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima čija je Republika Srbija potpisnica. Svedoci smo povećanog broja slučajeva u kojima se građani osnovano žale na povrede svojih ekonomskih i socijalnih prava, a među njima svakako jeste i stanovanje i rizik od siromaštva koji vode do situacije beskućništva. Ratifikacija Opcionog protokola uz Pakt garantovala bi građanima Srbije dodatni nivo zaštite njihovih prava. U praksi bi to značilo da kada bi domaći sudovi propustili da zaštite ekonomska i socijalna prava, građani bi imali mogućnost da se obrate Komitetu Ujedinjenih nacija za ekonomska i socijalna prava.

8.2. Institucionalni mehanizmi i položaj beskućnika u Republici Srbiji

Republici Srbiji nedostaju nove i inkluzivnije politike pristupa problemu beskućništva. O problemu tzv. primarnih i sekundarnih beskućnika retko se govorilo u javnosti prethodnih godina, što je dovelo do situacije da se ovim problemom bavila samo mala grupa predstavnika civilnog društva, dok je konkretan odgovor na ovaj problem od strane države izostao. Prihvatilišta za odrasla i starija lica predstavljaju jedini odgovor države na ovaj društveni fenomen. U Republici Srbiji je do sada sprovedeno svega par istraživanja o problemu beskućništva. Na nacionalnom nivou sistem evidencije usluga ne postoji, preventivna uloga države izostaje, kao i sistemski rad sa ovim osobama. Usluge koje su prisutne u okviru sistema socijalne zaštite u Republici Srbiji jesu one u prihvatilištima za odrasla lica i prihvatilištu za decu. Takođe nevladin sektor je razvio različite vrste prihvatilišta, dnevnih centara, mobilnih

292 Regulation (EU) No 1304/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Social Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1081/2006.

usluga i autobusa u različitim gradovima u Republici Srbiji. U ovim prihvatilištima korisnici mogu dobiti hranu, higijensku negu, medicinske usluge, oprati veš, dobiti psihološku pomoć, donacije u garderobi, prisustvovati raznim kreativnim radionicama ili dobiti informacije.

Beogradski centar za ljudska prava je sproveo istraživanje o uslovima u ustanovama koje se bave prihvatom dece i odraslih koji se nađu u situaciji beskućništva kao i izazovima sa kojima su se susreli u 2021. godini. U istraživanju su učestvovali zaposleni u ustanovama u Beogradu, Novom Sadu, Maloj Krsni, Subotici, u svratištu u Beogradu i u Novom Sadu, kao i predstavnici tima angažovanog na projektu Drumodom, sa kojima su obavljeni intervjui ili su informacije dostavljene popunjavanjem upitnika. Rezultati istraživanja predstavljani su u nastavku teksta.

8.2.1. Prihvatilišta za odrasla i starija lica

8.2.1.1. Prihvatilište za odrasla i stara lica u Beogradu

Prema popisu iz 2011. godine na teritoriji grada Beograda je registrovan najveći broj beskućnika – 7.129 osoba. Kada se uzme u obzir da je kapacitet prihvatilišta u Kumodraškoj ulici na Voždovcu 104 mesta, a da je tokom prošle zime u tri dnevna centra registrovano više od 8.000 poseta, jasno je da su sadašnji kapaciteti apsolutno nedovoljni. Iako se već godinama unazad najavljuje proširenje kapaciteta, do njega još uvek nije došlo.²⁹³

Osim objekta u Kumodraškoj, tokom cele godine bio je otvoren i dnevni smeštaj na Starom gradu, gde beskućnici mogu dobiti obrok, odeću, topli napitak i higijenski paket. Od sredine oktobra, otvoren je još jedan prostor na Vračaru u kome se može smestiti 20 korisnika, a postoji i izolacioni blok sa 6 kreveta.²⁹⁴ Pored ova dva objekta postoji još jedan objekat na Autokomandi koji ne radi stalno, već isključivo u zimskim mesecima, te je početkom godine bio otvoren. Osim dnevnog centra na Starom gradu koji je tokom cele godine otvoren, postoje još dva takva centra na Paliluli i Vračaru, koji se otvaraju po potrebi. Svim dnevnim centrima rukovodi Crveni krst Grada Beograda i oni rade nekoliko sati dnevno.

Početkom decembra na smeštaju je bilo 54 korisnika, od toga 48 korisnika u objektu u Kumodraškoj ulici i 7 korisnika u objektu na Vračaru. Očekivano, sa početkom hladnog vremena broj prijema je povećan. Bilo je 36 muškaraca i 18 žena, uzrasta od 25 do 75 godina. Gotovo svi korisnici imaju zdravstvene probleme, a preko 80% korisnika su psihijatrijski pacijenti. U prihvatilištu se nalaze lica koja su primljena bez ličnih dokumenata i procedura za izradu ličnih dokumenata je u toku. Od početka godine do sredine novembra u prihvatilištu je ukupno bilo smešteno 158 korisnika, odnosno u tom periodu realizovano je 89 prijema i 101 otpust. U prihvatilištu su dostupne usluge smeštaja, ishrane, medicinske zaštite i nege, psihosocijalna podrška i pomoć, radno-okupacione aktivnosti, kupanje i pranje ličnog veša. Zapo-

293 „U Beogradu opštine sa najviše beskućnika Novi Beograd i Palilula”, *Danas*, 10. oktobar 2020.

294 „Prihvatilišta za odrasla i stara lica u Beogradu spremna za zimu”, *Euronews Srbija*, 13. oktobar.

slena je 51 osoba i među njima su: lekari, socijalni radnici, psiholozi, negovatelji, medicinske sestre/tehničari, pravnik, radni terapeuti, radnici u kuhinji i higijeničari.

Prijem se vrši na osnovu uputa nadležnog odeljenja Gradskog CSR, u kom se procenjuje potreba za zbrinjavanjem. Svi korisnici na smeštaju ispunjavaju sve uslove za smeštaj u druge ustanove socijalne zaštite, ali je realizacija premeštaja isključivo u nadležnosti Gradskog CSR. Među korisnicima veliki je broj onih koji su smešteni direktno po otpustu iz bolnice. U toku godine obezbeđen je trajni smeštaj za 40 korisnika.

Kapacitet izolacionog prostora u oba objekta je 11 mesta. Zbog epidemiološke situacije, neophodno je da korisnik pre prijema ima negativan PCR test i da provede 14 dana u izolacionom delu objekta. Zbog ovih obaveznih procedura smanjen je broj korisnika koji su smešteni tokom godine. Testiranje za lica koja se smeštaju u prihvatilište je besplatno.

8.2.1.2. Prihvatilište za odrasla i starija lica u Novom Sadu

Kapacitet ovog prihvatilišta je 60 korisnika, a u novembru je bilo smešteno 54 osobe (od čega je preko dve trećine muškaraca). Tokom čitave godine bilo je smešteno 61 osoba i gotovo svi kapaciteti su stalno popunjeni. Većina korisnika je imala između 40 i 60 godina ili više od 60. Uglavnom se radi o osobama koje su lošeg zdravstvenog stanja, lečeni zavisnici, duševno obolela lica, kao i lica bez porodičnog staranja. Primetno je povećan broj prijema osoba koje su u terminalnoj fazi bolesti. U Prihvatilištu boravi i 11 osoba koje ne poseduju lična dokumenta.

Prihvatilište ima 19 zaposlenih, među kojima su socijalni radnici, negovatelji, medicinski tehničari, spremačice, lekar, psiholog i frizer. Korisnicima su dostupne usluge nege i ishrane, održavanje higijene, zdravstvene i socijalne usluge, radno okupaciona terapija.²⁹⁵

Korisnici se smeštaju u prihvatilište na zahtev nadležnog CSR. Zadržavaju se najčešće od 6 meseci do godinu dana, a oko trećina njih boravi duže od 1 godine. U Prihvatilištu borave osobe koje ispunjavaju sve uslove za smeštaj u dom za stara lica, ali zbog nedovoljnog broja slobodnih mesta, korisnici ostaju u prihvatilištu. Takođe, veliki broj korisnika smešten je ovde nakon bolničkog lečenja. Zaposleni ističu da su dva najveća izazova sa kojima se susreću sve veći broj korisnika koji se nalaze u terminalnim fazama bolesti, kao i korisnici koji se otpuštaju sa psihijatrijskog lečenja. Pored malog broja zaposlenih, postoji i problem nedovoljne obučenosti za rad sa ovim grupama korisnika.

Krajem prošle godine doneta je odluka o izgradnji novog prihvatilišta za odrasla i stara lica u Futogu. Planirano je da novi objekat ima prizemlje i dva sprata, a moći će da primi oko 120 korisnika.²⁹⁶ U novembru ove godine raspisan je tender za projektovanje prve faze gradnje.

295 Podaci i statistika prikupljeni su putem anketa i upitnika upućenih ovoj ustanovi od strane Beogradskog centra za ljudska prava.

296 „Biće izgrađeno novo prihvatilište za odrasle u Futogu”, *Dnevnik*, 20. februar.

Broj novih korisnika nije smanjen zbog epidemiološke situacije ali su nove procedure doprinele sporijem prijemu korisnika. Potrebno je da korisnici pri dolasku imaju negativan PCR test, a nevakcinisani moraju da budu smešteni 14 dana u izolacionom bloku. Prihvatilište je imalo na raspolaganju dovoljan broj maski, rukavica i sredstava za dezinfekciju.

Sredinom novembra u centru Novog Sada jedan beskućnik je preminuo na klupi od posledica smrzavanja.²⁹⁷

8.2.1.3. Prihvatilište u Nišu

Do maja 2020. godine u okviru Gerontološkog centra u Nišu postojala je prihvatna stanica i prihvatilište za odrasla lica. Kao prelazno rešenje, doneta je odluka da beskućnici i socijalno ugroženi građani tokom prošle zime budu smešteni u Centru za dnevni boravak dece, omladine i odraslih lica mentalno ometenih u razvoju „Mara”. U decembru 2020. godine deo ustanove „Mara” u Nišu postao je privremeno prihvatilište za socijalno ugrožene građane. Prostor je bio potpuno odvojen od ostalog dela ustanove, imao je zaseban ulaz, dvorište, trpezariju i posebnu sobu za izolaciju. Kapacitet prihvatilišta je bio 11 mesta. Korisnicima su obezbeđena odeća i obuća, sredstva za higijenu, 3 obroka i 2 užine, kao i adekvatna zdravstvena zaštita.²⁹⁸

Prilikom otvaranja planirano je da prihvatilište privremeno radi od decembra 2020. do marta 2021. godine, nakon čega će se u ovom prostoru pružati usluga Predah od roditeljstva.²⁹⁹

Na proleće je najavljeno da će Niš, kao treći najveći grad u Srbiji, dobiti prihvatilište za odrasle i svratište za decu ulice. Centar „Mara” biće nadležan za rad prihvatilišta. Kapacitet prihvatilišta biće 15 kreveta, a u posebnom delu postojaće prihvatna stanica za hitan prijem građana u slučaju nekih nezgoda i nepogoda.³⁰⁰ Na jesen su se mogle naći informacije u medijima da su dobijena sredstva za opremanje prihvatilišta kao i nova zgrada koja zadovoljava sve uslove za tu namenu. Međutim, do kraja novembra novo prihvatilište nije počelo da radi i očekuje se da će prostor biti opremljen u drugoj polovini decembra ili januara.³⁰¹ Ostaje pitanje gde će se do tada zbrinjavati beskućnici i hoće li ove zime uopšte biti osposobljen adekvatan prostor za njihov smeštaj.

Interesantno je da čelnici Niša, kao i prošle godine, tvrde da u Nišu ne postoje beskućnici, već prema evidenciji CSR, radi se o 11 starih i socijalno ugroženih građana koji tokom zime nemaju gde da borave. Korisnici koji dolaze u prihvatilište imaju svoje domove, ali tokom zime ne mogu da plaćaju struju ili postoji neki drugi

297 „Ljudi bez doma nevidljivi za sistem – priče iz Kineske četvrti u Novom Sadu”, *NI*, 1. decembar.

298 „Niš dobio privremeno prihvatilište za socijalno ugrožene građane”, *Jugpress*, 14. decembar 2020.

299 *Ibid.*

300 „Nadležni najavljuju: Niš dobija Prihvatilište za odrasle i Svratište za decu ulice”, *Južne vesti*, 21. maj.

301 „Davidović: Na teritoriji Grada Niša nema beskućnika”, *Južne vesti*, 27. novembar.

rizik da ostanu tamo.³⁰² Ipak, veliku pažnju javnosti je privukla vest da je sa početkom lošeg vremena niška železnička stanica posle 20h zaključana i da u okolini borave ljudi koji su ranije koristili čekaonice da se ugrelu, prenoće ili sklone od lošeg vremena.³⁰³

8.2.1.4. Prihvatilište Crvenog krsta Smederevo u Maloj Krsni

Crveni krst je osnivač prihvatilišta u Maloj Krsni i to je jedino prihvatilište Crvenog krsta na teritoriji Srbije. Dobili su licencu 2017. godine a prema postojećim kapacitetima mogu primiti 30 korisnika i još 8 u izolacionoj jedinici. S obzirom da prostor nije još uvek adaptiran, moguće je smestiti 25 korisnika.

U novembru je bilo smešteno 20 korisnika, a od početka godine bilo je 52 osobe, od čega je 10 na smeštaju duže od godinu dana, jer CSR nije u mogućnosti da za njih nađe trajno rešenje. Približno je bio isti procenat muškaraca i žena koji su boravili i skoro polovina je imala psihičke smetnje. Većina je imala između 40 i 65 godina, a jedna osoba je bila maloletna. Oko četvrtine korisnika nema lična dokumenta, a samim tim ne ostvaruju pravo na socijalnu pomoć. U novembru je bilo 5 korisnika čija su dokumenta bila u proceduri izrade. Uglavnom se smeštaju osobe sa područja grada Smedereva ali ima zahteva iz drugih CSR iz okolnih gradova. Smeštaj se vrši isključivo po odluci nadležnog CSR, a u hitnim slučajevima se kontaktira dežuran socijalni radnik.

U prihvatilištu je zaposleno 14 ljudi na poslovima stručnih radnika, negovatelja, medicinskih tehničara, spremačica, kuvarica, vozača i domara. Korisnicima su na raspolaganju usluge ishrane, nege, zdravstvene zaštite, a obezbeđena je usluga transporta ukoliko je potrebno obaviti lekarski pregled. Organizuju se kulturno-zabavne, sportsko-rekreativne i radno-okupacione aktivnosti.

Prošle godine, usled epidemiološke situacije, zabeležen je pad broja korisnika. Generalno, potrebe za smeštajem se iz godine u godinu povećavaju, a to je naročito izraženo u zimskim mesecima. Prilikom prijema, svaki korisnik mora da ima negativan PCR test i da provede 14 dana u izolaciji. Testiranje se obezbeđuje iz budžeta grada Smedereva.

Prošle godine zahvaljujući donacijama imali su dovoljno zaštitne opreme i sredstava za dezinfekciju ali ove godine su morali najveći deo da kupuju, što je predstavljalo veliko finansijsko opterećenje. Odlukom Crvenog krsta Srbije obustavljene su donacije polovne garderobe ali bilo je donacija u vidu nove garderobe, sredstava za higijenu i dezinfekciju.

Zaposleni su ukazali na problem procedura koje su komplikovane i birokratske. Veliki broj korisnika provede mnogo duže od 6 meseci, koliko mogu da borave u prihvatilištu, pre nego što Centar za socijalni rad donese trajno rešenje o adekvat-

302 *Ibid.*

303 „Železnička stanica u Nišu uveče zaključana, ispred beskućnici čekaju jutro da se unutra ugrelu,” *Južne vesti*, 26 novembar.

nom smeštaju. Za to vreme korisnici steknu naviku da borave u ovom objektu i ne žele dalji premeštaj. Zaposleni ističu problem finansiranja, kao i činjenicu da su dobili licencu za rad do 2024. godine, kada će im biti neophodna dodatna sredstva za adaptaciju prostora i izradu neophodne dokumentacije. Pored toga, u prihvatilištu se pripremaju obroci narodne kuhinje i distribuiraju na seoskom području, te su zaposleni prilično opterećeni obavezama. Na kraju, ukazali su na nedostatak barem jednog lekara koji bi bio stalno angažovan, s obzirom da većina korisnika ima narušeno zdravstveno stanje.

8.2.1.5. *Prihvatilište za beskućnike u Subotici*

U Subotici postoji privremeno prihvatilište i otvara se u zimskom periodu. U organizaciji učestvuju zaposleni i volonteri Crvenog krsta, Caritasa i zaposleni u Centru za socijalni rad Subotica. Postupak za korišćenje usluga privremenog smeštaja u prihvatilištu za beskućnike sprovodi CSR. Kapacitet prihvatilišta je 18 ležaja i po potrebi se može proširiti. Uprkos potpunosti kapaciteta tokom zimskog perioda u toku prethodnih godina, prihvatilište nije otvoreno u ostalom periodu godine, pa čak ni tokom cele zime. U praksi, veliki problem predstavlja to što otvaranje prihvatilišta zavisi od vremenskih uslova, odnosno potrebno je da dnevna temperatura bude od -7 do -10 stepeni na nedeljnom nivou. Zbog toga je prihvatilište radilo samo dvadesetak dana u toku 2021. godine, i to u periodu od 11. do 22. januara, i od 10. do 22. februara 2021. godine. U toku novembra uopšte nije otvoreno. U ovom periodu bilo je smešteno znatno manje korisnika nego ranije – samo 6.³⁰⁴

U prihvatilištu korisnici imaju obezbeđena 3 obroka, odeću i obuću, sredstva za higijenu, opšti zdravstveni pregled i konsultacije sa predstavnicima Centra za socijalni rad.

8.2.1.6. *Prihvatilište za odrasla i stara lica u kriznim situacijama, beskućnike i prosjake u Zrenjaninu*

Prihvatilište za odrasle osnovano je 2010. godine kroz projekat nevladinog sektora u saradnji sa lokalnom samoupravom. Po isteku projekta nadležnost nad radom preuzeo je CSR grada Zrenjanina, od januara 2020. ova usluga se nalazi u sklopu ustanove – Centra za pružanje usluga socijalne zaštite grada Zrenjanina „MOST”. Iako je prošle godine započeto planiranje izgradnje novog objekta prihvatilišta, rado-vi još uvek nisu počeli.

Pravo na korišćenje usluge prihvatilišta utvrđuje CSR Zrenjanina koji ujedno i izdaje rešenje o smeštaju korisnika na osnovu procene stručnih radnika. Korisnik prihvatilišta može biti osoba koja ima između 26 i 65 godina i koja nema prebivalište ili se nalazi u kriznoj situaciji. Svakom korisniku je obezbeđen smeštaj, ishrana, garderoba, lekovi, pomoć pri obavljanju lične higijene, ishrane, medicinska nega, podrška i pratnja pri odlasku na lekarske preglede, kao podrška pri pronalaženju

304 „Ponovo zatvoreno Prihvatilište za beskućnike”, *Subotica.com*, 22. februar.

najboljeg rešenja za nastavak daljeg samostalnog života. Kapacitet prihvatilišta je 10 mesta, te ne čudi što je kapacitet popunjen tokom cele godine. Pojedini korisnici već godinama provode zimski period u prihvatilištu. U prihvatilištu je angažovano 7 zaposlenih, od čega je 5 medicinskih tehničara i negovatelja, 1 psiholog i 1 pedagog.³⁰⁵

Zbog epidemiološke situacije, korisnici se pre smeštaja testiraju, a nakon prijema obavezna je samoizolacija. Njeno trajanje zavisi od rezultata testa, kao i od toga da li je korisnik vakcinisan ili ne i da li je do sada bio zaražen.³⁰⁶

8.2.2. Deca kao korisnici prihvatilišta

Prema popisu iz 2011. godine među stanovnicima neformalnih naselja deca do 14 godina su činila 22,9% a mladi do 19 godina 29,4%. Treba napomenuti da je u gradskim sredinama taj procenat viši, odnosno da 24,4% čine deca do 14 godina, odnosno 31,5% mladi do 19 godina. Mreža organizacija za decu Srbije ističe da 200.000 dece i mladih u Srbiji odrasta ispod granice apsolutnog siromaštva, kao i da su mladi do 18 godina u najvećem riziku od siromaštva i socijalne isključenosti.³⁰⁷

8.2.2.1. Svrtište za decu Beograd

Svrtište za decu u Beogradu je licencirana usluga, prepoznata Zakonom o socijalnoj zaštiti ali nije deo socijalnog sistema države. To je program koji je pokrenuo i vodi Centar za integraciju mladih. Svrtište postoji na dve lokacije – na Zvezdari i na Novom Beogradu. Kapacitet svrtišta je smanjen u odnosu na prethodne godine zbog epidemioloških razloga. Iz istog razloga, došlo je i do promena u načinu rada, odnosno radno vreme je produženo do 20 sati kako bi svoj deci bilo omogućen pristup uslugama. Rad je organizovan u smenama, a broj vaspitača je smanjen kako bi što više dece moglo da boravi u prostorijama svrtišta. U 2021. godini 370 dečaka i devojčica, koji dolaze iz 150 porodica sa kojima se već dugi niz godina radi, koristilo je usluge svrtišta.³⁰⁸

Ranijih godina broj dece koja dolazi u svrtište najviše je zavisilo od vremenskih uslova, tj. više dece je dolazilo kada je hladno, kao i tokom raspusta. Prošle godine se povećao broj dece koja su dolazila u svrtište, što se nastavilo i u prvoj polovini 2021. godine. Tokom leta se broj dece postepeno smanjivao, te je između 25 i 30 dece po lokaciji posećivalo svrtište. Takođe, većina dece dolazi svakodnevno, dok je pre epidemije veliki broj njih dolazio jednom ili dva puta u toku nedelje.

Većinu dece koja dolazi u svrtište čine deca romske populacije koja žive u neformalnim naseljima.

305 „U Prihvatilištu za beskućnike najmađi korisnik ima 26, a najstariji 74 godine”, *Ilovezrenjanin*, 8. novembar.

306 *Ibid.*

307 Više informacija dostupno je na internet stranici Mreže organizacija za decu Srbije – MODS.

308 Podaci i statistika prikupljeni su putem anketa i upitnika upućenih prihvatilištu odnosno Centru za integraciju mladih od strane Beogradskog centra za ljudska prava.

Postoje terenski timovi koji obilaze 28 neformalnih naselja na teritoriji Beograda, kao i mesta gde deca najčešće rade i na taj način se targetiraju novi korisnici. Ipak većina dece koja dolazi u svratište su korisnici duži period.

Uzrast dece koja dolaze u svratište je od 5 do 15 godina. Ponekad dolaze i mlađa deca koja su u pratnji starije braće ili sestara ili roditelja. Većina dece ima dokumenta, odnosno izvod iz matične knjige rođenih, JMBG i ide u osnovnu školu. Takođe, deca koja napune 16 godina, a ne nastave školovanje, u okviru programa Kafe bar 16, imaju priliku da steknu nove veštine i kroz praksu povećaju šansu za dalje zaposlenje.³⁰⁹

Svratište pomaže da deca pre svega zadovolje svoje osnovne potrebe. Njima su svakodnevno obezbeđeni doručak, ručak i užina. Osim toga, deca u svratištu imaju mogućnost da se okupaju i da dobiju čistu garderobu. Dalje, zaposleni pomažu u povezivanju dece i njihovih porodica sa institucijama sistema, najčešće sa centrima za socijalni rad i to prilikom pribavljanja dokumenata, potvrda ili odlaska kod lekara.

Kada je u pitanja saradnja sa državnim institucijama, zaposleni procenjuju da još uvek ima prostora da se saradnja poboljša. Još uvek je saradnja na nivou ličnih kontakata. Od ove godine zaposleni u svratištu obaveštavaju CSR kada dete postane njihov korisnik. Jedan od razloga je taj kako bi CSR imao preciznije podatke koliki je broj dece koja dolaze iz socijalno ugroženih porodica, odnosno dece koja žive i rade na ulici.

Sledeća bitna aktivnost je obrazovanje. Deca u svratištu imaju podršku u učenju i pomoć prilikom izrade domaćih zadataka. Pored toga, zaposleni pomažu deci prilikom upisa i u komunikaciji su sa školom i nastavnicima. Početkom školske godine pomažu deci da nabave školski pribor i udžbenike. Deca imaju različite radionice u svratištu, a zaposleni pomažu deci pri integraciji kroz različite aktivnosti – odlazak u zoološki vrt, bioskop, pozorište, organizuju se druženja sa decom koja ne dolaze u svratište. Veliki problem ove godine predstavljalo je ograničenje broja osoba koja mogu da borave u zatvorenom prostoru. Smanjen je broj volontera i uglavnom su bili prisutni samo oni koji su obavljali stručnu praksu ili stažiranje. Takođe, nije bilo moguće sprovođenje različitih promotivnih aktivnosti ili nekih drugih aktivnosti u kojima bi trebalo da učestvuje veliki broj dece, poput proba hora.

U direktnom radu sa decom angažovano je 14 osoba i među njima su: socijalni radnici, specijalni pedagozi, psiholozi, vaspitači, andragozi, vršnjački edukatori i medicinski radnici. Pored njih, zaposleni su i higijeničari, a finansijske i administrativne poslove obavljaju zaposleni na tim pozicijama u Centru za integraciju mladih.

Građani u velikoj meri pomažu svratištu i najčešće donose: odeću, obuću, sredstva za higijenu, peškire, posteljinu, slatkiše, školski pribor itd. Osim njih, pomažu privatne kompanije i državna preduzeća.

309 Kafe bar 16 je osnovan krajem 2017. godine kao socijalno preduzeće kako bi mladi koji žive ili rade na ulici dobili podršku u zapošljavanju nakon što izađu iz svratišta.

Zaposleni su, u razgovoru, rekli da je i tokom ove godine glavni problem obrazovanje, a posebno su istakli izazove online učenja. Većini dece je i u redovnim uslovima potrebna pomoć i podrška u učenju. Početkom godine, učenici od V do VIII su išli u školu ili online, ili po tzv. „kombinovanom modelu”, odnosno nisu svakodnevno bili u školi. Odeljenja su podeljena u grupe i svaka grupa imala je svoj raspored. Učenici nižih razreda su išli svakodnevno, a časovi su trajali 30 minuta. Prelaskom na online sistem nastave mnoga deca nisu bila u mogućnosti da uopšte prate nastavu. Od septembra je Grad Beograd obezbedio za decu od III do VI razreda besplatne tablete, kako bi mogli da prate online nastavu.³¹⁰ Svaki tablet ima karticu sa besplatnim internetom i deca mogu da koriste uređaj bez obzira da li kod kuće imaju internet. Međutim, veliki broj dece iz neformalnih naselja nema ni struju niti može da računa na pomoć roditelja prilikom korišćenja tableta.

Pružajući podršku u učenju, zaposlenima u svratištu je bio prioritet da deca savladaju čitanje, pisanje i računanje. Ističu da nijedno dete nije palo na popravni ili razredni ispit, kao i da u toku školske godine uopšte nisu organizovani dopunski časovi. Prema njihovim rečima, ostaje tek da se vidi kakve će dugoročne efekte imati mnogobrojni izazovi koji su se javili u doba epidemije a odnose se na obrazovanje.

8.2.2.2. Svratište za decu i mlade Novi Sad

U Novom Sadu u okviru Svratišta postoji jedan prostor čiji je kapacitet 30 dece. Uslugu Svratišta svakodnevno koristi između 30 i 40 dece, a u zimskom periodu ih bude između 50 i 70. U periodu od početka godine do sredine oktobra Svratište je posetilo 379 dece. U odnosu na prethodne godine, broj dece je veći i generalno se svake godine beleži porast broja dece.

Korisnici Svratišta su uglavnom deca i mladi koji prose ili sakupljaju sekundarne sirovine i svi pripadaju ekstremno siromašnim porodicama. Malo više ima dečaka. Svi uglavnom imaju svoje biološke porodice sa kojima žive i u velikom broju slučajeva su to mnogočlane porodice. Većina dece dolazi iz dva naselja: Veliki rit i Bangladeš, ali ih ima i iz drugih delova grada. Takođe, deca iz 3 porodice koji su povratnici po readmisiji dolaze u svratište. Trenutno, sva deca imaju dodeljen JMBG, a samo nekoliko punoletnih korisnika nema ličnu kartu. Veliki broj dece je romske nacionalnosti ali ima i Aškalija, mađarskih Roma, Srba.

Deca su uglavnom upisana u osnovnu školu, međutim, često se kao problem javlja njihova redovnost u pohađanju nastave. Zaposleni ističu kao primer dobre prakse saradnju sa školom „Milan Petrović” koja se bavi funkcionalnim opismenjanjem i obrazovanjem odraslih. U Svratištu postoji istureno odeljenje ove škole, te deca koja imaju između 15 i 19 godina a nisu završila osnovnu školu mogu pohađati školu u Svratištu.

U Svratištu deca imaju obezbeđena 3 obroka. Imaju mogućnost da se okupaju, presvuku i dobiju čistu odeću i obuću. Pored toga, obezbeđena im je podrška u

310 „Vesić predstavio projekat 'Beotablet': Pripremamo decu za digitalizaciju”, B92, 29. jun.

učenju i rešavanju domaćih zadataka. Dalje, za decu se organizuju različite edukativne, kreativne i sportske aktivnosti. Deca još dobijaju podršku u sticanju osnovnih životnih veština, kao i psiho-socijalnu podršku. Tako su ove godine u saradnji sa Crvenim krstom Grada Novog Sada održane radionice na temu trgovine ljudima kako bi se deca i mladi što bolje upoznali sa ovom opasnošću kojoj su izloženi. Zaposleni redovno komuniciraju sa školom i nastavnicima. Takođe, pomažu i pri povezivanju sa drugim institucijama sistema, kako bi mogli da koriste različite usluge (zdravstvene, obrazovne, socijalne, pravne). U Svratištu je zaposleno 8 osoba: koordinator, vaspitači, domaćice i spremačica. Takođe, angažovani su i volonteri.

Zaposleni ističu da su najveći izazovi uključivanje dece u sistem i povećavanje njihove vidljivosti. Zbog toga se najviše trude da što više dece bude upisano u školu, redovno se prate njihovi rezultati i održava se kontakt sa nastavnicima i drugim školskim osobljem. Takođe, zaposleni se angažuju da mladi koji ispunjavaju uslove budu prijavljeni na NSZ. Kao drugi problem zaposleni ističu da roditelji često nemaju kapacitete da deci pruže adekvatno vaspitanje, podršku u obrazovanju i posredovanju sa drugim institucijama. Smatraju da problemu treba pristupiti sveobuhvatnije i da je potrebno čitave porodice uključiti u rad. Predlažu nešto slično porodičnom savetniku, koji bi bio podrška i pružao pomoć u svim sferama života – išao bi sa roditeljima na roditeljske sastanke, pomagao u popunjavanju različitih uplatnica i obrazaca i obezbeđivao veću dostupnost drugih usluga u zajednici.

8.2.2.3. Svratiste za decu ulice u Nišu

U periodu od 2009. do 2014. godine u Nišu je postojalo Svratiste za decu. Za to vreme više od 250 dece je koristilo dostupne usluge. Međutim, Svratiste je zatvoreno kada se tadašnji donator povukao.³¹¹

U aprilu 2021. najavljeno je da će zahvaljujući donaciji vlade Švajcarske svratiste ponovo otpočeti sa radom, a zvanično je otvoreno u julu. Prostorije novog Svratista za decu ulice se nalaze u prizemlju Romskog kulturnog centra. Deca u Svratištu imaju psiho-socijalnu podršku, pomoć pri učenju, zdravstvenu zaštitu, obezbeđene obroke, mesto za odmor, kao i edukativne i kreativne radionice. Prostorije su adaptirane i opremljene kako bi deca mogla da prate online nastavu.³¹² U Svratištu, akcenat je stavljen na rad sa porodicama iz kojih deca dolaze kako bi im se pružila dodatna podrška i ojačali njihovi kapaciteti.³¹³

Slično kao i sa beskućnicima, nije poznat tačan broj dece koja žive i rade na ulici u Nišu. Prema podacima UNICEF-a bilo ih je oko 80 ali se pretpostavlja da ih je više.³¹⁴

Iako je najavljivano da će Svratiste biti trajna usluga koja će se finansirati iz budžeta grada, trenutno je ono otvoreno zahvaljujući projektu „Na putu ka svratištu”

311 „Niš dobija svratiste za decu ulice, ovog puta kao trajnu uslugu Grada”, *Južne vesti*, 12. april.

312 *Ibid.*

313 „Svratiste za decu ulice otvoreno u Romskom kulturnom centru u Nišu”, *Danas*, 18. avgust.

314 „Niš dobija svratiste za decu ulice, ovog puta kao trajnu uslugu Grada”, *Južne vesti*, 12. april.

koji Romski kulturni centar realizuje uz pomoć programa Swiss PRO, Udruženja „Otvoreni klub” i Romskog udruženja „Cvetno sunce”. Projektom je predviđeno da Svratište radi 10 meseci i trebalo bi da od naredne godine grad u potpunosti preuzme sve obaveze i nadležnosti.³¹⁵

8.3. Odgovor organizacija civilnog društva na problem beskućništva

8.3.1. Drumodom

Humanitarna organizacija ADRA pokrenula je 2018. godine program Drumodom. Ovaj mobilni program predstavlja jedinstven odgovor na situaciju beskućništva u regionu Zapadnog Balkana. U okviru njega, specijalno je preuređen autobus u kom su beskućnicima dostupne usluge tuširanja, upotrebe toaleta, prijema prljavog veša i odeće, izdavanja čistog ili novog, šišanja i podrška u vidu psihološkog savetovanja. Korisnicima programa Drumodoma su na raspolaganju dva zdravstvena tima, svaki sačinjen od doktorke i medicinske sestre. Širi tim čine dve osobe zadužene za higijenske i humanitarne (distributivne) aktivnosti, kao i dve stručne saradnice (u prvoj fazi specijalna pedagoškinja i psiholog, dok u drugoj dve specijalne pedagoškinje) koje su se bavile nizom usluga iz oblasti socijalne zaštite i psiho socijalne podrške.

U okviru programa usluga postoji vešeraj, vrši se distribucija odeće i obuće, zdravstveno savetovanje, trijaža, beskućnici se upućuju na sistem zdravstvene zaštite, pokrivaju se troškovi lečenja i izdavanja ličnih dokumenata, kao i zdravstvenog osiguranja. Autobus Drumodom je mobilni vid usluge što znači da je prema potrebi stacioniran u različitim delovima Beograda. Tokom 2021. godine mobilna usluga je bila dostupna ispod Brankovog mosta, kod Ušća, kod kolskog prolaza koji spaja Ušće i Staro sajmište, a povremeno i u nekim od neformalnih romskih naselja.

U proseku se oko 90 beskućnika dnevno obraćalo za pomoć. Skoro 90% su činili muškarci koji su imali između 55 i 60 godina. Od osoba koje koriste neku uslugu na programu Drumodom prema rečima zaposlenih verovatno 75% ima porodicu, tj. nekog živog bližeg srodnika. Od njih, 30–50% žive sa njima ili održavaju nekakav kontakt.

Skoro 75% korisnika je imalo problema sa bolestima zavisnosti i 80% imalo je mentalne bolesti ili lakše psihološke probleme, dok gotovo 95% korisnika ima zdravstvenih problema. Osim toga većina je imala hronične bolesti. Takođe, 75% nisu imali lična dokumenta. Većina beskućnika je redovno koristila dostupne usluge. Za postojanje Drumodoma korisnici su saznali od Adrinih terenskih radnika i drugih humanitarnih organizacija, jedni od drugih, od zaposlenih u centrima za socijalni rad ili putem medija. Broj korisnika se povećavao iz mesec u mesec.

315 „Svratište za decu ulice otvoreno u Romskom kulturnom centru u Nišu”, *Danas*, 18. avgust.

8.3.2. Dnevni klub Udruženja „Izlazak”

Udruženje „Izlazak” ima dnevni klub koji se nalazi u Zemunu i koji je namenjen egzistencijalno ugroženim odraslim i starijim licima na teritoriji grada Beograda. U sklopu dnevnog kluba pružaju se mnogobrojne usluge: kupanje, šišanje, presvlačenje, pranje i sušenje garderobe korisnika, obezbeđivanje veša i polovne garderobe i obuće, suvi obrok i topli napitak i organizovanje slobodnog vremena korisnika. Od početka novembra klub je počeo sa radom tri dana nedeljno, a do tada je radio dva puta. Udruženje povremeno organizuje akcije prikupljanja garderobe, obuće i hrane.³¹⁶

8.4. Položaj beskućnika tokom pandemije COVID-19

Tokom trajanja pandemije COVID-19, osobe u situaciji beskućništva suočavale su se sa nizom poteškoća u pokušaju da ostvare svoja prava u domenu zdravstvene zaštite. Ključnu poteškoću svakako predstavlja činjenica da ove osobe ne poseduju lična dokumenta, te im je samim tim otežano da ostvare pravo na zdravstvenu zaštitu, kao i da se samostalno informišu o merama prevencije dobijanja COVID-19 infekcije i preduzetim epidemiološkim merama države, a od strane institucija nije došla nijedna mera podrške tim ranjivim grupama ljudi.³¹⁷

Kao jednu od mera zaštite od koronavirusa, država je nabavila vakcine i početkom godine Institut za javno zdravlje „Batut” predstavio je operativni plan za imunizaciju protiv kovida. Plan se sastojao iz 3 faze i zapravo je dao prikaz koje kategorije stanovništva su prioritetne kada je vakcinacija u pitanju. U poslednjoj fazi, između ostalih se nalaze osobe koje žive u nehidijenskim naseljima, beskućnici i osobe koje žive u ekstremnom siromaštvu.³¹⁸ Ovaj plan je zabrinjavajuć, imajući u vidu da mnogi od njih inače nemaju pristup vodi, loše se hrane, pate od hroničnih bolesti, imaju loš imunitet.

Kao i prošle godine Vlada Srbije je usvojila paket pomoći privredi i građanima. Svi punoletni građani imali su mogućnost da se prijave za pomoć u iznosu od 60 evra. Novac se direktno isplaćivao penzionerima, korisnicima socijalne pomoći, koji su u bazi Centra za socijalni rad i licima u zavodu za izvršenje krivičnih sankcija.³¹⁹ Međutim, da bi se pomoć ostvarila nužno je bilo da osoba poseduje važeću ličnu kartu, bez obzira kojoj kategoriji stanovništva pripada. Kada se uzme u obzir da se ne nalaze svi beskućnici u evidencijama centara za socijalni rad, da među njima ima onih koji nemaju važeća dokumenta i da mnogi imaju mentalne probleme, postavlja se pitanje koliko su zaista bili u mogućnosti da ostvare pravo na jednokratnu novčanu pomoć koja je bila namenjena svim punoletnim državljanima Republike Srbije.

316 Dostupno na internet stranici Udruženja.

317 Igor Mitrović i Iva Bubalo, *Beskućništvo i zdravlje: iskustva sa terena u doba pandemije*, Fondacija ADRA, Beograd 2021.

318 „Batut” objavio plan vakcinacije u Srbiji koji predviđa 3 faze”, *Južne vesti*, 10. januar.

319 „Počela prijava građana za pomoć od 60 evra”, *Danas*, 28. april.

8.5. Preporuke UN i EU

Važnost socijalne zaštite dodatno je dobila na značaju usled krize koju je izazvala pandemija. Specijalni izvestilac za ekstremno siromaštvo i ljudska prava u svom izveštaju navodi da je, do septembra 2020. godine, 208 zemalja sveta usvojilo oko 1.407 mera socijalne zaštite kako bi ublažile krizu. Međutim, mnoge mere su kratkoročne i privremene ili postepeno ukidaju, a korisnici se često suočavaju sa sistemskim preprekama u pristupu ovim merama.³²⁰

Krajem prošle i početkom 2021. godine Evropski parlament pozvao je članice EU da reše problem beskućništva do 2030. godine. Iako je stanovanje osnovno ljudsko pravo, više od 700.000 ljudi širom Evrope živi na ulici, što je 70% više nego pre 10 godina. Kriza izazvana pandemijom dodatno je uticala na loš položaj beskućnika jer su oni lošijeg zdravlja, često borave u nehigijenskim uslovima i nemaju pristup zdravstvenoj nezi. Takođe, očekuje se da može doći do povećanja njihovog broja usled ekonomske krize, gubitka radnih mesta i nedostatka pristupačnog smeštaja.³²¹

Nažalost, beskućnici su često meta zločina iz mržnje, nasilja i društvene stigmatizacije. Stoga je EP istakao da je potrebno beskućnicima obezbediti jednak pristup zdravstvu, obrazovanju i socijalnim službama. Dalje, treba podržati njihovo uključivanje na tržište rada i obezbediti stalan pristup skloništima. Takođe, potrebno je usvojiti i primenjivati model „smeštaj prvo” koji podrazumeva hitno preseljenje u trajni smeštaj, a nakon toga se pristupa rešavanju drugih problema. Jedna od predloženih mera podrazumeva dogovor o zajedničkoj definiciji i bolje prikupljanje podataka kako bi se problem beskućništva bolje razumeo.³²²

Ove godine usvojena je Evropska platforma za borbu protiv beskućništva, kao deo Akcionog plana za implementaciju Evropskog stuba socijalnih prava. Ovaj dokument daje prikaz 10 elemenata o beskućništvu i pravu na stanovanje koji su izvučeni iz međunarodnog sistema ljudskih prava, a koji mogu da daju smernice za dalje kreiranje Platforme i mera usvojenih u okviru nje.³²³

Jedan od elemenata ukazuje da Platforma treba da prepozna da beskućništvo predstavlja grubo kršenje ljudskih prava, ugrožavajući zdravlje i život najmarginalizovanijih. Ono oslikava neuspeh država da omoguće pravo na adekvatan smeštaj i zahteva hitna rešenja. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava i Komitet za ljudska prava su prepoznali da su razlike zasnovane na socioekonomskom statusu, uključujući beskućništvo, oblik diskriminacije koji mora biti zabranjen u domaćim zakonima. Štaviše, beskućništvo je rezultat višestrukog kršenja ljudskih prava, pre svega prava na stanovanje ali i prava na adekvatan životni standard, zdravlje, pri-

320 „Međunarodni dan borbe protiv siromaštva. Oko pola miliona građana naše zemlje živi u apsolutnom siromaštvu”, *Niške vesti*, 17. oktobar.

321 „Evropski parlament želi da iskoreni beskućništvo u EU do 2030”, *Euractiv.rs*, 5. april.

322 *Ibid.*

323 European Platform on Combatting Homelessness: 10 Elements for Consideration, *UN Brussels*, 16. jun.

vatnost, rad, socijalno osiguranje i obrazovanje, kao i građanskih i političkih prava (pravo glasa). Međutim, uprkos priznavanju ovih prava u međunarodnim sporazumima o ljudskim pravima, vrlo mali broj politika posmatra problem beskućništva kao kršenje ljudskih prava.³²⁴

Dalje, Platforma se bavi definicijom fenomena beskućništva, kao i dekriminalizacijom osoba koje su se našle u toj situaciji. Kako su sve države članice EU ratifikovale Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i druge relevantne međunarodne sporazume o ljudskim pravima, ovi obavezujući standardi treba da daju okvir za rad Platforme. Takođe, ciljevi održivog razvoja treba da budu vodeći principi rada Platforme. Platforma treba da sadrži sveobuhvatni pristup rešavanju problema beskućnika i ona predstavlja priliku za učešće različitih zainteresovanih strana i nosilaca prava u donošenju odluka.³²⁵

324 *Ibid.*

325 *Ibid.*

Dodatak I

Najvažniji ugovori o ljudskim pravima koji obavezuju Srbiju

- Bečka konvencija o zaštiti ozonskog omotača, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 1/90.
- Dodatni protokol uz Konvenciju o visokotehnološkom kriminalu koji se odnosi na inkriminaciju dela rasističke i ksenofobične prirode izvršenih preko računarskih sistema, *Sl. glasnik RS*, 19/09.
- 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 Krivičnoppravnu konvenciju o korupciji, *Sl. glasnik RS*, 102/07.
- 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 nezastarevanju krivičnih dela protiv čovečnosti i ratnih zločina, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 13/10.
- Evropska konvencija o predelu, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 4/11.
- Evropska konvencija o priznanju i izvršenju odluka o staranju o deci i o ponovnom uspostavljanju odnosa staranja, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 1/02.
- Evropska konvencija o sprečavanju mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih postupaka i kažnjavanja, izmenjene i dopunjene Protokolom 1 i 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, 5/05 i 7/05 – ispr. i *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 12/10 i 10/15.
- 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 o prodaji dece, dečijoj prostituciji i dečjoj pornografiji uz Konvenciju o pravima deteta, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 7/02.
- Fakultativni protokol o učešću dece u oružanim sukobima uz Konvenciju o pravima deteta, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 7/02.
- Građanskoppravna konvencija o korupciji, *Sl. glasnik RS*, 102/07.
- Kjoto protokol uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o promeni klime, *Sl. glasnik RS*, 88/07.
- Konvencija koja se odnosi na bezbednost i zdravlje u poljoprivredi, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 2/19.
- Konvencije MOR br. 159 o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, *Sl. glasnik SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 3/87.
- Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, (Arhuska konvencija), *Sl. glasnik RS*, 38/09.
- Konvencija o državljanstvu udate žene, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 7/58.
- Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 11/81.
- Konvencija o nezastarevanju ratnih zločina i zločina protiv čovečnosti, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 50/70.
- Konvencija o očuvanju nematerijalnog kulturnog nasleđa (UNESCO), *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/10.
- Konvencija o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi, *Sl. glasnik RS*, 70/07.
- Konvencija o političkim pravima žena, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 7/54.
- Konvencija o pranju, traženju i zapleni i konfiskaciji prihoda stečenih kriminalom, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 7/02 i 18/05.
- Konvencija o pravima deteta, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 15/90 i *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 4/96 i 2/97.
- Konvencija o pravnom položaju lica bez državljanstva i završni akt konferencije Ujedinjenih nacija o pravnom položaju lica bez državljanstva, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 9/59 i *Sl. list SFRJ (Dodatak)*, 2/64.
- Konvencija o pravu mora, *Sl. list SFRJ (Dodatak)*, 1/86.
- Konvencija o prekograničnom zagađivanju vazduha na velikim udaljenostima, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 11/86.
- Konvencija o pristanku na brak, minimalnoj starosti za sklapanje braka i o registraciji brakova, *Sl. list SFRJ (Dodatak)*, 13/64.
- Konvencija o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu, *Sl. glasnik RS*, 102/07.

- Konvencija protiv mučenja i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 9/91.
- Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, *Sl. vesnik Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ (Dodatak I)*, 2/50.
- Konvencija o statusu izbeglica, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 7/60.
- Konvencija o suzbijanju i ukidanju trgovine licima i eksploataciji drugih, *Sl. list FNRJ*, 2/51.
- Konvencija o suzbijanju trgovine odraslim ženama, *Sl. list FNRJ*, 41/50.
- 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 Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, *Sl. glasnik RS*, 19/09.
- Konvencije Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 19/09.
- Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 12/13.
- Konvencija Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/10.
- Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima osoba s invaliditetom, *Sl. glasnik RS*, 42/09.
- Konvencija Ujedinjenih nacija o smanjenju broja lica bez državljanstva, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 8/11.
- Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 12/05.
- Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala sa dopunskim protokolima, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 6/01.
- Konvencija UNESCO protiv diskriminacije u pogledu obrazovanja, *Sl. list SFRJ (Dodatak)*, 4/64.
- Krivičnopravna konvencija o korupciji i Dodatni protokol, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 2/02 i *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 18/05.
- Međunarodna konvencija o suzbijanju i kažnjavanju zločina aparthejda, *Sl. list SFRJ*, 14/75.

- Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 6/67.
- Međunarodna konvencija Ujedinjenih nacija o zaštiti svih lica od prisilnih nestanka, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/11.
- Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, *Sl. list SFRJ*, 7/71.
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, *Sl. list SFRJ*, 7/71.
- Montrealski protokol o supstancama koje oštećuju ozonski omotač, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 16/90 i *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 24/04 – dr. zakon.
- Okvirna konvencija o promenama klime, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 2/97.
- Okvirna konvencija Saveta Evrope o vrednosti kulturnog nasleđa za društvo, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/10.
- Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 6/98.
- 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 i 2/06 i *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 7/11.
- 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 RS (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 o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka (Konvencija 108 +), *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 4/20.
- Protokol kojim se menja Konvencija za suzbijanje trgovine ženama i decom i Konvencija o suzbijanju trgovine odraslim ženama, *Sl. list FNRJ*, 41/50.
- Protokol o dugotrajnim organskim zagađujućim supstancama uz Konvenciju o prekograničnom zagađivanju vazduha na velikim udaljenostima, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/12.

- Protokol o statusu izbeglica, *Sl. list SFRJ (Dodatak)*, 15/67.
- Protokol o teškim metalima uz Konvenciju o prekograničnom zagađivanju vazduha na velikim udaljenostima, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/12.
- Protokol protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom, koji predstavlja dopunu Konvencije protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, *Sl. list SRJ*, 6/01.
- Protokol za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom, koji dopunjava Konvenciju protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 6/01.
- Revidirana evropska socijalna povelja, *Sl. glasnik RS*, 42/09.
- Sporazum između Republike Srbije i Evropske zajednice o olakšanoj proceduri za izdavanje viza, *Sl. glasnik RS*, 103/07.
- Sporazum između Republike Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koja nezakonito borave, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 103/07.
- Statut Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 5/01.
- Treći dodatni protokol uz Evropsku konvenciju o ekstradiciji, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/11.

Dodatak II

Propisi koji su navedeni u Izveštaju

- Carinski zakon, *Sl. glasnik RS*, 95/18, 91/19 – dr. zakon, 144/20 i 118/21.
- Javnobeležničke tarife, *Sl. glasnik RS*, 91/14, 103/14, 138/14, 12/16, 17/17, 67/17, 98/17, 14/19, 49/19, 17/20 i 91/20.
- Kodeks ponašanja narodnih poslanika, *Sl. glasnik RS*, 156/20 i 93/21.
- Kodeks ponašanja za narodne poslanike o granicama dozvoljenosti komentarisanja sudskih odluka i postupaka, *Sl. glasnik RS*, 71/17.
- Krivični zakonik, *Sl. glasnik RS*, 85/05, 88/05 – ispr., 107/05 – ispr., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 i 35/19.
- Nacionalna strategija socijalnog stanovanja, *Sl. glasnik RS*, 13/12.
- Naredba o zabrani okupljanja u Republici Srbiji na javnim mestima u zatvorenom i otvorenom prostoru, *Sl. glasnik RS*, 100/20, 111/20, 133/20 i 60/21.
- Naredba o zabrani poseta i ograničenju kretanja u objektima ustanova za smeštaj starih lica, *Sl. glasnik RS*, 28/20, 66/20 i 87/20.
- Odluka o formiranju Koordinacije za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji i Tima za podršku pregovorima, *Sl. glasnik RS*, 41/21, 46/21 i 53/21.
- Odluka o izboru poslanika u Skupštinu AP Vojvodine, *Sl. list AP Vojvodine*, 12/04, 20/08, 5/09, 18/09, 23/10, 23/14 i 12/20.
- Odluka o obrazovanju Komisije za borbu protiv HIV/AIDS-a i tuberkuloze, *Sl. glasnik RS*, 5/18 i 8/18 – ispravka.
- Odluka o obrazovanju Komisije za prikupljanje činjenica o statusu novorođene dece za koju se sumnja da su nestala iz porodilišta u Republici Srbiji, *Sl. glasnik RS*, 98/20.
- Odluka o obrazovanju Radne grupe za koordinaciju aktivnosti za unapređenje položaja Roma, *Sl. glasnik RS*, 109/20.
- Odluka o obrazovanju Saveta za nacionalne manjine, *Sl. glasnik RS*, 32/15, 91/16, 78/17 i 156/20.
- Odluku o obrazovanju Saveta za praćenje primene preporuka mehanizama Ujedinjenih nacija za ljudska prava, *Sl. glasnik RS*, 140/14.
- Odluka o osnivanju Koordinacionog tela za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava, *Sl. glasnik RS*, 98/20.

- Odluka o proglašenju pandemije COVID-19 i njenih kasnijih izmena, *Sl. glasnik RS*, 23/20, 24/20, 27/20, 28/20, 30/20, 32/20, 35/20, 37/20, 38/20, 39/20, 43/20, 45/20, 48/20, 49/20, 59/20, 60/20, 66/20, 67/20, 72/20, 73/20, 75/20, 76/20 i 84/20.
- Odluka o proglašenju vanrednog stanja, *Sl. glasnik RS*, 29/20.
- Odluka o ukidanju vanrednog stanja, *Sl. glasnik RS*, 65/20.
- Odluka o zatvaranju svih graničnih prelaza za ulazak u Republiku Srbiju, *Sl. glasnik RS*, 25/20, 27/20, 35/20, 47/20 i 37/20.
- Porodični zakon, *Sl. glasnik RS*, 18/05, 72/11 – dr. zakon i 6/15.
- Poslovnik Narodne skupštine, *Sl. glasnik RS*, 20/12.
- Poslovnik o radu Državnog veća tužilaca, *Sl. glasnik RS*, 29/17, 46/17 i 39/21.
- Poslovnik o radu Ustavnog suda, *Sl. glasnik RS*, 103/13.
- Poslovnik o radu Visokog saveta sudstva, *Sl. glasnik RS*, 29/13, 4/16, 91/16 i 24/17.
- Pravilnik o bližem načinu, troškovima i kriterijumima za procenu radne sposobnosti i mogućnosti zaposlenja ili održanja zaposlenja osoba sa invaliditetom, *Sl. glasnik RS*, 36/10 i 97/13.
- 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 uputstvima za utvrđivanje prava na individualni obrazovni plan, njegovu primenu i vrednovanje *Sl. glasnik RS*, 74/18.
- Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite, *Sl. glasnik RS*, 42/13, 89/18 i 73/19.
- Pravilnik o bližim uslovima, kriterijumima i načinu izbora, testiranja i procene davaoca reproduktivnih ćelija i embriona, *Sl. glasnik RS*, 27/19 i 41/21.
- 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, učeniku i odraslom, *Sl. glasnik RS*, 80/18.
- 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 i 80/16 – dr. pravilnik.

- Pravilnik o kriterijumima i standardima pružanja dodatne podrške u obrazovanju dece, učenika i odraslih sa smetnjama u razvoju i invaliditetom u vaspitnoj grupi, odnosno drugoj školi i porodici, *Sl. glasnik RS*, 70/18.
- Pravilnik o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova, *Sl. glasnik RS*, 81/14, 142/14, 41/15 i 71/16.
- Pravilnik o medicinskim kriterijumima, načinu i uslovima za utvrđivanje smrti, *Sl. glasnik RS*, 73/19.
- Pravilnik o načinu izdavanja i obrascu potvrde nadležne zdravstvene ustanove o promeni pola, *Sl. glasnik RS*, 103/18.
- Pravilnik o načinu praćenja izvršavanja obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom i načinu dokazivanja izvršavanja te obaveze, *Sl. glasnik RS*, 101/16.
- Pravilnik o načinu snimanja na javnom mestu i načinu saopštavanja namere o tom snimanju, *Sl. glasnik RS*, 111/20–11.
- Pravilnik o načinu snimanja na javnom mestu i načinu na koji komunalna milicija saopštava namere o tom snimanju, *Sl. glasnik RS*, 27/20 i 101/20.
- Pravilnik o načinu upisa činjenice državljanstva u matičnu knjigu rođenih, obrascima za vođenje evidencija o rešenjima o sticanju i prestanku državljanstva i obrascu uverenja o državljanstvu, *Sl. glasnik RS*, 22/05, 84/05, 121/07, 69/10, 55/17 i 82/18.
- Pravilnik o obrascu pismene izjave da se Republika Srbija smatra svojom državom, *Sl. glasnik RS*, 13/05 i 121/07.
- Pravilnik o opštim uslovima za obavljanje delatnosti elektronskih komunikacija po režimu opšteg ovlašćenja, *Sl. glasnik RS*, 58/18 i 78/21.
- Pravilnik o pedagoškom asistentu i andragoškom asistentu, *Sl. glasnik RS*, 87/19.
- Pravilnik o postupku prijema sudijskih pripravnika, *Sl. glasnik RS*, 92/17.
- Pravilnik o postupku prijema tužilačkih pripravnika, *Sl. glasnik RS*, 92/17.
- Pravilnik o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja, *Sl. glasnik RS*, 16/16 i 8/17.
- 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 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 tražioca azila prilikom prijema u centar za azil ili drugi objekat za smeštaj tražilaca azila, *Sl. glasnik RS*, 57/18.

- Program o zaštiti mentalnog zdravlja u Republici Srbiji za period 2019–2026. godine, *Sl. glasnik RS*, 84/19.
- 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 i vaspitanja u Srbiji do 2030. godine, *Sl. glasnik RS*, 63/21.
- Strategija razvoja pravosuđa za period 2020–2025. godine, *Sl. glasnik RS*, 101/20.
- Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020–2025. godine, *Sl. glasnik RS*, 11/20.
- Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2020. do 2024. godine, *Sl. glasnik RS*, 44/20.
- Strategija za prevenciju i kontrolu HIV infekcije i AIDS-a u Republici Srbiji u periodu 2018–2025. godine, *Sl. glasnik RS*, 61/18.
- Strategija za prevenciju i zaštitu dece od nasilja za period od 2020. do 2023. godine, *Sl. glasnik RS*, 80/20.
- Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji u periodu od 2016. do 2025. godine, *Sl. glasnik RS*, 26/16.
- Strategija zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine, *Sl. glasnik RS*, 18/21 i 36/21 – ispravka.
- Strategija zaštite podataka o ličnosti, *Sl. glasnik RS*, 58/10.
- Uputstvo o vođenju matičnih knjiga i obrascima matičnih knjiga, *Sl. glasnik RS*, 93/18.
- Uredba o fiskalnim pogodnostima i direktnim davanjima privrednim subjektima u privatnom sektoru i novčanoj pomoći građanima u cilju ublažavanja ekonomskih posledica nastalih usled bolesti COVID-19, *Sl. glasnik RS*, 54/20 i 60/20.
- Uredba o formiranju privremenog registra i načinu uplate jednokratne novčane pomoći svim punoletnim državljanima Republike Srbije u cilju smanjivanja negativnih efekata prouzrokovanih pandemijom bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2, *Sl. glasnik RS*, 60/20.
- Uredba o merama za sprečavanje i suzbijanje zarazne bolesti COVID-19, *Sl. glasnik RS*, 151/20, 152/20, 153/20, 156/20, 158/20, 1/21, 17/21, 19/21, 22/21, 29/21, 34/21, 48/21, 54/21, 59/21, 60/21, 64/21, 69/21, 86/21, 95/21, 99/21, 101/21, 105/21, 108/21 i 117/21.
- 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 i 53/21.

- Uredba o Programu podsticanja zapošljavanja mladih „Moja prva plata“, *Sl. glasnik RS*, 107/20.
- Uredba o Programu zdravstvene zaštite stanovništva od zaraznih bolesti, *Sl. glasnik RS*, 22/16.
- Uredba o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koja realizuju udruženja, *Sl. glasnik RS*, 16/18.
- Uredba o tarifi za pružanje besplatne pravne pomoći, *Sl. glasnik RS*, 74/19.
- Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, 98/06.
- Ustavni zakon za sprovođenje Ustava, *Sl. glasnik RS*, 98/06.
- 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, 8/15 – odluka US i 88/19.
- Zakon o autorskom i srodnim pravima, *Sl. glasnik RS*, 104/09, 99/11, 119/12, 29/16 – odluka US i 66/19.
- Zakon o azilu i privremenoj 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, 66/14 i 36/18.
- Zakon o bezbednosti hrane, *Sl. glasnik RS*, 41/09 i 17/19.
- Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, *Sl. glasnik RS*, 101/05 i 91/15.
- Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima, *Sl. glasnik RS*, 41/09, 53/10, 101/11, 32/13 – odluka US, 55/14, 96/15 – dr. zakon, 9/16 – odluka US, 24/18, 41/18, 41/18 – dr. zakon, 87/18, 23/19 i 128/20 – dr. zakon.
- Zakon o biocidnim proizvodima, *Sl. glasnik RS*, 109/21.
- Zakon o budžetskom sistemu, *Sl. glasnik RS*, 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – ispr., 108/13, 142/14, 68/15 – dr. zakon, 103/15, 99/16 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20 i 118/21.
- Zakon o budžetu Republike Srbije za 2021. godinu, *Sl. glasnik RS*, 149/20, 40/21 i 100/21.
- Zakon o centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika, *Sl. glasnik RS*, 41/18, 91/19 i 105/21.
- Zakon o donacijama i humanitarnoj pomoći, *Sl. list SRJ*, 53/01, 61/01 – isp. i 36/02 i *Sl. glasnik RS*, 101/05 – dr. zakon.
- Zakon o državljanstvu Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, 135/04, 90/07 i 24/18.
- Zakon o državnim službenicima, *Sl. glasnik RS*, 79/05, 81/05 – ispr., 83/05 – ispr., 64/07, 67/07 – ispr., 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/18 i 157/20.

- Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, *Sl. glasnik RS*, 101/05, 54/07, 36/10 i 44/18.
- 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 106/15.
- Zakon o dualnom obrazovanju, *Sl. glasnik RS*, 101/17 i 6/20.
- Zakon o eksproprijaciji, *Sl. glasnik RS*, 53/95 *Sl. list SRJ*, 16/01 – odluka SUS i *Sl. glasnik RS*, 20/09, 55/13 – odluka US i 106/16 – autentično tumačenje.
- Zakon o elektronskim komunikacijama, *Sl. glasnik RS*, 44/10, 60/13 – odluka US, 62/14 i 95/18 – dr. zakon.
- Zakon o elektronskim medijima, *Sl. glasnik RS*, 83/14, 6/16 – dr. zakon i 129/21.
- Zakon o elektronskoj trgovini, *Sl. glasnik RS*, 41/09, 95/13 i 52/19.
- Zakon o energetici, *Sl. glasnik RS*, 145/14, 95/18 – dr. zakon i 40/21.
- Zakon o energetskej efikasnosti i racionalnoj upotrebi energije, *Sl. glasnik RS*, 40/21.
- Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom, *Sl. glasnik RS*, 113/17, 50/18, 46/21 – odluka US, 51/21 – odluka US, 53/21 – odluka US, 66/21 i 130/21.
- 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., 104/16 – dr. zakon, 96/17 – usklađeni din. izn., 89/18 – usklađeni din. izn., 95/18 – dr. zakon, 86/19 – usklađeni din. izn., 126/20 – usklađeni din. izn., 99/21 – usklađeni din. izn. i 111/21 – dr. zakon.
- Zakon o glavnom gradu, *Sl. glasnik RS*, 129/07, 83/14 – dr. zakon, 101/16 – dr. zakon, 37/19 i 111/21 – dr. zakon.
- Zakon o graničnoj kontroli, *Sl. glasnik RS*, 24/18.
- Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, *Sl. glasnik RS*, 135/04, 25/15 i 109/21.
- 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, 104/09 – dr. zakon, 28/11 – odluka US, 36/11, 12/20 i 68/20.
- Zakon o izboru predsednika Republike, *Sl. glasnik RS*, 111/07 i 104/09 – dr. zakon.
- Zakon o izvršenju i obezbeđenju, *Sl. glasnik RS*, 106/15, 106/16 – autentično tumačenje, 113/17 – autentično tumačenje i 54/19.
- Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, *Sl. glasnik RS*, 55/14 i 35/19.
- Zakon o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera, *Sl. glasnik RS*, 55/14 i 87/18.
- Zakon o javnim medijskim servisima, *Sl. glasnik RS*, 83/14, 103/15, 108/16 i 161/20.

- Zakon o javnim nabavkama, *Sl. glasnik RS*, 91/19.
- 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 i 24/18.
- 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, 106/15 i 63/16 – odluka US.
- Zakon o jedinstvenom biračkom spisku, *Sl. glasnik RS*, 104/09 i 99/11.
- Zakon o klimatskim promenama, *Sl. glasnik RS*, 26/21.
- Zakon o komunalnoj miliciji, *Sl. glasnik RS*, 49/19.
- Zakon o kontroli državne pomoći, *Sl. glasnik RS*, 73/19.
- Zakon o korišćenju obnovljivih izvora energije, *Sl. glasnik RS*, 40/21.
- Zakon o lobiranju, *Sl. glasnik RS*, 87/18 i 86/19 – dr. zakon.
- Zakon o lokalnim izborima, *Sl. glasnik RS*, 129/07, 34/10 – odluka US, 54/11, 12/20, 16/20 – autentično tumačenje i 68/20.
- Zakon o ljudskim ćelijama i tkivima, *Sl. glasnik RS*, 57/18 i 111/21 – odluka US.
- Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnoppravnoj zaštiti maloletnih lica, *Sl. glasnik RS*, 85/05.
- Zakon o matičnim knjigama, *Sl. glasnik RS*, 72/09, 145/14 i 47/18.
- Zakon o medicinskim sredstvima, *Sl. glasnik RS*, 105/17.
- Zakon o ministarstvima, *Sl. glasnik RS*, 128/20.
- Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova, *Sl. glasnik RS*, 125/04, 104/09 i 50/18.
- Zakon o mladima, *Sl. glasnik RS*, 50/11.
- Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, *Sl. glasnik RS*, 72/09, 20/14 – odluka US, 55/14 i 47/18.
- Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara, *Sl. glasnik RS*, 95/18, 49/19, 86/19 usklađeni din. izn., 156/20 usklađeni din. izn. i 15/21 – dop. usklađenih din. izn.
- Zakon o obligacionim odnosima, *Sl. list SFRJ*, 29/78, 39/85, 45/89 – odluka USJ i 57/89, *Sl. list SRJ*, 31/93, *Sl. list SCG*, 1/03 – Ustavna povelja i *Sl. glasnik RS*, 18/20.
- Zakon o obrazovanju odraslih, *Sl. glasnik RS*, 55/13, 88/17 – dr. zakon, 27/18 – dr. zakon i 6/20 – dr. zakon.
- Zakon o odbrani, *Sl. glasnik RS*, 116/07, 88/09, 88/09 – dr. zakon, 104/09 – dr. zakon, 10/15 i 36/18.

- Zakon o oglašavanju, *Sl. glasnik RS*, 6/16 i 52/19 – dr. zakon.
- Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. glasnik RS*, 18/16 i 95/18 – autentično tumačenje.
- Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine, *Sl. glasnik RS*, 67/03, 135/04, 61/05, 101/07, 104/09, 101/11 – dr. zakon i 6/15.
- Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, *Sl. glasnik RS*, 94/16 i 87/18 – dr. zakon.
- Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, *Sl. glasnik RS*, 88/17, 27/18 – dr. zakon, 10/19 i 6/20.
- Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, *Sl. glasnik RS*, 55/13, 101/17, 27/18 – dr. zakon i 10/19.
- Zakon o parničnom postupku, *Sl. glasnik RS*, 72/11, 49/13 – odluka US, 74/13 – odluka US, 55/14 i 87/18 i 18/20.
- Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, 30/18.
- Zakon o policiji, *Sl. glasnik RS*, 6/16, 24/18 i 87/18.
- Zakon o političkim strankama, *Sl. glasnik RS*, 36/09 i 61/15 – odluka US.
- Zakon o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova 2022. godine, *Sl. glasnik RS*, 9/20 i 35/21.
- Zakon o porezima na imovinu, *Sl. glasnik RS*, 26/01, *Sl. list SRJ*, 42/02 – odluka SUS i *Sl. glasnik RS*, 80/02, 80/02 – dr. zakon, 135/04, 61/07, 5/09, 101/10, 24/11, 78/11, 57/12 odluka US, 47/13, 68/14 – dr. zakon, 95/18, 99/18– odluka US, 86/19, 144/20 i 118/21.
- Zakon o porezu na dobit pravnih lica, *Sl. glasnik RS*, 25/01, 80/02, 80/02 – dr. zakon, 43/03, 84/04, 18/10, 101/11, 119/12, 47/13, 108/13, 68/14 – dr. zakon, 142/14, 91/15 – autentično tumačenje, 112/15, 113/17, 95/18, 86/19, 153/20 i 118/21.
- Zakon o porezu na dodatu vrednost, *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., 30/18, 4/19 – usklađeni din. izn., 72/19, 8/20 – usklađeni din. izn. i 153/20.
- Zakon o porezu na dohodak građana, *Sl. glasnik RS*, 24/01, 80/02, 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 – usklađeni din. izn., 93/12, 114/12 – odluka US, 8/13 – usklađeni din. izn., 47/13, 48/13 – ispr., 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, 7/18 – usklađeni din. izn., 95/18, 4/19 – usklađeni din. izn., 86/19, 5/20 – usklađeni din. izn., 153/20, 156/20 – usklađeni din. izn., 6/21 – usklađeni din. izn., 44/21, 118/21 i 132/21 – usklađeni din. izn.

- 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, 83/14, 31/19 i 105/21.
- Zakon o pravima boraca, vojnih invalida, civilnih invalida rata i članova njihovih porodica, *Sl. glasnik RS*, 18/20.
- Zakon o pravima korisnika usluga privremenog smeštaja u socijalnoj zaštiti, *Sl. glasnik RS*, 126/21.
- Zakon o pravima pacijenata, *Sl. glasnik RS*, 45/13 i 25/19 – dr. zakon.
- Zakon o Pravosudnoj akademiji, *Sl. glasnik RS*, 104/09, 32/14 – odluka US i 106/15.
- Zakon o pravu na besplatne akcije i novčanu naknadu koju građani ostvaruju u postupku privatizacije, *Sl. glasnik RS*, 123/07, 30/10, 115/14 i 112/15.
- Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju, *Sl. glasnik RS*, 18/10, 101/17, 113/17 – dr. zakon, 95/18 – dr. zakon i 10/19.
- Zakon o prekršajima, *Sl. glasnik RS*, 65/13, 13/16, 98/16 – odluka US i 91/19 – dr. zakon.
- Zakon o presađivanju ljudskih organa, *Sl. glasnik RS*, 57/18 i 111/21 – odluka US.
- Zakon o privremenom uređivanju načina naplate takse za javni medijski servis, *Sl. glasnik RS*, 112/15, 108/16, 95/18, 86/19, 153/20 i 129/21.
- Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, *Sl. glasnik RS*, 135/04 i 36/09.
- 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 psihoaktivnim kontrolisanim 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, 113/17 i 95/18 – autentično tumačenje.
- Zakon o ravnopravnosti polova, *Sl. glasnik RS*, 104/09.
- Zakon o rodnoj ravnopravnosti, *Sl. glasnik RS*, 52/21.
- Zakon o rešavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja, *Sl. list SFRJ*, 43/82 i 72/82 – ispr., *Sl. list SRJ*, 46/96 i *Sl. glasnik RS*, 46/06 – dr. zakon.
- Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima, *Sl. glasnik RS*, 101/15 95/18 – dr. zakon i 40/21.
- 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, 36/10 i 105/21.

- 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 karti, *Sl. glasnik RS*, 14/21.
- Zakon o socijalnoj zaštiti, *Sl. glasnik RS*, 24/11.
- Zakon o sportu, *Sl. glasnik RS*, 10/16.
- Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, *Sl. glasnik RS*, 33/06 i 13/16.
- Zakon o sprečavanju korupcije, *Sl. glasnik RS*, 35/19, 88/19, 11/21 – autentično tumačenje i 94/21.
- Zakon o sprečavanju nasilja u porodici, *Sl. glasnik RS*, 94/16.
- Zakon o srednjem obrazovanju i vaspitanju, *Sl. glasnik RS*, 55/13, 101/17, 27/18 – dr. zakon, 6/20 i 52/21.
- Zakon o sredstvima za ishranu bilja i oplemenjivačima zemljišta, *Sl. glasnik RS*, 41/09 i 17/19.
- Zakon o sredstvima za zaštitu bilja, *Sl. glasnik RS*, 41/09 i 17/19.
- Zakon o stanovanju i održavanju zgrada, *Sl. glasnik RS*, 104/16 i 9/20 – dr. zakon.
- Zakon o strancima, *Sl. glasnik RS*, 97/08.
- Zakon o strancima, *Sl. glasnik RS*, 24/18 i 31/19.
- Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, *Sl. glasnik RS*, 135/04 i 88/10.
- 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, 47/17 i 76/21.
- 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, 99/11 – dr. zakon i 44/18 – dr. zakon.
- 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, 40/15 – dr. zakon, 13/16, 108/16, 113/17, 65/18 – odluka US, 87/18 i 88/18 – odluka US.
- 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 činjenica o statusu novorođene dece za koju se sumnja da su nestala iz porodilišta u Srbiji, *Sl. glasnik RS*, 18/20.

- 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 utvrđivanju porekla imovine i posebnom porezu, *Sl. glasnik RS*, 18/20 i 18/21.
- Zakon o udžbenicima, *Sl. glasnik RS*, 27/18.
- Zakon o zaštiti uzbunjivača, *Sl. glasnik RS*, 128/14.
- Zakon o vanparničnom postupku, *Sl. glasnik SRS*, 25/82, 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.
- Zakon o visokom obrazovanju, *Sl. glasnik RS*, 88/17, 27/18 – dr. zakon, 73/18, 67/19, 6/20 – dr. zakon, 11/21, – autentično tumačenje, 67/21 i 67/21 – dr. zakon.
- Zakon o vodama, *Sl. glasnik RS*, 30/10, 93/12, 101/16, 95/18 i 95 –18 – dr. zakon.
- Zakona o Vojsci Srbije, *Sl. glasnik RS*, 116/07, 88/09, 101/10 – dr. zakon, 10/15, 88/15 – odluka US i 36/18.
- Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji, *Sl. glasnik RS*, 88/09, 55/12 – odluka US i 17/13.
- Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, *Sl. glasnik RS*, 72/11, 108/13, 142/14, 88/15 – odluka US, 95/18 i 153/20.
- Zakon o zabrani diskriminacije, *Sl. glasnik RS*, 22/09 i 52/21.
- 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 zadužbinama i fondacijama, *Sl. glasnik RS*, 88/19, 99/11 – dr. zakon i 44/18 – dr. zakon.
- Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, *Sl. glasnik RS*, 36/09, 88/10, 38/15, 113/17, 113/17 – dr zakon i 49/21.
- Zakon o zapošljavanju stranaca, *Sl. glasnik RS*, 128/14, 113/17, 50/18 i 31/19.
- Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama, *Sl. glasnik RS*, 45/13.
- Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini, *Sl. glasnik RS*, 96/21.
- Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, *Sl. glasnik RS*, 87/18.
- Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, *Sl. list SRJ*, 11/02 i *Sl. list SCG*, 1/03 – Ustavna povelja i *Sl. glasnik RS*, 72/09 – dr. zakon, 97/13 – odluka US i 47/18.
- Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, *Sl. glasnik RS*, 40/15.
- Zakon o zaštiti prirode, *Sl. glasnik RS*, 36/09, 88/10, 91/10 – ispr., 14/16, 95/18 – dr. zakon i 71/21.

- Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, *Sl. glasnik RS*, 15/16, 68/20–4 i 136/20.
- Zakon o zaštiti uzbunjivača, *Sl. glasnik RS*, 128/14.
- Zakon o zaštiti vazduha, *Sl. glasnik RS*, 3/09, 10/13 i 26/21 – dr. zakon.
- Zakon o zaštiti životne sredine, *Sl. glasnik RS*, 135/04, 36/09, 36/09 – dr. zakon, 72/09 – dr. zakon, 43/11 – odluka US, 14/16, 76/18, 95/18 – dr. zakon i 95/18 – dr. zakon.
- Zakon o Zaštitniku građana, *Sl. glasnik RS*, 105/21.
- Zakon o zdravlju bilja, *Sl. glasnik RS*, 41/09 i 17/19.
- Zakon o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva, *Sl. glasnik RS*, 123/14, 106/15, 105/17 i 25/19 – dr. zakon.
- Zakon o zdravstvenoj zaštiti, *Sl. glasnik RS*, 25/19.
- Zakon o zdravstvenom osiguranju, *Sl. glasnik RS*, 25/19.
- Zakonik o krivičnom postupku, *Sl. glasnik RS*, 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 i 55/14 i 35/19, 27/21 – odluka US i 62/21 – odluka US.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
341.231.14(497.11)”2021”

LJUDSKA prava u Srbiji 2021 : pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava / [urednik Dušan Pokuševski]. – Beograd : Beogradski centar za ljudska prava, 2022 (Beograd : Dosije studio). – 382 str. ; 23 cm. – (Biblioteka Izveštaji ; 39 / [Beogradski centar za ljudska prava])

Tiraž 200. – Str. 19–20: Predgovor / urednik. – Najvažniji ugovori o ljudskim pravima koji obavezuju Srbiju: str. 365–369. – Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-7202-229-2

1. Покушевски, Душан, 1983– [уредник] [аутор додатног текста]

а) Људска права – Србија – 2021

COBISS.SR-ID 59201033

Izložena neprestanim unutrašnjim političkim tenzijama, traumirana svakodnevničkim incidentima, aferama, verbalnim i fizičkim nasiljem, Srbija je postala duboko polarizovano društvo. Godinu za nama obeležili su brojni protesti, štrajkovi i drugi vidovi organizovanja građana čija su prava ugrožena ili povređena kao poslednja mogućnost koja im stoji na raspolaganju. Takođe, 2021. godinu obeležio je i proces izmene Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe koji je okončan usvajanjem teksta ustavnih amandmana krajem godine od strane Narodne skupštine i potvrđivanjem na referendumu početkom 2022. godine. Ipak, suštinski problem koji se prožima kroz sve društvene procese, a svoje najdrastičnije oblike i posledice ispoljava u oblasti ljudskih prava, jeste uporno odbijanje nosilaca vlasti da uspostave suštinski dijalog, pre svega sa građanima.

Brojni problemi kada je u pitanju vladavina prava, narušenost principa podele vlasti u kojoj sve jasniji primat preuzima izvršna grana vlasti i urušavanje institucija nastavljeno je i u 2021. godini.

Iako je Srbija na normativnom planu poslednjih godina ostvarila izvesne pomake u oblasti zaštite životne sredine, rašireno je mišljenje da značajno zaostaje za evropskim i globalnim trendovima. Posebno je zabrinjavajuća činjenica da se Srbija nalazi na devetom mestu u svetu i na prvom mestu u Evropi po broju prevremenih smrti koje se mogu direktno pripisati ili su u vezi sa zagađenjem životne sredine. Ovakvo stanje i nezainteresovanost vlasti da preduzme hitne korake koji će voditi ka rešavanju brojnih problema u oblasti životne sredine bili su povod za ekološke proteste širom Srbije koji su se održavali tokom cele godine.

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.

Vladica Ilić, *Zabrana mučenja i drugih oblika zlostavljanja u Srbiji 2018–2020 –
pravni okvir, istrage i kaznena politika*, 2021.

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, ..., 2020 (na srpskom i engleskom jeziku), 2007, ..., 2021.

Pravo na azil u Republici Srbiji 2014, ..., 2021
(na srpskom i engleskom jeziku), 2015, ..., 2022.

POSEBNA IZDANJA

Konstantin Obradović, *Opšta načela odgovornosti država
za međunarodne protivpravne čine*, 2000.

Tomas Burgental, *Dete sreće*, 2010.

Vojin Dimitrijević, *Terorizam*, 2017

Goran Sandić, *Komplementarni vidovi međunarodne zaštite u Republici Srbiji*, 2020.