

# LJUDSKA PRAVA U SRBIJI

2022



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

41

*Biblioteka  
Izveštaji*

LJUDSKA PRAVA U SRBIJI 2022  
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 978-86-7202-237-7

*Priprema za štampu*

Dosije studio, Beograd

# LJUDSKA PRAVA U SRBIJI 2022

PRAVO, PRAKSA I  
MEĐUNARODNI STANDARDI LJUDSKIH PRAVA

Beogradski centar za ljudska prava  
Beograd, 2023



Prevod Izveštaja o stanju ljudskih prava pomogao je Tim Ujedinjenih nacija za ljudska prava u Srbiji u okviru inicijative „Ljudska prava 75” kojom se obeležava 75 godina od usvajanja Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima. Stavovi izneti u Izveštaju ne odražavaju neophodno stavove Ujedinjenih nacija.

## Sadržaj

Skraćenice.....	15
Predgovor.....	19
Društveno politički uslovi za ostvarivanje ljudskih prava .....	23
Stavovi građana o stanju ljudskih prava u Srbiji .....	32
Evropske integracije Srbije .....	34
I LJUDSKA PRAVA U PRAVNOM SISTEMU SRBIJE.....	37
1. Obaveze Srbije u odnosu na članstvo u UN i ratifikovane univerzalne međunarodne ugovore .....	37
1.1. Izveštavanje ugovornih tela UN (komiteta) i specijalne procedure .....	39
2. Obaveze proistekle iz članstva Srbije u Savetu Evrope .....	41
2.1. Konvencije Saveta Evrope obavezujuće za Srbiju.....	41
2.2. Srbija i Evropski sud za ljudska prava .....	42
3. Ljudska prava u nacionalnom zakonodavstvu .....	43
3.1. Ustav i međunarodne norme.....	43
3.2. Ljudska prava u Ustavu Srbije.....	44
3.3. Redovni i vanredni pravni lekovi i ustavna žalba .....	47
II POSEBNA PRAVA .....	49
1. Zabrana mučenja, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (zabrana zlostavljanja) .....	49
1.1. Normativni okvir.....	49
1.2. Poštovanje principa non-refoulement .....	50
1.3. Praksa pravosudnih organa u postupcima protiv učinilaca zlostavljanja .....	52
1.4. Garancije protiv zlostavljanja – pravo na obaveštenje treće osobe, pravo na advokata i pravo na nezavisan lekarski pregled.....	53

1.5. Najznačajnija dešavanja tokom 2022. u vezi sa zabranom zlostavljanja . . . . .	54
1.5.1. Slučajevi policijskog zlostavljanja na julskim građanskim protestima 2020. godine. . . . .	54
1.5.2. Izveštaj Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (CPT) . . . . .	56
1.5.3. Izvršenje presuda Evropskog suda za ljudska prava u kojima su utvrđena kršenja zabrane mučenja i drugih oblika zlostavljanja od strane Srbije prebačeno u fazu „pojačanog nadzora” . . . . .	58
1.5.4. Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima iz decembra 2022. godine. . . . .	59
1.5.5. Izručenje državljanina Kraljevine Bahrein uprkos privremenoj meri Evropskog suda za ljudska prava . . . . .	62
1.5.6. Drugi slučajevi privremenih mera Evropskog suda za ljudska prava i Komiteta protiv mučenja izdatih Srbiji 2022. godine u oblasti zabrane zlostavljanja . . . . .	64
1.5.7. Nehuman i ponižavajući tretman žena u porodilištima tokom sprovođenja procedure indukovano pobačaja . . . . .	65
1.5.8. Fizičko zlostavljanje aktivista i građana na ekološkim protestima .	67
1.5.9. Izabrane odluke Ustavnog suda donete 2022. godine po ustavnim žalbama koje su se odnosile na zabranu mučenja, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja . . . . .	67
2. Pravo na slobodu i bezbednost ličnosti. . . . .	70
2.1. Normativni okvir. . . . .	70
2.2. Značajna dešavanja u Republici Srbiji tokom 2022. godine u vezi sa pravom na slobodu i bezbednost ličnosti. . . . .	74
2.2.1. Nezakonito pritvaranje turske novinarkе na beogradskom aerodromu „Nikola Tesla” . . . . .	74
2.2.2. Tri godine od hapšenja Aleksandra Obradovića – istraga još nije okončana. . . . .	74
2.2.3. Nezakonito privođenje aktivista u Novom Sadu prilikom protesta protiv usvajanja Generalnog urbanističkog plana. . . . .	75
2.2.4. Hapšenje aktivista u Majdanpeku. . . . .	76
2.2.5. Hapšenje aktivista na Šodrošu . . . . .	77
2.2.6. Neopravdano zadiranje Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima u pravo na slobodu i bezbednost ličnosti . . . . .	77
2.2.7. Povreda prava na slobodu i bezbednost zbog nepostojanja razloga za dalje zadržavanje lica na meri bezbednosti obaveznog psihijatrijskog lečenja i čuvanja u zdravstvenoj ustanovi zatvorenog tipa . . . . .	78



2.3. Mere za obezbeđenje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnog postupka. ....	79
2.3.1. Naknada štete za neosnovano lišenje slobode .....	80
2.4. Kaznena politika i njene posledice na uživanje prava na slobodu i bezbednost ličnosti .....	82
3. Pravo na pravično suđenje. ....	86
3.1. Javnost rasprave pred sudom. ....	86
3.2. Odlučivanje sudova u razumnom roku .....	88
3.3. Pravo na pravično suđenje i odluke Ustavnog suda Srbije. ....	91
3.4. Pravo na pravično suđenje u odlukama Evropskog suda za ljudska prava o Srbiji .....	91
3.5. Pravo na pravnu pomoć. ....	92
4. Pravo na privatnost. ....	93
4.1. Pravo na privatnost – normativni okvir .....	93
4.2. Tajnost prepiske. ....	94
4.2.1. Normativni okvir. ....	94
4.2.2. Tajnost prepiske u 2022. godini .....	96
4.3. Porodični život i porodica .....	100
4.4. Slučaj Popadić protiv Srbije. ....	101
5. Zaštita podataka o ličnosti .....	102
5.1. Normativni okvir. ....	102
5.2. Zaštita podataka o ličnosti u 2022. godini .....	107
5.2.1. Zakon o socijalnoj karti – Otvorena vrata za novi vid diskriminacije putem algoritma .....	113
6. Sloboda izražavanja i pravo na obaveštenost .....	114
6.1. Normativni okvir. ....	114
6.2. Dozvoljeno ograničavanje slobode izražavanja .....	115
6.3. Sloboda izražavanja u 2022. godini .....	118
6.4. Proces izmena zakona relevantnih za medijski sektor .....	121
6.5. Rad Regulatornog tela za elektronske medije. ....	127
6.5.1. Nadzor nad pružaocima medijskih usluga tokom predizborne kampanje 2022. godine. ....	127
6.5.2. Izdavanje dozvola .....	133
7. Sloboda mirnog okupljanja .....	143
7.1. Normativni okvir. ....	143

7.2.	Uživanje prava na slobodu mirnog okupljanja u 2022. godini . . . .	148
7.2.1.	Pritisци na učesnike i organizatore protesta. . . . .	152
7.2.2.	Evroprajd . . . . .	153
7.3.	Šest godina Zakona o javnom okupljanju u praksi . . . . .	156
7.3.1.	Analiza statistike Ministarstva unutrašnjih poslova. . . . .	156
7.3.2.	Analiza presuda prekršajnih sudova . . . . .	157
7.3.3.	Analiza akata skupština jedinica lokalnih samouprava – Odluke Ustavnog suda po inicijativama Beogradskog centra za ljudska prava . . . . .	157
8.	Sloboda udruživanja. . . . .	159
8.1.	Normativni okvir. . . . .	159
8.2.	Uživanje slobode udruživanja u 2022. godini – sve uži prostor za delovanje civilnog sektora. . . . .	160
8.3.	Strategija i javni konkursi. . . . .	163
8.4.	Udruživanje stranaca . . . . .	165
9.	Pravo na državljanstvo . . . . .	165
9.1.	Uvod . . . . .	165
9.2.	Normativni okvir. . . . .	167
9.3.	Sticanje državljanstva Republike Srbije . . . . .	168
9.4.	Izbeglice i (ne)mogućnost sticanja državljanstva. . . . .	170
9.5.	Prestanak državljanstva Republike Srbije . . . . .	171
10.	Pravo na rad. . . . .	172
10.1.	Normativni okvir ostvarivanja prava na rad. . . . .	172
10.2.	Pravo na dostojanstvo na radu . . . . .	173
10.3.	Zaposlenost . . . . .	175
10.3.1.	Statistički podaci za 2022. godinu . . . . .	177
10.3.2.	Mere za smanjenje nezaposlenosti . . . . .	178
10.3.3.	(Ne)zaposlenost mladih . . . . .	179
10.4.	Mobilnost radne snage i položaj stranih radnika. . . . .	183
10.4.1.	Negativne posledice stranih ulaganja na tržište rada u Srbiji i položaj stranih radnika . . . . .	185
10.5.	Ostvarivanje i zaštita prava zaposlenih . . . . .	193
11.	Pravo na pravedne i povoljne uslove rada. . . . .	196
11.1.	Zarada. . . . .	196
11.2.	Radno vreme i odmori. . . . .	198

11.3. Bezbednost i zaštita zdravlja na radu .....	199
11.4. Posebna zaštita .....	200
11.5. Rad van radnog odnosa.....	202
11.6. Dualno obrazovanje .....	206
11.7. Sloboda sindikalnog organizovanja i kolektivno pregovaranje ....	208
11.8. Pravo na štrajk.....	209
12. Socijalno osiguranje i socijalna zaštita .....	211
12.1. Normativni okvir .....	211
12.2. Penzijsko i invalidsko osiguranje .....	212
12.3. Siromaštvo u Srbiji .....	213
12.4. Socijalna zaštita.....	214
12.5. Zaštita porodice .....	216
12.5.1. Zaštita porodilja, materinstva i roditeljstva u Zakonu o radu.....	216
12.5.2. Zaštita porodice u Zakonu o finansijskoj podršci porodici sa decom.....	217
13. Pravo na zdravlje.....	218
13.1. Pravo na zdravlje i normativni okvir zdravstvene zaštite.....	218
13.1.1. Usklađenost domaćeg zakonodavstva sa pravnim okvirom EU ...	220
13.2. Dostupnost zdravstvene zaštite.....	221
III LJUDSKA PRAVA U PRIMENI – ODABRANE TEME .....	225
1. Izborna prava i građanska participacija .....	225
1.1. Referendum i narodna inicijativa .....	225
1.1.1. Narodna inicijativa – Zakon o zabrani iskopavanja litijuma i bora .....	228
1.2. Protesti .....	229
1.3. Izbori 2022 .....	231
1.3.1. Sveobuhvatne izmene pravnog okvira za sprovođenje izbora uoči izbora .....	232
1.3.2. Sužavanje prava na zaštitu biračkog prava .....	234
1.3.3. Šminkanje medijskog pluralizma .....	234
1.3.4. Falsifikovanje potpisa za kandidaturu i nepoverenje u Jedinstveni birački spisak.....	235
1.3.5. Pritisci na birače, kupovina glasova i zloupotreba resursa.....	236
1.3.6. Politički pritisci na manjinske i socio-ekonomski ranjive grupe .....	237

1.4. Kasno uspostavljanje Narodne skupštine i još kasnije formiranje Vlade . . . . .	238
1.4.1. Debate obeležene incidentima i neprimerenim ponašanjem poslanika. . . . .	239
1.4.2. Udaljavanje Skupštine od građana . . . . .	240
2. Medijske slobode u Srbiji. . . . .	242
2.1. Opšte . . . . .	242
2.2. Ocena stanja u medijima . . . . .	242
2.3. Država i dalje vlasnik medija. . . . .	244
2.4. Položaj medija i novinara. . . . .	244
2.5. Sufinansiranje kao instrument kontrole . . . . .	245
2.6. REM – produžena ruka vlasti . . . . .	245
2.7. Novinari i mediji kao meta . . . . .	248
2.8. Novinari i sud – teško dostupna pravda . . . . .	251
2.9. Neprofesionalno ponašanje medija . . . . .	254
3. Položaj pravosuđa . . . . .	256
3.1. Pripreme za promenu Ustava 2018–2021. godine . . . . .	256
3.2. Ustavni položaj pravosuđa i izbor sudija i tužilaca – nakon izmene Ustava u februaru 2022. godine . . . . .	260
3.3. Izrada pravosudnih zakona – usklađivanje sa ustavnim amandmanima. . . . .	262
3.3.1. Priprema radnih tekstova Zakona o sudijama, Zakona o uređenju sudova, Zakona o Visokom savetu sudstva, Zakona o javnom tužilaštvu i Zakona o Visokom savetu tužilaštva . . . . .	262
3.3.2. Priprema Nacrta zakona o sudijama, Zakona o uređenju sudova, Zakona o Visokom savetu sudstva, Zakona o javnom tužilaštvu i Zakona o Visokom savetu tužilaštva . . . . .	262
3.3.3. Sugestije Venecijanske komisije na radne tekstove i nacрте sudijskih zakona . . . . .	263
3.3.4. Sugestije Venecijanske komisije na radne tekstove i nacрте tužilačkih zakona . . . . .	263
3.4. Kontinuirano nerazumevanje podele vlasti – ugrožavanje slobode udruživanja i izražavanja mišljenja; izbori sudija i predsednika sudova u prelaznom periodu. . . . .	264
4. Ustavni sud . . . . .	265
4.1. Sastav, postupak za izbor sudija i nadležnost Ustavnog suda . . . . .	265

4.2.	Javnost rada Ustavnog suda . . . . .	267
4.3.	Statistički pregled rada Ustavnog suda u 2021. godini . . . . .	267
4.4.	Važne odluke Ustavnog suda u 2022. godini . . . . .	269
4.4.1.	Odabrane odluke Ustavnog suda o nesaglasnosti odredaba pojedinih zakona sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima. . . . .	269
4.4.2.	Odabrane odluke Ustavnog suda o podnetim ustavnim žalbama . . .	274
5.	Nezavisna tela . . . . .	279
5.1.	Zaštitnik građana Republike Srbije . . . . .	279
5.1.1.	Normativni okvir. . . . .	279
5.1.2.	Nadležnost institucije Zaštitnika građana . . . . .	280
5.1.3.	Aktivnosti Zaštitnika građana u 2022. godini . . . . .	283
5.1.4.	Nacionalni mehanizam za prevenciju torture (NPM). . . . .	286
5.2.	Poverenik za zaštitu ravnopravnosti. . . . .	288
5.2.1.	Aktivnosti Poverenice u 2022. godini . . . . .	289
5.3.	Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti . . . . .	298
5.3.1.	Aktivnosti Poverenika u oblasti slobodnog pristupa informacija od javnog značaja . . . . .	302
5.3.2.	Aktivnosti Poverenika u oblasti zaštite podataka o ličnosti . . . . .	303
5.4.	Agencija za sprečavanje korupcije . . . . .	307
5.4.1.	Normativni okvir. . . . .	307
5.4.2.	Aktivnosti Agencije za sprečavanje korupcije tokom 2022. godine. . . . .	312
5.4.3.	Ocene rada Agencije za sprečavanje korupcije tokom 2022. godine. . . . .	317
6.	Pravo na zdravu životnu sredinu . . . . .	319
6.1.	Normativni okvir. . . . .	319
6.2.	Zelena agenda za Zapadni Balkan . . . . .	321
6.3.	Klimatske promene i Zakon o klimatskim promenama . . . . .	322
6.4.	Stanje životne sredine u Srbiji. . . . .	323
6.4.1.	Vazduh . . . . .	324
6.4.2.	Voda . . . . .	326
6.4.3.	Upravljanje otpadom i industrijsko zagađenje . . . . .	328
6.5.	Projekat „Jadar”, porast ekološke svesti i ekoloških pokreta u Srbiji. . . . .	329
6.6.	Zaključak . . . . .	331

7. Suočavanje s prošlošću – tranziciona pravda . . . . .	331
7.1. Postupci za ratne zločine pred pravosudnim organima u Srbiji u 2022. godini . . . . .	331
7.2. Odnos prema ratnim zločinima u javnosti tokom 2022. godine . . .	334
7.3. Odnos prema žrtvama – reparacije za žrtve . . . . .	337
7.3.1. Administrativne reparacije . . . . .	338
7.3.2. Sudske reparacije . . . . .	339
7.4. Poseta specijalnog izvištopca UN za promociju istine, pravde, reparacija i garancija za neponavljanje . . . . .	341
IV ZAŠTITA I OSTVARIVANJE PRAVA POJEDINI KATEGORIJA STANOVNIŠTVA . . . . .	343
1. Zabrana diskriminacije . . . . .	343
1.1. Normativni okvir . . . . .	343
1.1.1. Zakon o zabrani diskriminacije . . . . .	344
1.1.2. Ostali zakoni . . . . .	345
1.2. Srbija dobila novu Strategiju prevencije i zaštite od diskriminacije posle četiri godine . . . . .	346
1.3. Neki postupci za zaštitu od diskriminacije . . . . .	351
1.4. Ustanovljen Poverenik za ravnopravnost Beogradskog univerziteta . . . . .	358
2. Prava lezbejske, gej, biseksualne, trans i interseks (LGBTI) populacije . . . . .	358
2.1. Normativni okvir . . . . .	358
2.2. Diskriminacija LGBTI osoba, nasilje i zločin iz mržnje . . . . .	360
2.3. Manifestacije LGBTI zajednice . . . . .	364
2.3.1. EuroPride 2022 . . . . .	364
2.3.2. Ostale važnije manifestacije . . . . .	367
2.4. Istopolna partnerstva . . . . .	368
2.5. Položaj trans osoba . . . . .	369
2.6. Osobe koje žive sa HIV . . . . .	372
2.7. Interseks osobe . . . . .	374
2.8. LGBTI izbeglice, tražioci azila i osobe u pokretu . . . . .	375
3. Prava deteta . . . . .	375
3.1. Normativni okvir . . . . .	376

3.2. Infrastruktura za unapređenje i zaštitu prava deteta i aktivnost nadležnih organa . . . . .	378
3.3. Odabrane teme koje su obeležile ostvarivanje prava deteta u Srbiji tokom 2022. godine . . . . .	381
3.3.1. Nasilje nad decom . . . . .	381
3.3.2. Dečje siromaštvo . . . . .	385
4. Položaj nacionalnih manjina . . . . .	387
4.1. Normativni okvir . . . . .	388
4.1.1. Popis stanovništva . . . . .	388
4.2. Nacionalni saveti i političke stranke nacionalnih manjina . . . . .	389
4.3. Ocena međunarodnih tela o stepenu zaštite nacionalnih manjina u Srbiji . . . . .	391
4.4. Ostvarivanje prava nacionalnih manjina . . . . .	392
5. Položaj osoba sa invaliditetom . . . . .	396
5.1. Normativni okvir . . . . .	396
5.2. Ocena ostvarivanja prava osoba sa invaliditetom . . . . .	399
5.3. Samostalan život i uključivanje u zajednicu . . . . .	401
5.4. Položaj dece i odraslih u institucijama . . . . .	403
5.5. Deca sa invaliditetom . . . . .	406
5.6. Inkluzivno obrazovanje . . . . .	408
5.7. Jednakost pred zakonom i poslovna sposobnost osoba sa invaliditetom . . . . .	410
5.8. Pristupačnost . . . . .	412
5.9. Rad i zapošljavanje . . . . .	413
5.10. Zdravstvena zaštita . . . . .	414
6. Prava žena i ostvarivanje rodne ravnopravnosti . . . . .	418
6.1. Rodna ravnopravnost – institucionalni okvir . . . . .	418
6.2. Položaj žena u društvu – analiza stanja . . . . .	420
6.3. Jednakost i nediskriminacija . . . . .	423
6.3.1. Reklamni spot Puteva Srbije . . . . .	424
6.4. Nasilje prema ženama . . . . .	425
6.4.1. Femicid . . . . .	426
6.4.2. Akušersko nasilje . . . . .	427
6.4.3. Ženska solidarnost . . . . .	428
6.5. Rodno osetljivi jezik – problem sa udžbenicima . . . . .	429

7. Položaj osoba u situaciji beskućništva . . . . .	430
7.1. Normativni okvir. . . . .	433
7.2. Institucionalni mehanizmi i položaj beskućnika u Republici Srbiji. . . . .	435
7.2.1. Prihvatišta za odrasla i starija lica . . . . .	437
7.2.2. Deca kao korisnici. . . . .	443
7.3. Odgovor organizacija civilnog društva na problem beskućništva . . . . .	446
7.3.1. Drumodom . . . . .	446
7.3.2. Dnevni klub Udruženja „Izlazak” . . . . .	447
7.3.3. Svratište za decu Beograd – Centar za integraciju mladih. . . . .	447
Dodatak I . . . . .	451
Dodatak II . . . . .	457



## Skraćenice

- ANEM – Asocijacija nezavisnih elektronskih medija
- AP – Akcioni plan
- APV – Autonomna Pokrajina Vojvodina
- BIRN – Balkanska istraživačka mreža
- BIRODI – Biro za društvena istraživanja
- BCLJP/ – Beogradski centar za ljudska prava
- Beogradski centar
  - BIA – Bezbednosno informativna agencija
  - CAT – Komitet protiv mučenja
  - CCPR – Komitet UN za ljudska prava
  - CEDAW – Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena
  - CEPRIS – Centar za pravosudna istraživanja
  - CeSID – Centar za slobodne izbore i demokratiju
  - CINS – Centar za istraživačko novinarstvo
  - CoE – Savet Evrope
  - CPT – Evropski komitet za sprečavanje mučenja
  - CRTA – Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost
- 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
- EPS – Elektroprivreda Srbije
- ESP – Revidirana evropska socijalna povelja
- EU – Evropska unija
- FCD – Fondacija Centar za demokratiju
- FHP – Fond za humanitarno pravo
- FNRJ – Federativna Narodna Republika Jugoslavija
- GONGO – Governmentally organized NGO – vladine nevladine organizacije
- GRECO – Grupa država za borbu protiv korupcije Saveta Evrope
- Izveštaj 2010–2021 – Ljudska prava u Srbiji, Beogradski centar za ljudska prava

- Izveštaj EK – Republika Srbija – Izveštaj Evropske komisije za 2021. i 2022. za 2021. i 2022. 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
  - MOR – Međunarodna organizacija rada
  - 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/ODIHR – Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
- OHCHR – Kancelarija Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava
- OPCAT – Opcioni protokol uz Konvenciju protiv mučenja
- 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
- RGZ – Republički geodetski zavod
- RIK – Republička izborna komisija
- 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
- UNS – Udruženje novinara Srbije
- US – Ustavni sud Republike Srbije
- Ustav Srbije – Ustav Republike Srbije
- Venecijanska – Evropska komisija za demokratiju putem prava Saveta Evrope komisija
  - VSS – Visoki savet sudstva
  - ZBPP – Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći
  - ZIKS – Zakon o izvršenju krivičnih sankcija
  - ZJO – Zakon o javnom okupljanjanju
  - 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
  - ZoP – Zakon o policiji
  - ZoR – Zakon o radu
  - ZOUP – Zakon o opštem upravnom postupku
  - ZoS – Zakon o strancima
  - ZPP – Zakon o parničnom postupku
  - ZUS – Zakon o Ustavnom sudu
  - ZZD – Zakon o zabrani diskriminacije
  - ZZPL – Zakon o zaštiti podataka o ličnosti
- YUCOM – Komitet pravnika za ljudska prava



## Predgovor

Jedna od osnovnih aktivnosti Beogradskog centra za ljudska prava od samog osnivanja jeste praćenje stanja ljudskih prava u Srbiji, analiza pravnog okvira i prakse. Prvi godišnji izveštaj objavili smo 1998. godine, a kontinuitet njihovog objavljivanja, između ostalog, pokazuje, našu istrajnost i posvećenost unapređenju i zaštiti ljudskih prava, ali i doprinos i želju da Srbija bude demokratska zemlja u kojoj će se ljudska prava svih građana poštovati. Izveštaj za 2022. godinu jeste 25. izveštaj o stanju ljudskih prava u Srbiji. Stoga, želimo da izrazimo zahvalnost svima koji su dali svoj doprinos da izveštaj Beogradskog centra za ljudska prava bude jedini koji na sveobuhvatan način prati stanje ljudskih prava u Srbiji. Posebnu zahvalnost dugujemo dugogodišnjim urednicima Vojinu Dimitrijeviću i Vesni Petrović čije su znanje i iskrena podrška koju su dali kolegama i saradnicima osnovni razlog zbog kojeg je izveštaj Beogradskog centra bio, a i dalje jeste, jedan od najrelevantnijih dokumenata o stanju ljudskih prava u Srbiji.

*Izveštaj o ljudskim pravima u Srbiji 2022.* 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 Ujedinjenih nacija (UN) i Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP).

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 2022. godine, ili su usvojeni u toku 2022. godine, nezavisno od toga kada počinje njihova primena, kao i na nacрте zakona koji su bili dostupni javnosti u 2022. 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 pojedinaца 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*, *NIN* 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 2022. godini. Ova publikacija proizvod je timskog rada u kome su učestvovali: Tamara Branković i Miša Bojović (Izborna prava i građanska participacija), Jelena Ilić (Pravo na državljanstvo i Položaj osoba u situaciji beskućništva), Vladica Ilić (Zabrana mučenja, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja), Snežana Lazaravić (Položaj osoba sa invaliditetom), Sofija Mandić (Pravo na pravično suđenje i Položaj pravosuđa), Miloš Stojković (Sloboda izražavanja i pravo na obaveštenost), Damjan Mi-

leusnić (Pravo na privatnost i Zaštita podataka o ličnosti), Nina Miholjčić (Prava žena i ostvarivanje rodne ravnopravnosti), Andrijana Miljković i Milena Ančić (Položaj osoba u situaciji beskućništva) Dušan Pokuševski (Obaveze Srbije u odnosu na članstvo u UN i ratifikovane univerzalne međunarodne ugovore i Ljudska prava u nacionalnom zakonodavstvu), Ivan Protić (Medijske slobode u Srbiji), Sanja Radivojević (Pravo na slobodu i bezbednost ličnosti i Zaštitnik građana), Vlado Radulović (Položaj nacionalnih manjina), Vuk Raičević (Zabrana diskriminacije i Prava LGBTI osoba), Mario Reljanović i Jovana Misailović (Pravo na rad, Pravo na pravedne i povoljne uslove rada, Socijalno osiguranje i socijalna zaštita, Pravo na zdravlje), Sara Dereta (Prava žena i ostvarivanje rodne ravnopravnosti), Goran Sandić (Sloboda okupljanja, Sloboda udruživanja, Evropske integracije i Obaveze proistekle iz članstva Srbije u Savetu Evrope), Anja Stefanović (Izborna prava i građanska participacija), Višnja Šijačić (Suočavanje sa prošlošću – tranziciona pravda), Ana Trkulja (Ustavni sud), Miloš Tasovac, (Životna sredina) Dragana Ćirić Milovanović (Položaj osoba sa invaliditetom), Nevena Vučković Šahović (Prava deteta), Duška Tomanović, Tamara Protić Milutinović, Ana Trifunović (Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Agencija za sprečavanje korupcije).

Konačno, posebnu zahvalnost dugujemo *Timu za ljudska prava UN Srbija* koji je finansirao prevod 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 Tima za ljudska prava UN Srbija.

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

Kada je u pitanju ostvarivanje i zaštita ljudskih prava, 2022. godina predstavlja jednu od najizazovnijih godina u novijoj istoriji. Nju su obeležili događaji koji su snažno uticali na već izuzetno nepovoljne društveno političke uslove za ostvarivanje ljudskih prava. Napadom Rusije na Ukrajinu 24. februara otpočeo je rat koji je iz korena promenio političke i ekonomske odnose u svetu, izazvao, pre svega, energetska krizu i krizu na tržištu hrane što je za posledicu imalo inflaciju i osetan pad kupovne moći i životnog standarda u Evropi, koju su snažno osetili i građani Srbije. Pojačane političke tenzije Beograda i Prištine izazvane sve jačim međunarodnim pritiskom da se pronađe način za normalizaciju odnosa praćene su brojnim političkim incidentima i provokacijama sa obe strane, ali i fizičkim napadima na Srbe na severu Kosova.<sup>1</sup> Kao logična posledica, tema Kosova još izraženije nego prethodnih godina je izbila u prvi plan i na unutrašnjoj političkoj sceni, međutim izazovi i ozbiljnost posledica koje ona sa sobom nosi nije uspela da pokrene konstruktivan dijalog političkih aktera već je ostala zaglavljena u domenu dnevno-političkog nadgornjavanja i uzajamnih optužbi, etiketiranja i podela na izdajnike i patriote. Sada već sasvim uobičajeno, i godina za nama je bila izborna godina. Uz redovne predsedničke i izbore za odbornike grada Beograda, 3. aprila održani su i vanredni izbori za narodne poslanike. Važno za ovaj izborni proces bilo je ponovno učešće opozicionih stranaka koje su bojkotovale prethodne izbore.

Ovi događaji samo su još jednom u prvi plan stavili duboku polarizovanost srpskog društva. Njene uzroke možemo tražiti u nesposobnosti nosilaca vlasti i političkih elita da artikulišu državne i političke ciljeve i uspostave demokratske vrednosti na kojima bi društvo trebalo da počiva ili, pak, u njihovoj konkretnoj nameri održavanja konstantnih tenzija i sukoba kao sredstva odvratanja pažnje sa osnovnih egzistencijalnih pitanja građana ali i sredstva koje ih sputava da u punoj meri ostvare svoje potencijale i izgrade život kakav žele. Bez obzira za koji se uzrok opredelimo posledica je jasna, traumirana svakodnevnim incidentima, aferama, verbalnim i fizičkim nasiljem, Srbija je postala netolerantno društvo, izvršna vlast je preuzela primat u odnosu na druge dve grane vlasti zbog čega je urušen kredibilitet institucija a načelo vladavine prava je dovedeno u pitanje.

Švedski institut V-Dem je u izveštaju objavljenom u 2022. godini Srbiju kvalifikovao kao državu izborne autokratije, i ocenio je da se Srbija pored Brazila, Turske, Mađarske, Indije i Poljske nalazi među zemljama sa najvećim nivoom autokratizacije.<sup>2</sup> Organizacija *Freedom House* je u globalnom indeksu sloboda Srbiju kvalifikovala kao

---

1 Sva pozivanja na Kosovo treba shvatiti u kontekstu Rezolucije 1244 (1999) Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija.

2 „V-Dem institut: Srbija među 6 zemalja u svetu sa najvećim nivoom autokratizacije”, *European Western Balkans*, 3. mart.

delimično slobodnu državu, sa rezultatom 62 od 100 poena (prethodne godine 64 od 100 poena),<sup>2</sup> a u svom izveštaju o stanju demokratije je konstatovala da demokratija u Srbiji nastavlja da se kreće silaznom putanjom.

Iako je put ka Evropskoj uniji (EU) i dalje zvanično prioritet vlasti u Srbiji, poruke najviših državnih zvaničnika prema EU su dvojake. Stiče se utisak da ne postoji iskrena posvećenost u sprovođenju neophodnih reformi i da se aktivnosti predviđene pregovaračkim poglavljima ispunjavaju pro forma i sa velikim zakašnjenjima. Od podnošenja zahteva za prijem u članstvo u EU prošlo je 13 godina, a osam godina od otvaranja pregovora. Tokom 2022. godine nije otvoreno nijedno novo pregovaračko poglavlje, odnosno klaster.

Takođe, 2022. godina ostavila je otvorenim pitanje usaglašavanja Srbije sa spoljnom politikom EU kada je u pitanju stav prema ratu u Ukrajini. Samit EU – Zapadni Balkan održan je 6. decembra u Tirani, a tom prilikom je usvojena i deklaracija u kojoj se ističe potreba usklađivanja politike zemalja Zapadnog Balkana sa zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom Evropske unije, što uključuje i restriktivne mere (sankcije), sa kojom se posle određenog premišljanja usaglasila i Srbija. Zaključak Evropske komisije u Izveštaju o napretku Srbije je da će „opšti tempo pregovora i dalje zavisiti posebno od tempa reformi u oblasti vladavine prava i od normalizacije odnosa Srbije sa Kosovom”.

Izveštaj, takođe, naglašava da je Srbija preduzela „važan korak” ka nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa usvajanjem ustavnih amandmana o čijem potvrđivanju su se građani izjasnili na referendumu održanom 16. januara 2022. godine. Na referendumu je izašlo tek oko 35% građana od kojih je 59,62% glasalo za usvajanje Akta o promeni Ustava, a 39,35% je bilo protiv. Ipak, i pored pozitivnog mišljenja Evropske komisije, deo stručne javnosti izrazio je ozbiljnu zabrinutost da nova ustavna rešenja neće dovesti do osnovnog cilja – onemogućavanja zakonodavne i izvršne vlasti da utiču na ključne odluke u pravosuđu. Ministarstvo pravde je 15. aprila 2022. godine formiralo dve radne grupe za izradu pravosudnih zakona – Radnu grupu za izradu radnog teksta Zakona o sudijama, Zakona o uređenju sudova i Zakona o Visokom savetu sudstva i Radnu grupu za izradu radnog teksta Zakona o javnom tužilaštvu i Zakona o Visokom savetu tužilaštva. Na radne verzije zakona Venecijanska komisija je dostavila svoje komentare krajem decembra. Kada je reč o sudijskim zakonima Venecijanska komisija je istakla da su dobro strukturirani, jasno napisani i da regulišu sva važna pitanja položaja sudstva. Ipak, istaknute su i zamerke da je predloženi kvorum za odlučivanje u VSS (8 glasova) previsok, s obzirom na to da otvara mogućnost blokade rada ovog organa kao i opasnost od politički homogene strukture istaknutih pravnika u VSS, koju je potrebno prevazići dodatnim zakonskim garancijama i pravilnim tumačenjem zakonskih normi. Kada su u pitanju nacrti tužilačkih zakona Venecijanska komisija je još jednom istakla svoju zabrinutost da će Vrhovni javni tužilac i ministar pravde u Visokom savetu tužilaštva zadržati ključnu ulogu kao i bojazan da će i istaknuti pravници, kao i članovi VSS, biti politički homogeni

---

2 Freedom in the World 2022: Serbia.

struktura povezana sa vladajućom većinom. Set pravosudnih zakona usvojen je sredinom februara 2023. godine. Ipak ostaje da se vidi da li će novi pravni okvir otkloniti politički pritisak na pravosuđe za koji se u Izveštaju Evropske komisije konstatuje da je i dalje visok.

Godinu za nama obeležili su brojni protesti, štrajkovi i drugi vidovi organizovanja građana čija su prava ugrožena ili povređena. Kao što je konstatovano u prethodnim izveštajima, protesti i javna okupljanja su postali dominantan vid iskazivanja stavova građana usled odbijanja vlasti da uspostavi dijalog sa građanima o društvenim pitanjima i problemima, ali i usled neefikasnosti institucionalnih mehanizama zaštite prava. Najučestaliji su ponovo bili ekološki protesti. Širom Srbije održano je više protesta zbog zagađenosti vazduha, a beleži se i veliki broj lokalnih protesta – zbog miniranja planine Starica, izlivanja mazuta u reku Rašku, izgradnje hidroelektrane na Rupskoj reci itd. Veliki protesti s kraja 2021. godine na kojima su građani tražili obustavu projekta Jadar i planova za iskopavanje litijuma i bora od strane kompanije Rio Tinto nastavljani su u prvim mesecima 2022. godine. Predsednica Vlade Ana Brnabić izjavila je krajem januara da je ukinut prostorni plan i da su oduzete sve dozvole koje su izdate kompaniji čime je stavljena tačka na projekat Jadar. Ipak meštani sela u blizini Loznice tvrdili su da je kompanija nastavila sa otkupom zemlje. I tokom februara organizovani su protesti u više gradova u Srbiji. U ovom periodu beleže se brojne izjave najviših predstavnika vlasti u kojima se učesnici i organizatori protesta etiketiraju kao strani plaćenici i lažni ekolozi koji žele da zaustave razvoj Srbije.

Međutim, i u drugim oblastima društvenog života građani su kroz proteste zahtevali od države rešavanje različitih problema i povreda prava. Tako, protestovali su poljoprivrednici zbog zabrane izvoza osnovnih namirnica i ograničavanja njihovih cena, prosvetni radnici zbog učestalih slučajeva nasilja u školama, radnici Fijata zbog najavljenog otpuštanja i upućivanja na rad u inostranstvu, poštari zbog plata i uslova rada itd.

Iako je većina protesta protekla mirno, zabeleženo je više slučajeva sukoba demonstranata sa policijom ali i sa radnicima privatnog obezbeđenja. Prilikom protesta u Novom Sadu povodom usvajanja Generalnog urbanističkog plana došlo je do sukoba između građana i obezbeđenja zgrade Skupštine Vojvodine koji su neosnovano primenjivali silu prema okupljenim demonstrantima i to u neposrednoj blizini policijskih službenika koji na to nisu reagovali. Potom je septembra 2022. u Majdanpeku uhapšeno četvoro ekoloških aktivista koji su duže vreme protestovali protiv miniranja planine Starice, a prema tvrdnjama nekih od njih, oni su za vreme boravka u Policijskoj stanici u Majdanpeku bili zlostavljani od strane policijskih službenika. Tokom jeseni 2022. održavani su i protesti ekoloških aktivista na Šodrošu u Novom Sadu koji su se protivili radovima vezanim za izgradnju mosta na produžetku Bulevara Evrope. U nekoliko navrata, sa opremom za razbijanje demonstracija, pripadnici Žandarmerije su primenjivali mere prinude prema okupljenima. Međutim, do zaključenja pisanja ovog izveštaja nijedan slučaj neosnovane primene sile nije procesuiran.

Ni u 2022. godini ni u jednom od mnogobrojnih slučajeva policijskog zlostavljanja sa julskih protesta iz 2020. godine nije došlo do utvrđivanja individualne odgovornosti službenika policije.

Početak decembra Ministarstvo unutrašnjih poslova je objavilo tekstove šest nacrti zakona, među njima i Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima. I ovaj nacrt zakona, kao i onaj iz septembra 2021. godine, predviđao je veliki broj odredaba kojima se ugrožavaju ljudska prava, pre svega prava na privatnost, ali i odredbe koje su sadržale mnogobrojne nedostatke u oblasti prevencije i borbe protiv mučenja i drugih oblika zlostavljanja policijskih službenika. Nakon burne reakcije organizacija civilnog društva i javnosti, predsednica Vlade je dala nalog da se Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima povuče iz procedure i da se rad na njemu nastavi uz široke konsultacije.

Srbija se na CIVICUS Monitor listi i dalje nalazi u kategoriji zemalja kojima su osnovne slobode opstruirane, prostor za delovanje organizacija civilnog društva drastično sužen, a pojedinci i organizacije koje imaju kritički odnos prema vlastima često su izložene napadima. Iako usvajanje Strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji od 2022. do 2030. godine i najave da će biti osnovan Savet za saradnju i razvoj civilnog društva predstavljaju pozitivan pomak, i 2022. godinu obeležili su brojni napadi na organizacije i aktiviste, ali i sindikalne aktiviste. Prostorije Prajd info centra napadnute su više puta, na vrata prostorija Žena u crnom je bačena konzerva crvene farbe dan nakon organizovanja aktivnosti povodom godišnjice genocida u Srebrenici, nastavljena je višegodišnja praksa ometanja festivala „Mirdita, dobar dan”, a zabeleženo je i više izjava predstavnika političkih stranaka u kojima se etiketiraju organizacije ili traži njihova zabrana. Jedan od novih vidova pritiska na organizacije i aktiviste predstavljaju SLAPP tužbe.

Broj SLAPP tužbi kao vid pritiska na medije, takođe je u porastu. Prema podacima Nezavisnog udruženja novinara Srbije u 2021. i 2022. godini zabeleženo je 40 tužbi koje se ovako mogu okarakterisati. Stanje na srpskoj medijskoj sceni i položaj novinara i dalje se može oceniti kao veoma loše a govor mržnje u javnom prostoru postao je uobičajena pojava. Beleži se značajno kašnjenje u implementaciji Medijske strategije. 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. Nijedan od ovih zakona nije usvojen ni u 2022. godini. U Izveštaju Evropske komisije o napretku konstatuje se da u 2022. godini nije učinjen napredak kada je u pitanju sloboda medija, izražava se zabrinutost zbog slučajeva pretnji i nasilja nad novinarima, a naročito se pominju diskreditujuće kampanje protiv novinara i izjave visokih zvaničnika. Po podacima Fondacije Slavko Ćuruvija, od aprila do juna 2022. godine, političari su 84 puta u negativnom kontekstu pominjali kritičke novinare, a više od 80 odsto tih napada je došlo iz vladajuće SNS. Prema podacima NUNS u 2022. godini zabeleženo je 132 incidenta vezano za novinare, među kojima i 9 fizičkih napada i 4 napada na

njihovu imovinu. Istraživanje Fondacije Slavko Ćuruvija je pokazalo da se najveći broj krivičnih prijava za krivično delo ugrožavanja sigurnosti lica koja obavljaju posao od javnog značaja u oblasti informisanja odbacuje zato što tužilaštvo krajnje restriktivno tumači pojam pretnje upućene novinarima.

Tokom 2022. godine pokrenuta su dva javna konkursa za dodelu TV dozvola sa nacionalnim pokrivanjem u slobodnom prijemu, jedan u aprilu, a drugi u avgustu. U julu je Savet REM dozvole ponovo dodelio televizijama *Pink*, *Hepi*, *Prva* i *B92*, iako se pokazalo i kroz same izveštaje REM da ove televizije nisu ispunile osnovne kriterijume predviđene Pravilnikom o minimalnim uslovima za pružanje medijske usluge i kriterijumima za odlučivanje u postupku izdavanja dozvole za pružanje medijske usluge na osnovu sprovedenog javnog konkursa – objavljivanje kvalitetnog i raznovrsnog programa i poštovanje profesionalnih i etičkih medijskih standarda. Konkurs za petu dozvolu raspisan je u avgustu, lista podnosilaca prijava čije su prijave potpune i podnete u predviđenom roku objavljena je u Službenom glasniku 4. novembra, a Savet REM trebao je da donese odluku do 5. decembra, što se nije desilo ni do zaključenja pisanja ovog izveštaja.

Rad REM pratile su kontraverze i kada je u pitanju nadzor nad izveštavanjem elektronskih medija u toku predizborne kampanje. Pokazalo se da Metodologija praćenja izborne medijske kampanje sadrži ozbiljne nedostatke i nedorečenosti, što je ozbiljno dovelo u pitanje potpunost i tačnost rezultata do kojih je REM dolazio. Kao rezultat, REM je svojim izveštajima svesno doprinomio stvaranju iskrivljene medijske slike u kojoj se odvijala izborna utakmica, tj. prikazano je više pluralizma nego što ga je suštinski bilo. Ni uvođenje Privremenog nadzornog tela, proisteklog iz međustranačkog dijaloga u pokušaju da se utiče na problem neravnomerne medijske zastupljenosti kandidata, nije dovelo do rešavanja ozbiljnih propusta u radu Regulatornog tela za elektronske medije.

Sa druge strane, nedostatak političkog pluralizma, nejednaka zastupljenost različitih političkih aktera, povlašćen položaj i pristrasnost u izveštavanju u korist predstavnika stranaka na vlasti glavni su nalazi Crtinog medijskog monitoringa u periodu pre, tokom i nakon izborne kampanje.

Vanredni izbori za narodne poslanike Narodne skupštine Republike Srbije, kao i redovni izbori za predsednika Republike i odbornike Gradske skupštine Beograda, organizovani su istovremeno 3. aprila 2022. godine.

Iako su u pitanju izbori na tri politički najvažnija nivoa u državi, njih je obeležilo ozbiljno ugrožavanje integriteta izbornog procesa, kršenje ljudskih prava i sistematsko produbljivanje nejednakosti između izbornih učesnika. Temelji slobodnih i poštenih izbora podrivani su izraženom medijskom neravnopravnošću u korist stranaka vlasti, brisanjem granice između države i vladajuće stranke, rasprostranjenim i kontinuiranim pritiscima na birače, klijentelizmom i korupcijom, otežavanjem zaštite biračkih prava, i pravnom nesigurnošću prouzrokovanom sveobuhvatnom promenom izbornih pravila neposredno pred raspisivanje izbora. Posmatračka misija Crte, ukupno gledano, ocenila je da je „integritet izbora bio ozbiljno ugrožen”, dok

je međunarodna misija Kancelarije OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) u finalnom izveštaju navela da su stvoreni nejednaki uslovi za izborne učesnike, kao i da je mogućnost birača da donesu informisan izbor bez pritiska ili podsticanja bila ograničena.

Mandati narodnih poslanika su potvrđeni u poslednjim danima zakonskog roka, 1. avgusta, gotovo četiri meseca od održavanja izbora. Vlada je izabrana 25. oktobra, takođe samo nekoliko dana pred istek roka.

Dug periodu u kojem Skupština nije funkcionisala prouzrokovao je kašnjenje više od pola godine sa izborom novog Zaštitnika građana i razmatranjem izveštaja nezavisnih institucija. Dugogodišnje nestabilnosti u radu Narodne skupštine, u velikoj meri su unazadile podršku koju Skupština mora da pruži radu nezavisnih institucija.

Rad Trinaestog saziva Narodne skupštine obeležile su žustre polemike poslanika vladajuće većine i opozicionih poslanika, njihovo neprimereno ponašanje i incidenti. Predsednik Skupštine sazvao je do sada sve sednice po hitnoj proceduri, tačno 24 časa ranije. Na taj način su narodni poslanici, a naročito oni iz opozicionih poslaničkih grupa onemogućeni da podnose dopune dnevnog reda, ostajući uskraćeni za razmatranje njihovih predloga koji su u proceduri. Svi predlozi akata o kojima se do sada glasalo bili su predloženi od strane poslanika vladajuće većine i od Vlade. Dodatno, predlozi akata koje su podnosili poslanici opozicije a koji se nalaze u skupštinskoj proceduri su bili predmet obesmišljanja od strane vladajuće većine podnošenjem velikog broja paralelnih akata koji za predmet imaju apsurdne teme. Kvalitetna debata o predlozima sa dnevnog reda obesmišljena je i kreiranjem dnevnog reda sa prevelikim brojem tačaka. Najekstremniji primer je objedinjavanje rasprave o budžetu za 2023. godinu sa još 34 druga akta od kojih nisu svi nužno u vezi.

Naročito je problematična situacija u pogledu diskriminacije prema ženama. Rasprave u plenumu su često obeležene uvredljivim, mizoginim i diskriminirajućim komentarima i gestovima. Nijedan od ovih incidenata na koji su poslanici ukazivali nije bio sankcionisan od strane predsedavajućih.

Položaj žena u srpskom društvu je veoma nepovoljan. Kada je reč o ekonomskoj jednakosti između polova, žene su i dalje u nepovoljnijoj situaciji. U proseku žene zarađuju 20 odsto manje u odnosu na muškarce bez obzira na činjenicu što su obrazovanije. Prema izveštaju Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, 2021. godina beleži porast u prijavama nasilja nad ženama i u porodici, a pojedine prijave ukazuju na nasilje koje se desilo u prethodnim godinama. Alarmantan je i podatak koji navodi udruženje FemPlatz da je u 2022. godini ubijeno 26 žena. Ipak, ovo su nezvanični podaci prikupljeni iz izveštaja medija, a država još uvek nije uspostavila kontrolni mehanizam za praćenje slučajeva femicida. Nasilje i diskriminacija kojima su žene u Srbiji svakodnevno izložene uzrok su brojnih protesta koji su se u Srbiji održali u drugoj polovini godine. Povod za proteste bio je intervju sa višestrukim silovateljem Igorom Miloševićem koji je na svojoj internet stranici objavio dnevni list *Informer*,

27. septembra. Takođe, u javnosti je snažno odjeknula vest o nečovečnom i ponižavajućem tretmanu kojem je 2021. godine bila izložena Milica Filipović u Ginekološko-akušerskoj klinici „Narodni front” tokom sprovođenja procedure indukovanog pobačaja. Nakon izlaska u javnost građanke Šapca, još nekoliko hiljada žena je na društvenim mrežama podelilo svoja svedočanstva o sličnom nehumanom i ponižavajućem tretmanu u srpskim porodilištima.

Srbija je u 2022. godini konačno dobila novu Strategiju prevencije i zaštite od diskriminacije (Strategija), i to za period od 2022. do 2030. godine. Pored toga, usvojen je i Akcion plan za period 2022–2023. godine za sprovođenje Strategije. Diskriminacija je i dalje široko rasprostranjena. Prema podacima iz Godišnjeg izveštaja Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2021. godinu najčešći osnovi koje su podnosioci pritužbi navodili jesu zdravstveno stanje koje prate pritužbe po osnovu pola, starosnog doba, nacionalna pripadnost ili etničko poreklo, invaliditet, bračni i porodični status. Najveći broj pritužbi je podnet protiv organa javne vlasti.

U 2022. godini zabeležen je veliki broj slučajeva diskriminacije, a među njima i slučaj u Pećincima kada su deca koja su prethodno bila upisana u Predškolsku ustanovu „Vlada Obradović Kameni”, početkom septembra nezakonito ispisana iz vrtića, za šta su njihovi roditelji sumnjali da se desilo zbog članstva u Demokratskoj stranci i povezanosti sa protestima poljoprivrednika u Vojvodini. Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je utvrdila da je Predškolska ustanova „Vlada Obradović Kameni” izvršila diskriminaciju dece zbog političke pripadnosti roditelja i članova njihovih porodica i da je došlo do neopravdane odluke predškolske ustanove da se ova deca stave na listu čekanja, pri čijem se donošenju nije vodilo računa o najboljem interesu dece i odredbama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja.

U oblasti prava deteta 2022. godina nije donela značajnije promene. 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. U Republici Srbiji već šest godina nema sveobuhvatne strategije za prava deteta. Izričita zabrana telesnog kažnjavanja dece i dalje nije predviđena zakonom.

Izbori za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina održani su 13. novembra. U ovom izbornom ciklusu članove nacionalnih saveta su birale 23 nacionalne manjine, od toga je 19 nacionalnih manjina ispunilo uslov za održavanje neposrednih izbora dok su za četiri nacionalne manjine članovi birani putem elektorske skupštine. Izbori su sprovedeni bez većih nepravilnosti, uz dominantnu ulogu vodećih političkih stranaka u izbornom procesu. Kod određenih nacionalnih manjina se glasalo za samo jednu izbornu listu, dok je izlaznost glasača kod pojedinih nacionalnih zajednica bila izuzetno niska.

Kada je u pitanju položaj osoba sa invaliditetom treba istaći da je Srbija usvojila Strategiju o deinstitutionalizaciji u januaru 2022. godine, ali da kasni usvajanje

akcionog plana. Uprkos tome što je na snazi zabrana institucionalizacije dece uzrasta od 0 do 3 godine, to se i dalje dešava. Finansiranje za razvoj usluga u zajednici i za podršku licenciranim pružaocima usluga i socijalnim uslugama i dalje je nedovoljno. Žene sa invaliditetom u rezidentnim institucijama i dalje se suočavaju sa rodno specifičnim oblicima nasilja. Važno je istaći da Republika Srbija nije usvojila niti „razvila sveobuhvatan plan za obezbeđivanje pristupačnosti uz efikasan nadzor i mapu puta koja će postaviti polazne tačke za uklanjanje postojećih prepreka” kako je to preporučio Komitet Ujedinjenih nacija za prava osoba sa invaliditetom.

LGBTI+ osobe su i dalje često izložene napadima, govoru mržnje i diskriminaciji. Udruženje Da se zna! u junu je objavilo izveštaj u kojem je konstatovano da su tokom 2021. godine dokumentovana i počinjena najmanje 83 protivpravna akta motivisana predrasudom prema LGBTI+ osobama, što je za 37% više nego prošle, a 24% više nego prethodne godine. Srbija još uvek nije usvojila zakon o istopolnim partnerstvima kao ni zakon o rodnom identitetu. Iako su interseks osobe, izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije kojim su polne karakteristike uvrštene kao lično svojstvo, po prvi put prepoznate u srpskom zakonodavstvu, one su gotovo sasvim nevidljive, društveno i pravno.

Beograd je u septembru bio domaćin Evroprajda. Sama manifestacija je naišla na veoma jako neodobranje, u prvom redu desničarskih organizacija i političkih stranaka, ali i određenih medija i Srpske pravoslavne crkve, kao i istaknutih pojedinaca. Sve to je rezultiralo izuzetno napetom atmosferom u srpskom društvu i povećanju govora mržnje prema LGBTI+ zajednici, kao i nekontrolisano deljenje ekstremističkih i diskriminatornih stavova, uz često širenje dezinformacija, panike i pozivanja na linč. Umesto da nađu način da smire tenzije u društvu oprečne poruke najviših nosilaca državne vlasti i najzad izjava predsednika Srbije da je manifestacija „otkazana” činili su upravo suprotno. Ipak, od svega najviše povoda za zabrinutost predstavljaju odluke državnih organa koji su direktno odlučivali o ostvarivanju i zaštiti prava na slobodu okupljanja i izražavanja LGBTI+ osoba. Naime, iako je šetnja prijavljena u skladu sa odredbama Zakona o javnom okupljanju, Policijska stanica beogradske opštine Stari grad odbila je zahtev organizatora Prajda da se obezbedi zaštita učesnika Prajda. Njihove naknadne pri tužbe MUP-u i Upravnom sudu su takođe odbačene, zbog čega su podneli tužbu Ustavnom sudu. Konačno, na dan Povorke ponosa, četiri sata pre njenog početka, premijerka Brnabić je rekla da će policija zaštititi učesnike marša, ali je ministar unutrašnjih poslova ipak tvrdio da je marš zabranjen. Šetnja je na kraju održana ali su mnogi učesnici verbalno uznemiravani, pljuvani i sprečavani da uđu. Posle marša, nekoliko aktivista je fizički napadnuto, mnogi su doživeli verbalno uznemiravanje, pretnje smrću, a njihova lična imovina je uništena.

Ekonomska i socijalna prava su svakako jedna od najugroženijih prava u Srbiji. Srbija još uvek nije potpisala i ratifikovala Opcioni protokol uz davno ratifikovani Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. U oblasti rada već dugo je evidentna potreba izmena Zakona o radu i njegovog usklađivanja



sa pravnim tekovinama Evropske unije, konvencijama i preporukama Međunarodne organizacije rada. Veliki problem predstavlja i rad van radnog odnosa. Zakonom o radu ali i drugim posebnim zakonima, pa čak i uredbom Vlade (program „Moja prva plata”) predviđa se veliki broj ugovora kojima se ovi oblici rada mogu zasnivati. Svi navedeni propisi suprotni potvrđenim međunarodnim standardima i međunarodnim ugovorima na čije se poštovanje Republika Srbija obavezala, a samim tim i neustavni. Radnici koji rade na osnovu ovih ugovora nemaju gotovo nijedno pravo na radu i u vezi sa radom, a nizak nivo prava čini ih ranjivim a njihov rad jeftinim.

U 2022. godini broj zaposlenih iznosio je 2.942.000, a nezaposlenih 288.900. Stopa zaposlenosti iznosila je 50,8%, nezaposlenosti iznosila 8,9%. Evropska komisija je u Izveštaju za 2022. godinu navela da se smanjio udeo rada na crno. Stopa zaposlenosti žena u trećem kvartalu 2022. godine iznosila je 43,9%, dok je stopa zaposlenosti muškaraca iznosila 58,3%. Stanje na tržištu rada potpuno drugačije opisuje subjektivna mera nezaposlenosti koja obuhvata sve ljude koji sami sebe opisuju kao nezaposlene. Njih je 872.600 ljudi što je 2,5 puta više nego što iznosi zvanični broj nezaposlenih. To pokazuje da je stanje na tržištu rada, iako bolje nego pre 10 godina, i dalje prilično teško, naročito u slučaju onih sa nižim kvalifikacijama, onih koji žive van velikih gradova ili onih koji su stariji.

Prema istraživanju Beogradskog centra za ljudska prava čak 73% građana Srbije smatra da im mesečna primanja ne obezbeđuju dostojanstven život. Kada je reč o zaradama, prosečna bruto zarada u septembru 2022. godine iznosila je 103.476 RSD, dok je prosečna zarada bez poreza i doprinosa iznosila 74.981 RSD. Rast bruto i neto zarada u periodu januar-septembar 2022. godine, u odnosu na isti period prošle godine, iznosio je 13,9% nominalno, odnosno 2,7% realno. To znači da su, u poređenju sa istim mesecom prethodne godine, prosečne bruto i neto zarade za septembar 2022. godine nominalno veće za 15,0%, a realno za 0,9%. Važno je istaći i da je medijalna neto zarada za septembar 2022. godine iznosila 57.392 RSD, što znači da je 50% zaposlenih ostvarilo zaradu do navedenog iznosa. U 2022. godini, visina minimalne zarade varirala je od najniže 32.195,20 RSD u februaru mesecu do najviše 37.024,48 RSD u martu i avgustu. Prema analizi Fiskalnog saveta, u Srbiji minimalnu zaradu prima 20% zaposlenih – više od 400.000 ljudi, što Srbiju čini evropskim rekorderom po procentu zaposlenih na minimalcu.

Visina penzija je i dalje nezadovoljavajuća. Skoro 60% penzionera prima penziju koja je niža od prosečne. Rast penzija je nominalno mali, a realni rast ne postoji. Realizovana i planirana povećanja penzija će u najboljem slučaju ostaviti penzije na istom realnom nivou. Za pokriće prosečne potrošačke korpe bilo je neophodno 2,64 prosečne penzije, a za pokriće minimalne potrošačke korpe 1,36 prosečna penzija. Ujedinjeni granski sindikati Nezavisnost objavili su u avgustu podatke prema kojima milion penzionera prima penzije manje od 30.000 dinara mesečno, a čak 300.000 njih manje od 16.000 dinara, kao i da oko 150.000 ljudi starijih od 65 godina ne primaju ni penziju ni socijalnu pomoć.

Početak primene Zakona o socijalnoj karti doveo je do značajnog smanjenja broja korisnika usluga socijalne podrške. Broj korisnika novčanih socijalnih davanja bio je 211.266 lica, koliko ih je bilo u februaru, a nakon početka (nepotpune) primene zakona na evidenciji je 189.036 lica (avgust 2022. godine). Dakle, više od 10 procenata korisnika je uklonjeno iz sistema socijalne zaštite u Srbiji.

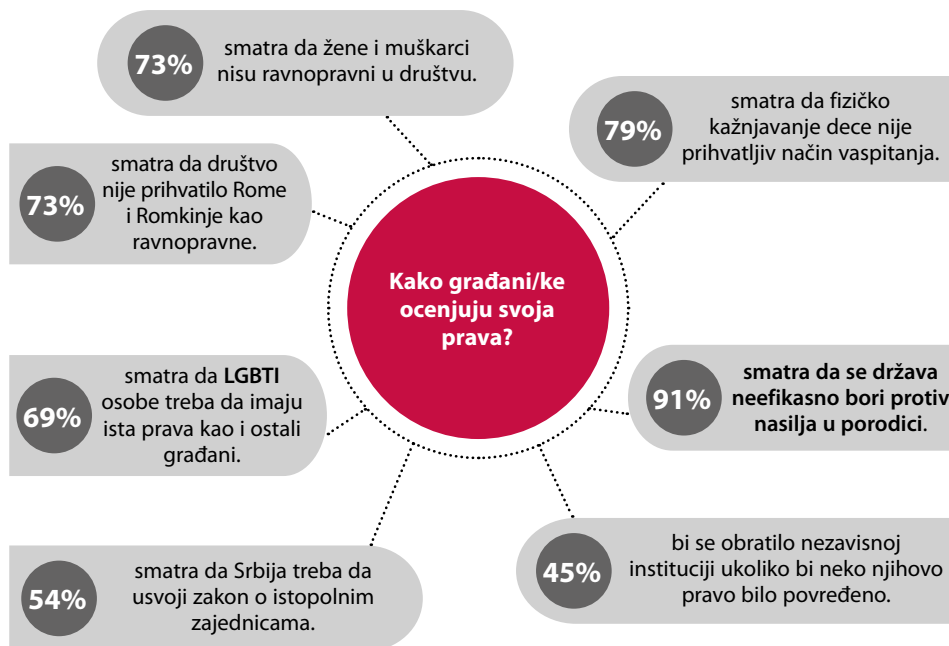
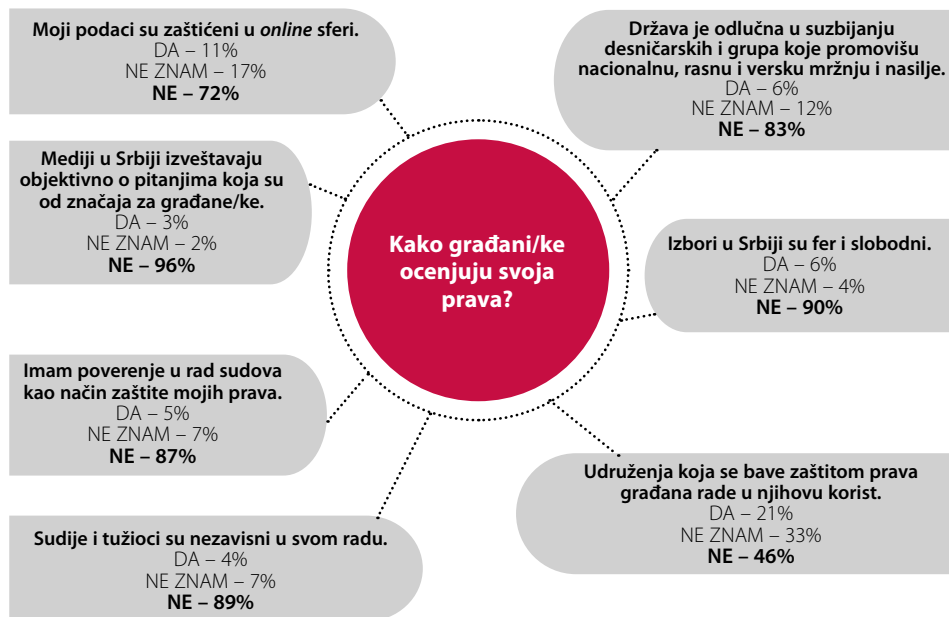
## Stavovi građana o stanju ljudskih prava u Srbiji

Beogradski centar za ljudska prava i Platforma organizacija za saradnju sa mehanizmima Ujedinjenih nacija za ljudska prava sproveli su tokom septembra i oktobra 2022. godine *online* istraživanje o stavovima građana o stanju ljudskih prava u Srbiji. Na 21 pitanje *online* upitnika „Oцени svoja prava” koji je bio dostupan na informativnom portalu *N1* odgovorilo je 11.726 ljudi. U nastavku se nalazi grafički prikaz rezultata ankete.<sup>3</sup>

### Kako građani/ke ocenjuju svoja prava



3 Rezultati su dostupni na internet stranici Platforme organizacija za saradnju sa mehanizmima Ujedinjenih nacija za ljudska prava. Upitnik i kampanja deo su projekta „Oцени svoja prava i uključi se!” koji podržava „Zajedno za aktivno građansko društvo – ACT” projekat Vlade Švajcarske čiji je cilj aktivno građansko društvo u kome građani više učestvuju u procesu donošenja odluka, naročito na lokalnom nivou. ACT sprovode dve nevladine organizacije: Helvetas Swiss Intercooperation i Građanske inicijative.



## Evropske integracije Srbije

Iako je put ka Evropskoj uniji (EU) i dalje zvanično prioritet vlasti u Srbiji, poruke najviših državnih zvaničnika prema EU su dvojake. Stiče se utisak da ne postoji iskrena posvećenost u sprovođenju neophodnih reformi i da se aktivnosti predviđene pregovaračkim poglavljima ispunjavaju pro forma i sa velikim zakašnjenjima. Od podnošenja zahteva za prijem u članstvo u EU prošlo je 13 godina, a osam godina od otvaranja pregovora. Tokom 2022. godine nije otvoreno nijedno novo pregovaračko poglavlje, odnosno klaster.

Takođe, 2022. godina ostavila je otvorenim pitanje usaglašavanja Srbije sa spoljnom politikom EU o stavu prema ratu u Ukrajini.

Ministarstvo za evropske integracije je poslednji izveštaj Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije objavilo krajem 2019. godine.<sup>4</sup> Najnoviji, četvrti revidirani Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA), usvojen 21. jula 2022. godine.<sup>5</sup> Ministarstvo za evropske integracije je u decembru 2022. godine objavilo rezultate istraživanja javnog mnjenja o stavovima u vezi sa procesom evropskih integracija, koje je do 2020. godine rađeno dvaput godišnje. Rezultati istraživanja govore da podrška pristupanju Srbije EU iznosi 43%, što je najniži stepen podrške od 2016. godine, a drugi najniži od oktobra 2009. godine. Protiv pristupanja je 32% anketiranih građana. Trećina građana okarakterisala je sliku koju ima o EU kao pozitivnu, a trećina kao negativnu sliku.<sup>6</sup>

Sa novom Vladom došla je i nova ministarka za evropske integracije, Tanja Mišćević, nekadašnja šefica pregovaračkog tima. Vlada je postavila Tanju Mišćević za šeficu tima za pregovore o članstvu Republike Srbije sa Evropskom unijom u avgustu 2013. godine i ovu funkciju je obavljala do avgusta 2019. godine, nakon čega je ta pozicija ostala upražnjena sve do uspostavljanja novog mehanizma za pregovore 2021. godine.<sup>7</sup>

Vlada je u februaru 2022. godine donela zaključak kojim je odredila da „pregovaračka pozicija Republike Srbije, koja se izrađuje za potrebe vođenja pregovora o pristupanju Evropskoj uniji, i sa njom povezani akti i predmeti, koji nastaju u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, mogu imati privremeno ograničenu distribuciju i biti označeni oznakom *restriktivno/limite*“. Međutim, klasifikovanje akata i predmeta ovom oznakom ne ograničava se pravo na pristup informacijama u smislu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

---

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

5 Sve verzije Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije dostupne su na internet stranici Ministarstva za evropske integracije.

6 „Evropska orijentacija građana Srbije – istraživanje javnog mnjenja (decembar 2022. godine)“, Ministarstvo za evropske integracije, januar 2023.

7 Vidi *Izveštaj 2021*, str. 27.

Sastanak lidera Evropske unije i Zapadnog Balkana održan je 23. juna, a jedna od ključnih tema bila je usklađivanje Zapadnog Balkana sa evropskim vrednostima i zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU.<sup>8</sup> Samit EU – Zapadni Balkan održan je 6. decembra u Tirani i tom prilikom je usvojena i deklaracija u kojoj se ističe potreba usklađivanja politike zemalja Zapadnog Balkana sa zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom Evropske unije, što uključuje i restriktivne mere (sankcije), sa kojom se posle određenog premišljanja usaglasila i Srbija.<sup>9</sup>

Poslednji klaster otvoren je 14. decembra 2021. godine i to Klaster 4 – Zelena agenda i održivo povezivanje koji sadrži četiri pregovaračka poglavlja.<sup>10</sup> Ukupan broj otvorenih poglavlja sada iznosi 22, privremeno su zatvorena dva poglavlja, a neotvoreno je ostalo još 13 poglavlja. Početkom 2022. godine je evropski komesar za proširenje Oliver Varhelji rekao da se nada da će do kraja predsedavanja Francuske Svetom EU biti otvoren i Klaster 3 – što se nije dogodilo do kraja godine.<sup>11</sup>

Vlada je početkom februara usvojila Pregovaračku poziciju za Poglavlje 28 – Zaštita potrošača i zaštita zdravlja, a koje je deo Klastera 2.<sup>12</sup>

Novi Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije objavljen je 12. oktobra.<sup>13</sup> Izveštaj ocenjuje napredak Srbije u Poglavlju 23 kao ograničen. Izveštaj naglašava da je Srbija preduzela „važan korak” ka nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa usvajanjem ustavnih amandmana.<sup>14</sup> Takođe se konstatuje da je pritisak na pravosuđe i dalje visok.<sup>15</sup> U borbi protiv korupcije je ostvaren određen nivo napretka,<sup>16</sup> a nije bilo napretka kada se radi o slobodi izražavanja.<sup>17</sup> U Poglavlju 24 je ostvaren određen napredak, a kao napredak se ocenjuje unapređenje administrativnih kapaciteta Tužilaštva za organizovani kriminal, usklađivanje sa viznom politikom EU, kao i upravljanje mešovitim migracionim tokovima, uz preporuku da se izmeni Zakon o unutrašnjim poslovima kako bi policija tokom istraga tužilaštva bila odgovorna samo tužilaštvu tokom predistražnih i istražnih faza a ne i MUP-u. Takođe, istaknuto je da Srbija treba da usvoji Šengenski akcioni plan i obezbedi da sve relevantne vladine institucije budu propisno uključene kao i da se uskladi sa viznom politikom

---

8 „Lideri EU ocenili da je posle rata u Ukrajini proširenje u prvom planu”, *Radio Slobodna Evropa*, 23. jun.

9 Tirana Declaration, European Council, 6. decembar.

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

11 „Varhelji: Nadamo se saglasnosti o Klasteru 3, važno da na izborima svi učestvuju”, *NI*, 25. januar.

12 „Usvojena Pregovaračka pozicija za Poglavlje 28”, Vlada Republike Srbije, 4. februar.

13 *Izveštaj EK za 2022*, koji prati saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu, Svetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona i saopštenje o politici proširenja EU za 2022. godinu, Evropska komisija, 12. oktobar.

14 *Ibid.*, str. 19.

15 *Ibid.*, str. 22.

16 *Ibid.*, str. 28.

17 *Ibid.*, str. 37.

EU.<sup>18</sup> Evropska komisija ponovila je konstataciju da su ispunjena merila za otvaranje Klastera 3 i dala je preporuku da se klaster i otvori.<sup>19</sup> Najveći broj izjava evropskih zvaničnika tokom 2022. godine ticao se odnosa Srbije prema ratu u Ukrajini, odnosno neusklađivanja Srbije sa zajedničkom spoljnom politikom Evropske unije. Izveštaj ističe da se Srbija uskladila sa nekoliko stavova EU na međunarodnim forumima, ali da se nije uskladila ni sa jednom sankcijom protiv Ruske Federacija, kao i da se nije uskladila sa većinom izjava Visokog predstavnika u vezi sa tim. Izveštaj konstatuje i da su pojedine izjave zvaničnika Srbije bile u direktnoj suprotnosti sa stavovima EU u spoljnoj politici.<sup>20</sup> Procenat usklađenosti spoljnopolitičkog delovanja Srbije sa EU spao je sa 64% iz 2021. godine na 45% u 2022. godini.<sup>21</sup> Kada se radi o unutrašnjem političkom planu u Srbiji, u Izveštaju se konstatuje da je nakon izbora Narodna skupština pluralističnija, ali da je politička scena i dalje polarizovana i da njome dominira SNS.<sup>22</sup> Zaključak Evropske komisije je da će „opšti tempo pregovora i dalje zavisiti posebno od tempa reformi u oblasti vladavine prava i od normalizacije odnosa Srbije sa Kosovom“<sup>23</sup>

Evropski parlament je tokom 2022. godine usvojio rezoluciju kojom, između ostalog, „poziva srpske vlasti da se usklade sa sankcijama EU i da preduzmu mere da spreče *Russia Today* i *Sputnjik Srbija* da šire lažne vesti i dezinformacije; izražava duboku zabrinutost što glavni izvori dezinformacija uključuju tabloidne novine koje finansira ili podržava vlada i neke televizijske kanale sa nacionalnom pokrivenošću; žali što javni emiter koristi ruski propagandni jezik, kao što je ‘specijalna vojna operacija’, od početka ničim izazvane ruske invazije na Ukrajinu“.<sup>24</sup>

---

18 *Ibid.*, str. 48.

19 *Ibid.*, str. 3.

20 *Ibid.*, str. 134.

21 *Ibid.*, str. 135.

22 *Ibid.*, str. 10.

23 *Ibid.*, str. 3.

24 Rezolucija broj P9\_TA(2022)0284, Evropski parlament, 6. jul.

# 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.<sup>1</sup> 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. 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, organizacije civilnog društva. Treba konstatovati da je Ministarstvo za ljudska i manjinska prava u prethodnom periodu nastojalo da Savet učini što operativnijim telom koje će predstavljati forum na kome se prilikom ocene stanja ispunjenosti preporuka UN u oblasti ljudskih prava trebaju čuti različita stanovišta o aktivnostima države. I organizacije civilnog društva jesu

---

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.

prepoznale značaj uspostavljanja otvorenog dijaloga što se može videti kroz njihovo aktivno učešće u radu Saveta. Brojne inicijative i predlozi organizacija civilnog društva su uzeti u razmatranje a neki od njih i uvaženi. Ipak, neophodno je da svi članovi Saveta, predstavnici ostalih resora prepoznaju njegovu važnost i svojim aktivnim učešćem učine ovo telo u potpunosti operativnim.

U 2022. godini Savet je održao četiri tematske sednice.<sup>2</sup> Tako, Trinaesta tematska sednica je bila posvećena razmatranju nalaza izveštaja *Zaboravljena deca Srbije* koji je izradila organizacija Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom Srbije – MDRIS i *Disability Rights International*. Na Četrnaestoj sednici predstavljeni su glavni nalazi Trećeg periodičnog izveštaja Republike Srbije o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Petnaesta sednica bila je posvećena predstavljanju zaključnih zapažanja Komiteta protiv mučenja iz 2021. godine i Zaključnih zapažanja Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava iz 2022. godine, dok je na Šesnaestoj sednici predstavljen Nacrt 4. i 5. periodičnog izveštaja Republike Srbije o primeni Konvencije o pravima deteta.

Građani Srbije imaju mogućnost podnošenja individualnih predstavi pred svim komitetima UN koji ovu mogućnost predviđaju, osim 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 predstave.

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.<sup>3</sup> Ovo pitanje otvoreno je i na sednicama Saveta za praćenje primene preporuka, ipak ni u 2022. godini nije došlo do njegove ratifikacije.

Međutim treba istaći da je ovaj mehanizam zaštite ljudskih prava neefikasan i praktično obesmišljen zbog *ad hoc* pristupa Srbije sprovođenju odluka ugovornih tela o pojedinačnim predstavkama, proizvoljnog poštovanja ovih odluka i nepostojanja jasnog pravnog mehanizma za njihovu primenu. Ovaj problem najbolje ilustruje slučaj Dževdeta Ajaza, koga je Srbija izručila Turskoj uprkos privremenoj meri koju je ukazao Komitet protiv mučenja i zahtevajući od njega da se uzdrži od njegovog izručenja. Štaviše, Srbija do kraja 2022. godine nije ispunila nijednu od preporuka Komiteta protiv mučenja u svojoj odluci u predmetu *Ajaz protiv Srbije* (br. 857/2017 od 2. avgusta 2019) u kojoj je utvrdila da Srbija krši članove 3 i 22 Konvencije protiv mučenja. Srbija nije obezbedila obeštećenje Dževdetu Ajazu, uključujući i adekvatnu nadoknadu nematerijalne štete niti je istražila načine i sredstva praćenja uslova u

---

2 Svi izveštaji Saveta dostupni su na internet stranici Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog u sekciji: Ljudska prava – Savet za praćenje UN preporuka.

3 Vidi više na internet stranici Inicijativa A11.



kojima on boravi u zatvoru u Turskoj kako bi se osiguralo da ne bude podvrgnut nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju. Stoga, da bi sama ratifikacija nekog opcionog protokola kojim Srbija prihvata nadležnost odgovarajućeg komiteta UN da oceni da li je u konkretnom slučaju došlo do povrede prava zaštićenih međunarodnim ugovorom imala stvarnog efekta neophodno je da ustanovi efikasan mehanizam primene odluka komiteta po individualnim predstavkama kao i efikasan mehanizam nadzora te primene.

### *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.

Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava usvojio je 4. marta Zaključna zapažanja o Trećem periodičnom izveštaju Republike Srbije o primeni Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

Komitet je konstatovao da je delegacija Srbije predočila konkretan plan za ratifikaciju Opcionog protokola uz Pakt do kraja 2022. Međutim, Komitet je i dalje zabrinut zbog odsustva sudskih odluka koje se pozivaju na odredbe Pakta u svojim odlukama i nedostatak specijalizovane obuke za sudije, tužioce i advokate. Takođe je zabrinut zbog nedostatka svesti javnih zvaničnika o obavezama države članice prema Paktu, posebno onih koji su odgovorni za sprovođenje Pakta.

Kada je u pitanju primena Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći Komitet konstatuje da je nedovoljno i neujednačeno pružanje usluga besplatne pravne pomoći od strane lokalnih samouprava, kao i da nejasnost procedure za pružanje besplatne pravne pomoći od strane organizacija civilnog društva ometa njenu dostupnost onima kojima je najpotrebnija. Komitet je apelovao na državu članicu da pojača svoje napore da besplatna pravna pomoć bude dostupna svim osobama kojima je potrebna. Potrebno je podići svest javnosti o dostupnosti besplatne pravne pomoći i proceduri podnošenja zahteva, posebno među radnicima u centrima za socijalni rad i ugroženim i marginalizovanim pojedincima i grupama, uključujući žene, mlade, osobe sa invaliditetom, Rome, izbeglice, tražioce azila, migrante, interno raseljena lica i žrtve trgovine ljudima.

Komitet je izrazio zabrinutost zbog činjenice da minimalna plata u Srbiji ne pokriva troškove minimalne potrošačke korpe i preporučio državi da poveća iznos minimalne plate i uskladi je sa troškovima života.

U dokumentu se ističe da su nedovoljna budžetske izdvajanja u oblasti socijalne zaštite što je dovelo do neefikasnosti sistema socijalnog osiguranja u smanjenju siromaštva. Država mora povećati budžetska izdvajanja za socijalnu zaštitu i povećati obuhvat i iznos socijalnih davanja. Takođe, neophodno je preispitati uslove vezane

za beneficije socijalne pomoći, posebno roditeljski dodatak i novčanu socijalnu pomoć, sa ciljem da se uklone uslovi koji su diskriminatorni ili imaju diskriminatorni efekat i koji su u suprotnosti sa normama ljudskih prava i preduzeti efikasne mere kako bi se povećale stope takvih beneficija.

Srbija treba da poveća broj socijalnih stambenih jedinica koje se pružaju ugroženim i marginalizovanim pojedincima i porodicama kao i da ukinue porez na imovinu ljudima koji žive u socijalnim stanovima. Potrebno je obezbediti trajna stambena rešenja ljudima koji žive u neformalnim naseljima i nelegalnim zgradama i poboljšati njihove uslove života. Takođe, iseljavanja (deložacije), kada su neizbežna, moraju biti izvršena u skladu sa zakonom, da im prethode konsultacije sa osobama koje se iseljavaju i da se razmotre alternative. Neophodno je omogućiti žalbu u ovim postupcima i oni moraju da rezultiraju odgovarajućom nadoknadom ili obezbeđivanjem adekvatnog alternativnog smeštaja.

Komitet je zabrinut zbog slabe pravne zaštite osoba sa mentalnim zdravstvenim problemima, posebno u vezi sa prinudnim tretmanima. Srbija mora preduzeti efikasne mere za deinstitucionalizaciju osoba sa mentalnim zdravstvenim problemima i poboljšati dostupnost i kvalitet usluga mentalnog zdravlja u zajednici, ulaganjem u obuku medicinskih profesija i infrastrukture i podizanjem javne svesti o mentalnom zdravlju.

O primeni upućenih preporuka Srbija treba da dostavi izveštaj u martu 2027. godine.

Ipak, Komitet je zatražio od Srbije da do marta 2024. godine dostavi izveštaj o primeni urgentnih preporuka koje se odnose na biznis i ljudska prava, položaj branitelja ljudskih prava i položaj i ostvarivanje socijalnih prava pravno nevidljivih lica.

Republika Srbija podnela je u maju Četvrti i peti periodični izveštaj o primeni Konvencije o pravima deteta Komitetu za prava deteta.<sup>4</sup>

Kada su u pitanju specijalne procedure, u bazi podataka Visokog komesara UN za ljudska prava nalazi se četiri slučaja u kojima su specijalni izvestioci u 2022. godini uputili listu pitanja Republici Srbiji.<sup>5</sup>

U prvom slučaju Specijalni izvestilac za mučenje i drugo surovo, nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje, Specijalni izvestilac UN za nelegalna i vansudska pogubljenja i Specijalni izvestilac za unapređenje i zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u borbi protiv terorizma zatražili su odgovore Republike Srbije u vezi navoda o kršenju ljudskih prava sa kojima se suočava grupa vijetnamskih radnika migranata, za koje se navodi da su žrtve trgovine ljudima u svrhu prinudnog rada, ili ropstva ili praksi sličnih ropstvu, ili ropstvu, koji se nalaze na gradilištu Linglong u blizini grada Zrenjanina u Srbiji.

Ovi specijalni izvestioci zatražili su odgovore Republike Srbije i u slučaju hapšenja i pritvora u Srbiji Ahmeda Džafara Mohameda Alija i njegovog izručenja

---

4 CRC/C/SRB/4-5.

5 Baza podataka dostupna je na internet adresi: <https://spcommreports.ohchr.org>.

Bahreinu 24. januara 2022. godine uprkos privremenim merama koje je uputio Evropski sud za ljudskih prava da se Srbija uzdrži od izručenja.

U novembru Radna grupa za proizvoljno pritvaranje, Specijalni izvestilac za pitanja manjina i Specijalni izvestilac za unapređenje i zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u borbi protiv terorizma zatražili su od Srbije odgovore u vezi sa navodima o proizvoljnom hapšenju i pritvoru protiv kurdske političke aktiviste Ecevita Piroglua u Srbiji, kao i o njegovom mogućem prisilnom udaljenju u Tursku, gde bi navodno bio u ozbiljnoj opasnosti da pretrpi nepopravljivu štetu po svoju ličnu slobodu, bezbednost i integritet, između ostalog kršenja ljudskih prava.

Najzad, četvrti slučaj u kom je grupa specijalnih izvestilaca uputila listu pitanja Srbiji odnosi se na Nacrt zakona o sezonskom i drugom povremenom zapošljavanju u određenim delatnostima koji je predložila Vlada i koji, ako bude usvojen, može uticati na ostvarivanje prava na slobodu udruživanja, uključujući pravo na osnivanje i učlanjenje u sindikat i kolektivno pregovaranje, pravo na slobodu mirnog okupljanja, posebno pravo na štrajk, i pravo na slobodu mišljenja i izražavanja u sektoru rada.

Krajem novembra Srbiju je posetio Specijalni izvestilac UN za promociju istine, pravde, reparacija i garancija za neponavljanje, Fabian Salvioli. Cilj njegove posete je bio da se upozna i oceni sa merama koje su do sada preduzete u oblasti istine, pravde, reparacije, sećanja i garancija za neponavljanje da bi se nadoknadila šteta koju su pretrpele žrtve, obezbedila odgovornost, pronašla nestala lica i sprečilo novo nasilje. Izveštaj o sprovedenoj poseti biće predstavljen Savetu za ljudska prava u septembru 2023. godine.<sup>6</sup>

## 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.<sup>7</sup>

---

6 „Specijalni izvestilac UN: Beograd i Priština bez odlaganja da nastave potragu za nestalima”, *Ėuronews*, 2. decembar.

7 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, zaplenu 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.<sup>8</sup>

Srbija je 12. maja 2022. potpisala Drugi dodatni protokol uz Konvenciju o visokotehnološkom kriminalu o pojačanoj saradnji i otkrivanju elektronskih dokaza.<sup>9</sup>

## 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 2021. godini Evropski sud je razmatrao 1.962 predstave podnete protiv države Srbije od kojih je 1.933 proglašeno neprihvatljivim. Sud je u toku 2021. doneo 11 presuda koje su se odnosile na 29 predstavi, dok je u osam presuda ustanovljeno da je povređeno bar jedno pravo zaštićeno Evropskom konvencijom.<sup>10</sup>

Prema statistici objavljenj u Godišnjem izveštaju Evropskog suda za ljudska prava za 2022. godinu, evidentirano je 3.289 predstavi koje su prosleđene nekoj od

---

8 „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 2021.

9 Second Additional Protocol to the Convention on Cybercrime on enhanced co-operation and disclosure of electronic evidence.

10 ECtHR, Press Country Profile Serbia. Ažurirano jula 2022. godine.

sudećih formacija, što je značajan porast u odnosu na prethodne tri godine.<sup>11</sup> Sud je u 2022. godini doneo 12 presuda od kojih je u 10 utvrdio bar jedno kršenje prava zagarantovanog Konvencijom, u jednom predmetu je utvrdio da nije bilo povrede prava, dok je u jednom predmetu postignuto poravnanje.<sup>12</sup>

Od januara do jula 2022. godine, državi je na izjašnjanje dostavljen 361 predmet, 1.723 je odbačeno kao neprihvatljivo.<sup>13</sup>

Za izvršenje presuda Suda zadužen je Komitet ministara Saveta Evrope mada u praksi postupak praćenja izvršenja presuda obavlja Odeljenje za izvršenje presuda (*Department for the Execution of Judgments*). Do 15. marta 2021. godine razmatrano je izvršenje 601 presude Evropskog suda koje su se ticale Srbije od kojih je 545 završeno konačnim rešenjem.<sup>14</sup>

Podaci na sajtu koji se odnose na izvršenje presuda Evropskog suda pokazuju da je evidentirano 70 novih predmeta u 2022. godini, da je 119 u toku, dok je za 27 usvojeno konačno rešenje. Takođe je prema evidenciji o dodeljenim naknadama prema presudama Suda u 2022. godini navedeno da je Srbija trebalo da za 2022. godinu isplati iznos od 969.301 evro.<sup>15</sup>

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

---

11 U 2019. godini bilo je 2.160 predstavki, u 2020. godini 1.836 predstavki, a u 2021. godini 1.993 predstavke. European Court of Human Rights, *Annual Report 2022*, str. 145.

12 *Ibid.*, str. 147.

13 ECtHR, Press Country Profile: Serbia. Ažurirano jula 2022. godine.

14 Council of Europe Department for The Execution of Judgments of The European Court of Human Rights, Country Profile Serbia. Podaci objavljeni zaključno sa 12. decembrom 2022. godine.

15 *Ibid.*

pravila misli, da li samo na pravila međunarodnog običajnog prava ili i na opšta pravna načela međunarodnog prava.

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

Ustav ne predviđa mogućnost prenosa nadležnosti na međunarodne organizacije a pristupanje Srbije Evropskoj uniji bi zahtevalo promenu Ustava na sličan način kako je to učinila većina zemalja članica EU, unoseći u Ustav odredbu kojom se omogućava delimičan prenos suverenih prava međunarodnim ili 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, pa je stoga neophodno da se sudije u Srbiji na vreme pripreme i prihvate standarde i praksu ovog suda koji rešava sporove između država članica i evropskih institucija i tumači pravo EU tako da ono bude jednako primenjeno u svim državama članicama EU.

### *3.2. Ljudska prava u Ustavu Srbije*

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

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

Kada je reč o vladavini prava i poštovanja načela podele vlasti, izmenama Ustava iz 2022. godine došlo je do izmena koje se odnose na član 4 koji reguliše odnos

između tri grane vlasti. Tako, član 4 predviđa da je pravni poredak jedinstven i da uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Međutim, za razliku od prethodnog rešenja koje je u stavu 3 predviđalo da se odnos tri grane vlasti zasniva na međusobnom proveravanju i ravnoteži, sada ovaj stav predviđa da se odnos tri grane vlasti zasniva na ravnoteži i međusobnoj kontroli. Cilj izmene ove odredbe je da se, kako je navedeno u obrazloženju ustavnih amandmana, otkloni kontradiktornost sa stavom 4 kojim se garantuje sudska nezavisnost.

Mada je veoma važan deo Ustava koji definiše ustavni položaj pravosuđa ne manje bitna su i neka druga rešenja koja su mogla biti popravljena u toku ustavne reforme.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> Kada je reč o odredbi člana 26 Ustava kojom se zabranjuje ropstvo, položaj sličan ropstvu i prinudni rad neophodno je, radi što efikasnije zaštite potencijalnih žrtava, uvesti izričitu zabranu dužničkog i seksualnog ropstva.

Zabrana slobode okupljanja, kao jedne od najvažnijih političkih sloboda trebala bi u ustavnom tekstu da bude preciznije definisana, odnosno da se Ustavom propiše koji organ je nadležan za zabranu okupljanja i na koji način se ova zabrana 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 stanovništvu u odnosu na nacionalne manjine. S druge strane, Ustav donekle koriguje

---

16 O ustavnim promenama koje se odnose na pravosuđe vidi više u odeljku III.3.

17 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.

etničko određenje države tako što propisuje da suverenost potiče od građana (čl. 2, st. 1). Imajući u vidu da prema popisu iz 2011. godine<sup>18</sup> stanovništvo Srbije čini više od 20 etničkih grupa, multikulturalnost bi trebala naći 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.<sup>19</sup>

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.<sup>20</sup>

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).<sup>21</sup> 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).<sup>22</sup>

Postojanje javne opasnosti koja ugrožava opstanak države ili građana je uslov za proglašavanje vanrednog stanja (čl. 200, st. 1), te se praktično za dopuštenost od-

18 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.

19 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.

20 Vidi *Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ECmHR, App. no. 5493/72 (1976); *Informati-  
onsverein 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).

21 Član 202, st. 1 Ustava.

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



stupanja 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.<sup>23</sup>

### *3.3. Redovni i vanredni pravni lekovi i ustavna žalba<sup>24</sup>*

Ustav Srbije u članu 22 utvrđuje pravo na sudsku zaštitu i pravo na uklanjanje posledica koje povredom prava nastaju, kao i pravo obraćanja međunarodnim telima za zaštitu ljudskih prava. Ustav predviđa pravo na rehabilitaciju i naknadu štete za lica koja su bez osnova ili nezakonito lišena slobode, pritvorena ili osuđena za kažnjivo delo ili su pretrpela materijalnu ili nematerijalnu štetu nezakonitim ili nepravilnim radom državnih organa (čl. 35), a takođe garantuje i pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluka kojima se odlučuje o njegovom pravu (čl. 36). Sudsku odluku može preispitivati samo nadležni sud, u zakonom propisanom postupku (čl. 145, st. 4).

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

---

23 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.

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

odlučuje Vrhovni kasacioni sud u veću od pet sudija (čl. 405). Postojanjem ovakve zakonske mogućnosti, trebalo bi da se minimalizuje sada veoma veliki problem rada sudova koji se tiče neujednačene sudske prakse, koja predstavlja kršenje prava na pravično suđenje.

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

ZPP predviđa još jedan vanredni pravni lek, koji se u praksi veoma retko, ili uopšte ne koristi, a to je zahtev za preispitivanje pravosnažne presude. Podnosi ga Republički javni tužilac Vrhovnom kasacionom sudu protiv pravosnažne 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).<sup>25</sup>

---

25      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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup>

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 Komitet protiv mučenja (CAT),<sup>4</sup> Komitet UN za ljudska prava (CCPR),<sup>5</sup> Evropska komisija (EK),<sup>6</sup> Evropski komitet za sprečavanje mučenja (CPT)<sup>7</sup> i Specijalni izvestilac za mučenje.<sup>8</sup>

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

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.

koji za svoj krajnji ishod može imati odluku o udaljenju, temeljno i ozbiljno ispitaju rizike od zlostavljanja u zemlji dobrovoljnog ili prinudnog udaljenja.<sup>9</sup>

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.

---

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.

### 1.3. *Praksa pravosudnih organa u postupcima protiv učinilaca zlostavljanja*

Kao i ranijih godina, u Srbiji postoji ozbiljan problem nekažnjivosti službenih lica za mučenje, nečovečno i ponižavajuće postupanje i kažnjavanje, što se, između ostalog, konstatuje u poslednjim izveštajima CAT<sup>10</sup> i CCPR.<sup>11</sup> Poslednji 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.<sup>12</sup>

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 iznudiavanja 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 postupcima upućivali žrtve zlostavljanja službenika da imovinskopravne zahteve ostvare u parničnom postupku.<sup>13</sup>

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

11 CCPR/C/SRB/CO/3, st. 26–27.

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

13 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.

#### 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.<sup>14</sup> 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 prikupе 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.<sup>15</sup> 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 stavlja na teret; ignorisanje tragova mučenja i činjenica da je prvi kontakt sa okrivljenim uspostavljen tek nakon izlaska pred sudiju ili tužioca.<sup>16</sup> Slične kritike na rad branilaca po službenoj dužnosti u Srbiji postoje i u izveštaju Specijalnog izvestioca za mučenje od 2019. godine.<sup>17</sup>

Novinu u domaćem zakonodavstvu doneo je i Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (ZBPP), garantujući besplatnu pravnu pomoć koja obuhvata i zastupanje u odgovarajućim postupcima pred nadležnim organima, „građanima koji ostvaruju pravnu zaštitu od mučenja, 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

---

14 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.

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

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

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

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 uzročnopsledičnoj 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 obaveštala nadležnog tužioca,<sup>18</sup> a Specijalni izvestilac za mučenje je takođe konstatovao nedovoljnu stručnost medicinskog osoblja u istrazi, tumačenju i dokumentovanju znakova zlostavljanja.<sup>19</sup>

## *1.5. Najznačajnija dešavanja tokom 2022. u vezi sa zabranom zlostavljanja*

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

Do kraja 2022. godine, ni u jednom od mnogobrojnih slučajeva policijskog zlostavljanja sa julskih protesta iz 2020. godine nije došlo do utvrđivanja individualne odgovornosti službenika.

Jedini predmet koji je pred tužilaštvom okončan u 2022. godini bio je slučaj fizičkog zlostavljanja mladića u Novom Sadu u večeri 8. jula 2020. godine, koga je jedan policijski službenik oborio s bicikla na pločnik, nakon čega mu je drugi

---

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

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



službenik naneo više telesnih povreda udarcima nogama i zatvorenim šakama u predelu glave, nogu i ruku.<sup>20</sup> U ovom predmetu, Osnovno javno tužilaštvo u Zrenjaninu je aprila 2022. odbacilo krivičnu prijavu Sektora unutrašnje kontrole podnetu protiv jednog policijskog službenika Policijske uprave u Novom Sadu smatrajući da ne postoje činjenice na kojima bi se zasnovao stepen sumnje neophodan za podnošenje optužnog akta.<sup>21</sup> Zrenjaninsko tužilaštvo je ocenilo da ne postoji nijedan čvrst dokaz da je policijski službenik protiv kojeg je podneta krivična prijava izvršio fizičko zlostavljanje mladića iz Novog Sada zato što prilikom pretresa njegovog stana nisu pronađeni odevni predmeti koji bi odgovarali odevnim predmetima izvršioca sa video snimka, što telefon koji je bio oduzet od njega nije mogao da bude veštačen jer je bio zaključan, što su loš kvalitet video snimka i okolnost da je službenik koji je izvršio zlostavljanje nosio masku i kačket onemogućili uočavanje bilo kakvih biometrijskih karakteristika i identifikaciju na osnovu snimka, kao i zbog toga što su se svi ispitani svedoci – izuzev jednog – pred Tužilaštvom izjasnili da ne mogu da prepoznaju osobu sa snimka koja je izvršila zlostavljanje mladića. Jedna policijska službenica koja je prvobitno tvrdila da je prepoznala osumnjičenog kao izvršioca zlostavljanja kasnije je tvrdila da je taj iskaz dala pod visokom temperaturom.

Punomoćnici zlostavljanog mladića su protiv rešenja o odbacivanju krivične prijave izjavili prigovor Višem javnom tužilaštvu u Zrenjaninu i izneli čitav niz propusta koje je Tužilaštvo učinilo u istrazi. Primera radi, s obzirom da je osumnjičeni u postupku tvrdio da se u vreme izvršenja fizičkog zlostavljanja mladića nalazio u drugom kraju Novog Sada, Tužilaštvo je imalo mogućnost da predloži sudiji za prethodni postupak da izda nalog za pribavljanje izvoda o korišćenim baznim stanicama mobilnog telefona osumnjičenog kako bi se proverilo da li je dat alibi osumnjičenog istinit ili lažan, kao i da naloži izuzimanje bioloških tragova sa garderobe i bicikla zlostavljanog mladića i njihovo upoređivanje sa biološkim (DNK) materijalom osumnjičenog policijskog službenika, s obzirom da je nakon fizičkog maltretiranja mladića izvršilac zlostavljanja rukama bacio njegov bicikl na trotoar. Sem toga, veštačenje mobilnog telefona osumnjičenog policijskog službenika dato je u rad službenicima Policijske uprave u Novom Sadu, što je dovelo u pitanje nezavisnost i nepristrasnost te radnje, s obzirom da je i sam osumnjičeni bio zaposlen u istoj policijskoj upravi.

Rešenjem Višeg javnog tužilaštva u Zrenjaninu<sup>22</sup> prigovor punomoćnika oštećenog mladića je odbijen. Na najveći broj argumenata iz prigovora drugostepeno javno tužilaštvo se nije ni osvrnulo, te su punomoćnici zlostavljanog mladića sredinom 2022. godine podneli ustavnu žalbu o kojoj još uvek nije rešeno.

---

20 Video snimak događaja je dostupan na: [www.youtube.com/shorts/UflsnKjFEZ8](https://www.youtube.com/shorts/UflsnKjFEZ8).

21 Rešenje OJT u Zrenjaninu, Kt. br. 1084/2022, od 12. aprila.

22 Rešenje Višeg javnog tužilaštva u Zrenjaninu, KTPO br. 33/22, od 23. maja.

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

Marta 2022. godine objavljen je Izveštaj Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (CPT) o periodičnoj poseti Srbiji obavljenoj marta 2021. godine.<sup>23</sup>

U pogledu rada *policije*, u Izveštaju je istaknuto da je delegacija CPT ponovo primila značajan broj argumentovanih navoda lica lišenih slobode o mučenju i drugim oblicima zlostavljanja od strane policijskih službenika. Navodno zlostavljanje sastojalo se od šamara, udaraca, udaraca nogom i pendrekom, kao i elektrošokova iz ručnih uređaja i električnih kablova povezanih na akumulator automobila i stavljanju pritvorenih lica u stresne položaje tokom ispitivanja. Navodi su potkrepljeni, posebno, dokumentacijom koja je proverena u policijskim ustanovama i detaljnim izveštajima o povredama koje je sastavilo zatvorsko zdravstveno osoblje. CPT je preporučio vlastima u Srbiji da, kao imperativ, obezbede stroži nadzor načina rada policijskih inspektora, naročito beogradskog odeljenja za prevenciju narkomanije i suzbijanje krijumčarenja narkotika, kao i da uvedu obavezno audio i video snimanje svih radnji u kojima građani daju izjave policiji (saslušanje, ispitivanje, prikupljanje obaveštenja itd.).

CPT je ocenio i da u previše slučajeva tužilačkih istraga mogućih kršenja članova 136 i 137 Krivičnog zakonika (krivična dela iznuđivanja iskaza i zlostavljanja i mučenja) nisu bili zadovoljeni kriterijumi delotvornosti (efikasnosti) tih istraga. U pogledu malog broja slučajeva u kojima je došlo do utvrđivanja odgovornosti policijskih službenika za dela mučenja i drugih oblika zlostavljanja, CPT je izrazio zabrinutost zbog blagih kazni koje su im sudovi izricali. Komitet je pozdravio poboljšanje materijalnih uslova smeštaja u prostorijama za zadržavanje, posebno na području Beograda, i tekući plan za obnovu delova policijskih ustanova namenjenih za zadržavanje lica.

Što se tiče *ustanova za izvršenje krivičnih sankcija*, CPT je pozdravio mere koje su u prethodnim godinama preduzete u svrhu smanjenja prenatrpanosti ovih ustanova i poboljšanja materijalnih uslova smeštaja osuđenih i pritvorenih lica, skrećući pažnju da u nekim ustanovama i dalje postoje lokalna prenaseljenost i loši materijalni uslovi smeštaja.

U Izveštaju je ukazano da su nasilje i zastrašivanje među zatvorenicima i dalje široko rasprostranjeni, a da domaće vlasti treba da razviju efikasnu nacionalnu strategiju za suzbijanje ovog fenomena.

CPT je još jednom bio kritičan prema siromašnom režimu dnevnih aktivnosti koji se nudi pritvorenicima. Što se tiče osuđenih lica, primećeni su napori uloženi da se proširi ponuda svrsishodnih aktivnosti i razvije individualizovan pristup postu-

---

23 Izveštaj Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, CPT/Inf (2022) 03, od 10. marta.

panju, ali je ukazano da bi trebalo preduzeti mere da se osuđenima koji izdržavaju dugotrajne kazne, posebno onima koji su smešteni u Sedmom paviljonu KPZ u Požarevcu, omogućiti veći broj rehabilitacionih aktivnosti čiji nedostatak dovodi do toga da oni ne mogu napredovati u klasifikaciji režima služenja kazne (tzv. napredovanje u tretmanu).

U Posebnom odeljenju KPZ u Požarevcu, CPT je primetio poboljšanje u profesionalnom odnosu osoblja i atmosfere u odeljenju, ukazujući da osuđenima koji izdržavaju kazne zatvora u tom odeljenju treba ponuditi širi spektar svrsishodnih aktivnosti rehabilitacione prirode i povećati obim prava na posete i telefonske razgovore. Kao i u izveštaju o poseti iz 2011. godine, CPT je naglasio da je neophodno da se bolje obrazlažu odluke suda kojima se osuđenima određuje ili produžava izdržavanje kazne u Posebnom odeljenju KPZ u Požarevcu.

U vezi sa radom Specijalne zatvorske bolnice u Beogradu (SZB), u izveštaju je napomenuto da je delegacija primila nekoliko navoda o prekomernoj upotrebi sile u kontekstu upotrebe mehaničkog sputavanja, iako je većina pacijenata pozitivno govorila o osoblju SZB. CPT je preporučio da bi trebalo preduzeti hitne mere da se smanji broj pacijenata u SZB, da se rasterete prenatrpane spavaonice i poboljšaju materijalni uslovi, naročito oronula i prljava zajednička kupatila. Dalje je zabeleženo da se pristup svežem vazduhu, koji je presudan za dobrobit i mentalno zdravlje, pacijentima nije čak ni nudio svakodnevno. Što se tiče lečenja, CPT je ponovo zatražio da se za svakog pacijenta izradi individualni plan lečenja, koji treba redovno revidirati i ažurirati. Takođe je preporučeno ulaganje daljih napora na razvoju niza psihosocijalnih aktivnosti za psihijatrijske pacijente, uključujući radnu terapiju. Iako su uloženi naponi da se smanji upotreba izolacije i sputavanja, po mišljenju CPT i dalje postoji potreba da SZB revidira pisane smernice i praksu o primeni mehaničkog sputavanja.

Najzad, CPT je otkrio i da je troje maloletnika držano sa odraslima, sa kojima nisu ni u kakvoj vezi, u velikim spavaonicama i da im osoblje nije pružalo posebnu podršku ili pažnju.

Osvrćući se na uvođenje kazne doživotnog zatvora bez uslovnog otpusta u Srbiji 2019. godine, CPT je preporučio da se ona izmeni tako da se svim licima osuđenim na doživotni zatvor pruži pravna mogućnost da pod određenim uslovima dobiju uslovni otpust, u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava i dugogodišnjim stavovima Komiteta o ovom pitanju.

U Izveštaju je zabeleženo da je većina pacijenata u *psihijatrijskim ustanovama* s kojima se delegacija susrela pozitivno govorila o osoblju. Ipak, primljeno je nekoliko navoda o fizičkom zlostavljanju i verbalnim uvredama osoblja i u Klinici za psihijatrijske bolesti „Dr Laza Lazarević” i u Specijalnoj bolnici za psihijatrijske bolesti „Dr Slavoljub Bakalović”. Uslovi smeštaja u KPZ „Dr Laza Lazarević” su ocenjeni kao uglavnom pristojni, dok su u SPB „Dr Slavoljub Bakalović” bili promenljiviji, jer su određena odeljenja zahtevala hitne mere za nadogradnju sanitarnih čvorova.

Što se tiče osoblja, po oceni CPT, u SPB „Dr Slavoljub Bakalović” treba povećati broj medicinskih sestara i pomoćnog osoblja kako bi se obezbedilo veće prisustvo na odeljenjima tokom dana, a više resursa treba uložiti i u pružanje početne i kontinuirane obuke za osoblje.

CPT je preporučio domaćim vlastima da ulože napore da se pacijentima u psihijatrijskim ustanovama omogući da personalizuju svoje okruženje i da im se pruži malo privatnosti. Što se tiče lečenja pacijenata, osim primene farmakoterapije, ukazano je na potrebu za razvijanjem niza terapijskih mogućnosti i uključivanjem pacijenata u rehabilitacione psiho-socijalne aktivnosti, kako bi se pripremili za samostalan život ili povratak porodicama.

Kada je u pitanju upotreba sredstava za sputavanje, CPT je naglasio da pisane smernice i praksa u vezi sa upotrebom mehaničkog sputavanja moraju biti u skladu sa standardima CPT, kako bi se osiguralo da se pacijenti ne sputavaju pred drugim pacijentima i da je primena mere na odgovarajući način evidentirana, vremenski ograničena, pravilno nadgledana i da je primenjuje obučeno osoblje. CPT je preporučio niz mera koje bi srpske vlasti trebalo da preduzmu kako bi ojačale zaštitne mere oko smeštaja i pristanka na lečenje psihijatrijskih pacijenata koji su na prinudnom lečenju, dodajući da bi trebalo preduzeti efikasne mere za uspostavljanje odgovarajućih struktura u spoljnoj zajednici za pacijente kojima više nije potrebna hospitalizacija.

U delu Izveštaja koji se odnosi na rad *ustanova socijalne zaštite*, ukazano je da se moraju preduzeti odlučni koraci za reorganizaciju sistema socijalne zaštite i razvijanje odgovarajućih rešenja u zajednici. CPT je naglasio da ustanovu velikog kapaciteta izolovanu od lokalne zajednice, kao što je Dom za smeštaj odraslih lica Kulina, treba isključiti iz upotrebe, čim se za smeštaj korisnika obezbede manji objekti.

Takođe, procedura smeštaja korisnika u ustanove socijalne zaštite i funkcionisanje sistema starateljstva bile su ocenjene kao manjkave. Ukazano je da treba osigurati da odluke o smeštaju u domove za negu budu predmet redovne sudske revizije i da postupak lišavanja poslovne sposobnosti treba unaprediti u pravcu bolje zaštite položaja osobe o čijoj poslovnoj sposobnosti se odlučuje.

### *1.5.3. Izvršenje presuda Evropskog suda za ljudska prava u kojima su utvrđena kršenja zabrane mučenja i drugih oblika zlostavljanja od strane Srbije prebačeno u fazu „pojačanog nadzora”*

U postupku nadzora nad izvršenjem presuda Evropskog suda za ljudska prava u kojima su utvrđena kršenja člana 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima (zabrana mučenja) od strane nadležnih vlasti Srbije (grupa slučajeva *Stanimirović protiv Srbije*), Komitet ministara je na sednici održanoj početkom decembra 2022. godine doneo odluku da nadzor nad izvršenjem ovih presuda bude prebačen u fazu „pojačanog nadzora” (engl. *enhanced procedure*).<sup>24</sup>

---

24 Sednica Komiteta ministara br. 1451, od 6. do 8. decembra 2022. godine, CM/Notes/1451/H46-38.

U vezi sa pojedinačnim predmetima o kojima je Sud odlučivao, Komitet je sa žaljenjem konstatovao da je u predmetu Stanimirović<sup>25</sup> nastupila zastarelost krivičnog gonjenja osumnjičenih službenika za zlostavljanje, i pozvao nadležne vlasti u Srbiji da neodložno preduzmu potrebne radnje u predmetima Almaši,<sup>26</sup> Zličić<sup>27</sup> i Stevan Petrović,<sup>28</sup> u svetlu nalaza Suda, i da obaveste Komitet o preduzetim koracima.

S druge strane, razmatrajući opšte mere koje je Srbija preduzela da predupredi buduća kršenja člana 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima, Komitet je pozvao domaće vlasti da preduzmu odlučnije mere za rešavanje ozbiljnog i dugotrajnog problema policijskog zlostavljanja, da ulože napore ka pobošljanju efikasnosti krivičnih istraga o navodima o zlostavljanju, uzimajući naročito u obzir konkretne preporuke CPT upućene Srbiji u Izveštaju iz marta 2022. godine. Komitet je pozvao vlasti da u praksi u potpunosti primenjuju Metodologiju za sprovođenje istrage u slučajevima zlostavljanja od strane policije koju su 2017. godine doneli Republičko javno tužilaštvo i Ministarstvo unutrašnjih poslova, i da Komitetu dostave sveobuhvatne statističke podatke o krivičnim prijavama za dela mučenja i drugih oblika zlostavljanja podnetih u poslednjih pet godina, uključujući informacije o tome da li su ove prijave dovele do istraga i – ako jesu – da li su rezultirale izricanjem krivičnih ili disciplinskih sankcija prema odgovornim policijskim službenicima i obeštećenjem žrtava. Komitet je, nadalje, pozvao vlasti u Srbiji da donesu strategiju o iskorenjivanju zlostavljanja od strane policije, kao i da ozbiljno razmotre izmene domaćeg zakonodavstva kojima bi se uvelo obavezno video snimanje saslušanja u policiji, obavezno video snimanje u prostorijama za policijsko zadržavanje, u skladu sa preporukama CPT, kao i ukidanje zastarelosti krivičnog gonjenja i izvršenja sankcija za krivična dela koja obuhvataju mučenje.

#### 1.5.4. Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima iz decembra 2022. godine

Nakon što je u drugoj polovini 2021. godine Ministarstvo unutrašnjih poslova objavilo, a potom i povuklo Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima,<sup>29</sup> od kraja 2021. do kraja novembra 2022. godine predstavnici MUP-a održali su nekoliko konsultativnih sastanaka sa predstavnicima civilnog društva o odredbama povučenog nacrta. Svi ovi konsultativni sastanci, izuzev jednog, bili su posvećeni diskusiji i analizi odredaba o upotrebi biometrijskog nadzora građana na javnim prostorima, a od strane MUP-a je bilo najavljeno da će se po okončanju diskusije i sastanaka na tu temu organizovati još nekoliko sastanaka o drugim temama koje su takođe bile sporne u povučenom nacrtu iz 2021. godine (o policijskim ovlašćenjima, prevenciji mučenja i drugih oblika zlostavljanja, zaštiti policije od političkog uticaja itd.). Međutim, početkom decembra 2022. godine, na zvaničnoj internet prezentaciji

---

25 *Stanimirović protiv Srbije*, App. no. 26088/06, presuda od 18. oktobra 2011.

26 *Almaši protiv Srbije*, App. no. 21388/15, presuda od 8. oktobra 2019.

27 *Zličić protiv Srbije*, App. nos. 73313/17 i 20143/19, presuda od 26. januara 2021.

28 *Stevan Petrović protiv Srbije*, App. nos. 6097/16 i 28999/19, presuda od 20. aprila 2021.

29 Više u: *Izveštaj 2021*, II.2.4.

Ministarstvo je objavilo tekstove šest nacrti zakona, među njima i Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima, i odredilo da se javne rasprave o svim tim nacrtima okončaju do kraja meseca.

Novi Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima i drugi nacrti objavljeni decembra 2022. godine izazvali su burnu reakciju organizacija civilnog društva, zbog niza odredaba koje ugrožavaju ljudska prava i slobode građana ili stvaraju uslove za nedozvoljen politički uticaj na rad policije. Ove teme su veoma zabrinule javnost što je, između ostalog, rezultiralo time da se prvobitno određen datum okončanja javne rasprave o Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima sa 31. decembra 2022. godine pomeri na 22. januar 2023. godine, kao i nesvakidašnjim potezom MUP-a da 19. decembra 2022. godine održi konferenciju za medije sa namerom da pruži odgovore na pitanja koja su uznemirila građane.<sup>30</sup> Nekoliko dana pre okončanja javne rasprave, predsednica Vlade Republike Srbije, u konsultacijama i u dogovoru sa ministrom unutrašnjih poslova, dala je nalog da se Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima povuče iz procedure, dodajući da će se na Nacrtu dalje raditi kroz široke konsultacije.<sup>31</sup>

Povučeni Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima iz decembra 2022. godine (u daljem tekstu: Nacrt ZUP), kao i onaj iz 2021. godine, uostalom kao i važeći Zakon o policiji, sadržao je i mnogobrojne nedostatke u oblasti prevencije i borbe protiv mučenja i drugih oblika zlostavljanja policijskih službenika.

Dok je, s jedne strane, bila uočljiva intencija MUP-a da u određenim slučajevima vrši – čak i biometrijski – nadzor nad kretanjem i ponašanjem građana na javnim mestima, ta intencija izostaje u pogledu nadzora nad primenom policijskih ovlašćenja u policijskim prostorijama. Tako su u Nacrtu bile izostavljene odredbe o *audio-vizuelnom snimanju davanja izjava građana u policiji* – u vidu ispitivanja i saslušanja, iako su u prethodnim godinama međunarodna nadzorna tela koja se bave prevencijom mučenja upravo to preporučivala Srbiji. Dalje, za razliku od važećeg Zakona o policiji (čl. 65 Zakona), Nacrt nije predviđao pravo građanina prema kome se primenjuje policijsko ovlašćenje (npr. pozivanje radi davanja izjave) da traži *prisustvo lica koje uživa njegovo poverenje*, što takođe predstavlja važno jemstvo zaštite od mučenja i drugih oblika zlostavljanja u policiji, a poučavanje građana pozvanih u policiju radi davanja izjave o tome da imaju pravo na prisustvo advokata ograničeno je samo one pozvane u statusu osumnjičenih (čl. 72 Nacrta).<sup>32</sup>

Drugi aspekt zaštite od mučenja i drugih oblika zlostavljanja koji nije bio adekvatno rešen u Nacrtu ZUP odnosio se na *nekažnjivost policijskih službenika*. Nacrtom su (čl. 339) bili propisani kratki rokovi zastarelosti disciplinske odgovornosti za povrede dužnosti koje obuhvataju vršenja dela mučenja i drugih oblika zlostavljanja

---

30 Deo konferencije za medije MUP-a dostupan je na: [www.youtube.com/watch?v=8lVNR05gVXk&ab\\_channel=MUPRepublikeSrbije](http://www.youtube.com/watch?v=8lVNR05gVXk&ab_channel=MUPRepublikeSrbije).

31 „Vlada Srbije: Zakon o policiji povlači se iz procedure”, *Danas*, 26. decembar.

32 Prema preporukama CPT, pravo na pristup advokatu trebalo bi da se primenjuje od trenutka lišenja slobode, bez obzira na pravni status dotične osobe.

građana – čak kraći od onih koji važe za druge državne službenike.<sup>33</sup> Sem toga, privremeno udaljenje s rada (suspenzija) za službenike prema kojima se vode postupci za ova dela nije bilo obavezno u svim slučajevima, već je zavisilo od toga da li je protiv policijskog službenika određen pritvor ili druga mera obezbeđenja njegovog prisustva u krivičnom postupku zbog koje nije u mogućnosti da obavlja poslove, odnosno od ocene rukovodioca i ministra o tome da li njegovo prisustvo šteti obavljanju poslova, narušava ugled Ministarstva, ometa postupak prikupljanja dokaza ili tok krivičnog ili disciplinskog postupka (čl. 344 Nacrta). Prestanak radnog odnosa za policijske službenike koji su oglašeni odgovornim za dela mučenja i drugih oblika zlostavljanja bio je uslovljen vrstom i visinom izrečene krivične sankcije i time da li će u aktu ministra, kojim će se utvrditi spisak krivičnih dela koja policijskog službenika čine nedostojnim za rad u policiji bez obzira na vrstu i visinu izrečene krivične sankcije, biti navedena sva krivična dela koja obuhvataju mučenje i druge oblike zlostavljanja (čl. 346 Nacrta). Prema međunarodnim standardima ljudskih prava, utvrđivanje odgovornosti i izvršenje sankcija za dela mučenja i drugih oblika zlostavljanja ne treba da bude podložno zastarevanju, a službenici protiv kojih se vode postupci zbog ovih dela treba uvek da budu udaljeni iz službe za vreme trajanja istrage i suđenja, kao i otpušteni iz službe u slučaju utvrđivanja njihove odgovornosti.<sup>34</sup>

Kritike su se mogle uputiti i pojedinim odredbama Nacrta ZUP kojima su propisivani uslovi za upotrebu pojedinih sredstava prinude od strane policije. I dok je u uvodnim odredbama Nacrta ZUP bilo napravljeno razlikovanje pojmova aktivnog i pasivnog otpora (čl. 2), u odredbama koje su uređivale uslove za upotrebu sredstava za vezivanje (čl. 121) i službene palice (čl. 123 Nacrta) nije bilo precizirano koja vrsta otpora predstavlja legitimni razlog za upotrebu ovih vidova prinude,<sup>35</sup> što je moglo dovesti i do neprihvatljivog zaključka da policijski službenici imaju ovlašćenje da zadaju udarce službenom palicom i vezuju građane koji pružaju isključivo pasivni otpor – oglašivanjem o naređenje ili zauzimanjem klečećeg, sedećeg, ležećeg ili sličnog položaja.<sup>36</sup>

Nacrtom ZUP se proširivao i spisak sredstava prinude koja je policija ovlašćena da koristi. Među novim sredstvima prinude policije bila su predviđena sredstva za trenutno vezivanje – posebno konstruisana sredstva koja usled sile pritiska izbacuju kanap sa metalnim krajevima za vezivanje lica (čl. 121), sredstava za privremeno onesposobljavanje lica – naprave koje ispaljuju različite vrste metaka

33 Upporediti član 118 Zakona o državnim službenicima.

34 Videti, sa daljim upućivanjima: Vladica Ilić, Luka Mihajlović, Sanja Radivojević, *op. cit.*, str. 63–67.

35 Nasuprot tome, na više mesta u Nacrtu ZUP je bilo podvučeno da se određena sredstva prinude mogu koristiti samo u slučaju odbijanja aktivnog otpora.

36 Imajući u vidu da upotreba sile od strane službenika ne sme imati punitivni karakter i da mora biti striktno ograničena, između ostalog, u pogledu načina korišćenja, čak i određene vidove pružanja aktivnog otpora (npr. zaklanjanjem) ne bi trebalo smatrati dovoljnim razlogom za zadržavanje udaraca službenom palicom.

izrađenih od smeše prirodnog i veštačkog kaučuka, gume, kinetičke neprobojne projekte ili projekte punjene bojom (čl. 133) i uređaji za emitovanje zvučnih talasa jakog intenziteta (čl. 134 Nacrta). Iako je Nacrtom ZUP bilo predviđeno da se pomenuta sredstva za trenutno vezivanje ne smeju usmeravati u određene delove tela, da sredstva za privremeno onesposobljavanje ne smeju ostavljati trajne štetne posledice i da se uređaji za emitovanje zvučnih talasa ne smeju upotrebljavati na način koji ugrožava život i zdravlje građana, bilo je sporno na koji način će se osigurati da upotreba novopropisanih – ali i već postojećih! – sredstava prinude ne dovede do prekomernih povreda, težeg oštećenja zdravlja ili drugih oblika zlostavljanja građana prema kojima su ona upotrebljena. Naime, Nacrta ZUP, kao ni važeći Zakon o policiji, nije uređivao niti predviđao da će se drugim propisom urediti mnogobrojna pitanja u vezi sa tehničkim obeležjima i karakteristikama sredstava prinude, dok je važećim Pravilnikom o policijskim ovlašćenjima tek na nekoliko mesta navedeno da se sredstva prinude imaju upotrebljavati prema uputstvu proizvođača.<sup>37</sup> Zbog toga je Zaštitnik građana još 2017. godine, obavljajući poslove Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, MUP-u uputio inicijativu da se donesu propisi kojima će se detaljnije urediti karakteristike i upotreba sredstava prinude – njihove tehničke karakteristike, način kontrole ispunjenosti tehničkih karakteristika, način i ograničenja upotrebe, vremenski rok upotrebe, način uništavanja, vremenski rok za izbacivanje iz upotrebe onih sredstava koja ne ispunjavaju propisane uslove i dr.<sup>38</sup> Do danas, po ovoj inicijativi Zaštitnika građana nije ništa preduzeto.

### *1.5.5. Izručenje državljanina Kraljevine Bahrein uprkos privremenoj meri Evropskog suda za ljudska prava*

Republika Srbija je 2019. godine od strane CAT oglašena odgovornom za kršenje Konvencije protiv mučenja i drugih svirepih, nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka zbog ekstradicije kurdske političke aktiviste Dževdeta Ajaza Turskoj 25. decembra 2017. godine. U javnosti je ovaj slučaj izazvao veliku pažnju, a u svojoj odluci, CAT je utvrdio da su organi nadležni za sprovođenje postupka azila i postupka ekstradicije povredili član 3 Konvencije jer prilikom odlučivanja nisu ispitali postojanje rizika od zlostavljanja u slučaju izručenja Ajaza Turskoj. Ustanovljen

37 U Nacrtu ZUP bilo je samo navedeno da će Vlada propisati vrste službenog oružja i municije i drugih sredstava prinude (čl. 113 Nacrta).

38 U inicijativi Zaštitnika građana navedeno je da, između ostalog, važećim propisima „uopšte nije određen ili nije na odgovarajući način određen niz karakteristika sredstava relevantnih za pitanje zaštite od nastanka prekomernih povreda od njihove upotrebe, na primer: [...] tvrdoća palice i oblik njenog vrha, električni napon i snaga električne palice i elektrošokera, kao i ograničenost trajanja pojedinačnih aktivacija, tvrdoća i oblik gumenog metka, količina, hemijski sastav i koncentrovanost suzavca i biber spreja, snaga kojom se izbacuju mlazevi vode i temperatura upotrebljene vode“. Inicijativa Zaštitnika građana del. br. 42625 od 20. novembra 2017. godine je dostupna na internet stranici Zaštitnika građana u podsekciji Nacionalni mehanizam za prevenciju torture.



je čitav niz nepravilnosti u radu organa nadležnih za sprovođenje ekstradicionog postupka koji su doveli do kršenja principa zabrane vraćanja, a Republici Srbiji je između ostalog naloženo da preduzme sve neophodne korake da u budućim slučajevima kada CAT izrekne privremenu meru ne udaljava osobe sa svoje teritorije pre nego što CAT donese odluku po predstavci.<sup>39</sup>

Ipak, pomenuti slučaj nije bio dovoljno poučan, jer je januara 2022. godine pažnju javnosti privukao još dramatičniji primer kršenja ljudskih prava u postupku ekstradicije. Naime, Republika Srbija je Kraljevini Bahrein izručila državljanina te zemlje uprkos privremenoj meri koju je za ovaj ekstradicioni postupak izrekao Evropski sud za ljudska prava. Radilo se o državljaninu Bahreina koji se od novembra 2021. godine nalazio u ekstradicionom pritvoru u Srbiji i koji je pred nadležnim organima u postupku izručenja izrazio nameru da traži azil u Srbiji tvrdeći da mu u državi porekla prete opasnost od mučenja, politički i verski progon. I pored privremene mere Evropskog suda za ljudska prava koja je izrečena na zahtev punomoćnika tog lica, i kojom je od nadležnih organa zatraženo da se uzdrže od izručenja do okončanja postupka pred tim sudom, Srbija je navedeno izručenje sprovela i time prekršila ne samo privremenu meru suda u Strazburu, već i niz potvrđenih međunarodnih ugovora i pravila međunarodnog običajnog prava.

U ovom slučaju posebno zabrinjava to što su organima vlasti u postupku bile poznate aktuelne okolnosti o stanju ljudskih prava u Kraljevini Bahrein, tj. da se u toj zemlji od strane režima neretko krše politička prava i građanske slobode šiit-skom delu populacije, kojem je pripadalo i lice o čijem izručenju je odlučivano u postupku. Zbog suprotstavljanja vladajućem režimu, navedeni državljanin te ostrvske monarhije bio je pritvaran i mučen od strane bezbednosnih snaga, a u odsustvu je osuđen na doživotnu kaznu zatvora, u dva odvojena procesa, koji su vođeni 2013. i 2015. godine. Postupak iz 2015. godine, vođen je protiv još devet osoba, od kojih su tri osuđene na smrtnu kaznu i streljane 2017. godine. Ujedinjene nacije, Evropski parlament i nevladine međunarodne organizacije za zaštitu ljudskih prava kritikovale su Bahrein zbog izvršenja smrtnih kazni.<sup>40</sup> Izručeni državljanin Bahreina se trenutno nalazi pod strogim nadzorom u zloglasnom zatvoru Jau na istoku Bahreina, gde je već jednom bio fizički napadnut od strane čuvara.

Februara 2022, punomoćnici izručenog državljanina Bahreina podneli su predstavku Evropskom sudu za ljudska prava tvrdeći da je došlo do povrede više odredaba Evropske konvencije o ljudskim pravima. Predstavka je dostavljena na izjašnjenje Vladi Republike Srbije juna 2022. i u ovom trenutku se čeka odluka Suda o predstavci (predmet *Mohamed protiv Srbije*, App. no. 4662/22).<sup>41</sup>

---

39 Videti više u: *Izveštaj 2019*, II.1.6.

40 „Bahrain: UN rights experts condemn military court convictions, cite torture allegations”, Ujedinjene nacije, 30. april 2018.

41 Detaljnije o ovom slučaju pročitati u: *Pravo na azil u Republici Srbiji: Izveštaj za period januar-jun 2022*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2022, str. 30–35.

### 1.5.6. Drugi slučajevi privremenih mera Evropskog suda za ljudska prava i Komiteta protiv mučenja izdatih Srbiji 2022. godine u oblasti zabrane zlostavljanja

Osim gore opisanog slučaja izručenja državljanina Kraljevine Bahrein, tokom 2022. godine Srbiji je izrečeno još nekoliko privremenih mera od strane Evropskog suda za ljudska prava i Komiteta protiv torture kojima je od domaćih organa zatraženo da se uzdrže od izručivanja ili vraćanja stranih državljanina u zemlje u kojima im pretili ozbiljan rizik od mučenja, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja. Za razliku od slučaja državljanina Bahreina, nadležni domaći organi ove privremene mere nisu prekršili.

U jednom od slučajeva, radilo se o državljaninu Republike Turske protiv kog je u Srbiji vođen ekstradicioni postupak, u toku kojeg je zatražio azil tvrdeći da mu u državi porekla pretila opasnost od mučenja i političkog progona. Ovaj turski državljanin je bio pripadnik pokreta Hizmet, osnovanog od strane Fetulaha Gulena, čiji su članovi nakon neuspelog puča 2016. godine izloženi masovnom progonu od strane turskih vlasti. Od početka juna 2021. godine, on se nalazio u pritvoru u Srbiji, po zahtevu za izručenje i na osnovu poternice koju je Republika Turska izdala 2016. godine.

Zahtev za azil ovog turskog državljanina bio je odbijen rešenjem Kancelarije za azil, a potom je odbijena i žalba protiv prvostepenog rešenja, nakon čega su punomoćnici ovog lica podneli tužbu Upravnom sudu, juna 2022. godine. Međutim, pre toga, tj. 17. maja 2022. godine, Viši sud u Beogradu je doneo rešenje da su ispunjene pretpostavke za izručenje ovog lica u državu porekla. Prema tome, Sud je odluku o ispunjenosti pretpostavki za izručenje doneo pre pravnosnažnog okončanja postupka azila, odnosno pre nego što je Upravni sud odlučio o tužbi i ispitao zakonitost odluke drugostepenog organa (Komisije za azil).

Nakon donošenja rešenja Višeg suda u Beogradu o ispunjenosti pretpostavki za izručivanje, a na zahtev pravnika Beogradskog centra za ljudska prava, Komitet protiv mučenja UN je krajem maja 2022. godine izrekao privremenu meru kojom je od Srbije zatraženo da se uzdrži od izručenja ovog državljanina Turske sve dok traje razmatranje njegovog slučaja pred tim telom.<sup>42</sup>

U drugom slučaju, početkom 2022. godine, Upravni sud je odbio tužbu jednog državljanina Tunisa koji je bio pripadnik LGBTI populacije i koji se zbog svoje seksualne orijentacije suočavao s brojnim i ozbiljnim problemima u zemlji svog porekla (seksualno zlostavljanje, maltretiranje policije itd.). Tužba je bila podneta protiv negativne odluke Komisije za azil kojom je bio potvrđen stav Kancelarije za azil da ovaj tražilac azila ne ispunjava uslove za dodeljivanje izbegličke zaštite.

Kako bi se sprečilo izvršenje pravnosnažne odluke Kancelarije za azil i opasnost da ovaj državljanin Tunisa bude vraćen u državu porekla, gde bi bio izložen

---

42 *Ibid.*, str. 35–36.

stvarnom riziku od progona, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja od strane tu-nižanskih vlasti, pravnici Beogradskog centra za ljudska prava su podneli zahtev za izdavanje privremene mere Evropskom sudu za ljudska prava, koji je marta 2022. godine Srbiji izrekao tu meru i zatražio da se domaći organi vlasti uzdrže od prinudnog udaljenja državljanina Tunisa do okončanja postupka pred Evropskim sudom za ljudska prava.<sup>43</sup>

U trećem slučaju, jednoj turskoj novinarki kurdskog porekla, Nadin Čapan, po sletanju na beogradski aerodrom 29. maja 2022. je po automatizmu, tj. bez zakonom utvrđene procedure, uručena odluka o odbijanju ulaska u Republiku Srbiju. Ona je potom bila zadržana na aerodromu duže od 24 časa, oduzet joj je mobilni telefon i nije joj bio omogućen kontakt sa advokatom i porodicom. Ova novinarka je, po tvrdnjama njenog punomoćnika, ukazivala graničnoj policiji da ne sme da bude vraćena u Tursku zbog progona kome je tamo izložena i da stoga želi da traži azil u Srbiji, što je ignorisano dok Evropski sud za ljudska prava nije izrekao privremenu meru kojom je od domaćih vlasti traženo da se uzdrže od njenog udaljavanja iz Srbije. Ova novinarka je puštena 15 minuta pred ukrcavanje na let i njeno izručenje u Tursku više nije razmatrano.<sup>44</sup>

U četvrtom slučaju, koji se odnosio na još jednog državljanina Turske – političara i aktivistu Ečevita Piroglua, početkom juna 2022. godine Komitet protiv mučenja Ujedinjenih nacija izdao je privremenu meru Srbiji kojom je od domaćih vlasti zatraženo da se uzdrže od njegovog izručenja dok traje razmatranje slučaja pred tim telom. Piroglu se u to vreme u Srbiji nalazio u postupku izručenja Turskoj, tačnije u ekstradicionom pritvoru.<sup>45</sup>

### *1.5.7. Nehuman i ponižavajući tretman žena u porodilištima tokom sprovođenja procedure indukovnog pobačaja*

Januara 2022. godine, građanka Šapca, Milica Filipović, iznela je u javnost tvrdnje o nečovečnom i ponižavajućem tretmanu kojem je 2021. godine bila izložena u Ginekološko-akušerskoj klinici „Narodni front” tokom sprovođenja procedure indukovnog pobačaja.<sup>46</sup> Ona je, zbog komplikacija u 20. nedelji trudnoće, od strane svog lekara upućena na bolničko lečenje u GAK „Narodni front”. Na pregledu je konstatovano da je plod u riziku usled manjka plodove vode zbog čega je zadržana na Klinici. Dva dana kasnije, na ultrazvučnom pregledu, konstatovano je odsustvo srčanih radnji ploda i savetovano je sprovođenje intervencije indukovnog pobačaja. Milica Filipović je tada bila smeštena na odeljenju za praćenje visokorizičnih trud-

---

43 *Ibid.*, str. 27–29.

44 „Advokat: Turskoj novinarki vraćen mobilni telefon, čeka se registracija za azil”, *NI*, 30. maj; „Disidenti iz Turske prepušteni na milost Srbiji”, *Radio Slobodna Evropa*, 1. jun.

45 „UN traži od Srbije da ne izruči turskog političara i aktivistu”, *Radio Slobodna Evropa*, 2. jun.

46 „Potresna ispoved iz porodilišta: Nosila sam mrtvu bebu u stomaku pet dana”, portal *Nova S*, 31. januar.

noća i tri dana je provela u iščekivanju intervencije. Okolnosti pod kojima je boravila na odeljenju izložili su je dodatnoj psihičkoj patnji, imajući u vidu da joj, nakon spoznaje da je izgubila bebu, nije pružena psihološka podrška, kao i da je sve vreme boravila u sobi zajedno sa više žena čije bebe su bile zdrave i koje su očekivale porođaj u danima koje slede.

Dvadeset četiri časa nakon otpočinjanja procedure indukovano pobačaja, počela je da oseća intenzivnije i učestalije kontrakcije. Uprkos njenim apelima za pomoć, asistencija zdravstvenih radnika je izostala, iako je sve vreme ležala u bolničkoj sobi i trpela jake bolove. Tek nakon intervencije pacijentkinja sa kojima je delila sobu, dežurna medicinska sestra je došla do nje i uputila je da, ukoliko oseća da će beba izaći, uzme „gusku” i ode u toalet radi pobačaja, što se i desilo. Odmah po ulasku u toalet, dočekala je u svojim rukama beživotno telo bebe.

U ime Milice Filipović, podnete su krivična prijava Prvom osnovnom javnom tužilaštvu u Beogradu zbog sumnje da su N. N. zaposleni u GAK „Narodni front” učinili krivično delo zlostavljanja i mučenja, pritužba Zaštitniku građana zbog nezakonitog rada GAK „Narodni front”, a od Ministarstva zdravlja je zatraženo da sprovede nadzor nad radom ove ginekološko-akušerske klinike. Do kraja 2022. godine, o podnetoj krivičnoj prijavi nije doneta javnotužilačka odluka, a Milica Filipović nije ni bila ispitana pred Tužilaštvom, uprkos ugrencijama njene punomoćnice. Postupak kontrole rada GAK „Narodni front” od strane Zaštitnika građana takođe nije okončan do kraja 2022. godine. Jedini postupci koji su bili okončani do navedenog perioda su nadzor zdravstvene inspekcije i vanredni spoljni nadzor Ministarstva zdravlja, kojima nisu utvrđeni bilo kakvi nedostaci u radu GAK „Narodni front”. Tokom oba postupka, nisu vršeni neposredni razgovori sa zdravstvenim osobljem koje je postupalo prema Milici Filipović, već su zaključci donošeni isključivo na osnovu pisane dokumentacije i pisanih izjava koje su zaposleni na Klinici ranije predali rukovodstvu ustanove.

Nakon izlaska u javnost građanke Šapca, još nekoliko hiljada žena je na društvenim mrežama podelilo svoja svedočanstva o sličnom nehumanom i ponižavajućem tretmanu u srpskim porodilištima tokom sprovođenja procedure indukovano pobačaja. Radi podizanja svesti i senzibilisanja javnosti na ovu temu, Beogradski centar za ljudska prava je sredinom 2022. godine objavio kratak igrani video o nehumanom i ponižavajućem tretmanu trudnica tokom sprovođenja procedure indukovano pobačaja,<sup>47</sup> a novembra 2022. godine kratki video sa svedočanstvima žena o nehumanom tretmanu koje su doživele ili su mu svedočile u srpskim porodilištima.<sup>48</sup>

Iako je pomenuto svedočanstvo izazvalo veliku pažnju i uznemirenje javnosti, direktor GAK „Narodni front” se javno oglasio samo jednom i to sa navodima da

---

47 „Da li znate šta je to indukovani pobačaj?”, YouTube kanal Beogradskog centra za ljudska prava, 19. jul.

48 „Ispovesti žena koje su prošle kroz indukovani pobačaj – da se više ne ponovi”, 25. novembar. Dostupno na YouTube kanalu i Instagram stranici Beogradskog centra za ljudska prava.

tokom zbrinjavanja Milice Filipović nije bilo propusta u radu, kao i da se u konkretnom slučaju nije radilo o bebi, već o plodu koji je imao svega 40 grama.<sup>49</sup>

### *1.5.8. Fizičko zlostavljanje aktivista i građana na ekološkim protestima*

Tokom 2022. godine održan je veći broj ekoloških protesta građana na kojima su policija i službenici privatnog obezbeđenja prekomerno i neosnovano koristili silu prema aktivistima i okupljenim građanima. Najpre je jula 2022. nekoliko stotina građana protestovalo ispred Skupštine Vojvodine u Novom Sadu, za vreme održavanja sednice, kako bi izrazili nezadovoljstvo zbog namere gradske vlasti da usvoji generalni urbanistički plan. Tom prilikom su pripadnici jednog privatnog obezbeđenja koje je angažovano od strane grada Novog Sada, obučeni u civilna odela, neosnovano primenjivali silu prema okupljenim demonstrantima (fizičku snagu i gumene palice), i to u neposrednoj blizini policijskih službenika koji na to nisu reagovali. Potom je septembra 2022. u Majdanpeku uhapšeno četvoro ekoloških aktivista koji su duže vreme protestovali protiv miniranja planine Starice, a prema tvrdnjama nekih od njih, oni su za vreme boravka u Policijskoj stanici u Majdanpeku bili zlostavljani od strane policijskih službenika, prinuđivani da daju iskaze i nije im bio omogućen kontakt sa advokatima i članovima porodice. Tokom jeseni 2022. održavani su i protesti ekoloških aktivista na Šodrošu u Novom Sadu koji su se protivili izgradnji mosta na produžetku Bulevara Evrope. U nekoliko navrata, sa opremom za razbijanje demonstracija, pripadnici Žandarmerije su primenjivali mere prinude prema okupljenima.<sup>50</sup>

### *1.5.9. Izabrane odluke Ustavnog suda donete 2022. godine po ustavnim žalbama koje su se odnosile na zabranu mučenja, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja<sup>51</sup>*

Odluka po ustavnoj žalbi nekadašnjeg pripadnika „Zemunskog klana” zbog nečovečnih i ponižavajućih uslova izvršenja kazne zatvora u Posebnom odeljenju Kazneno-popravnog zavoda u Požarevcu.<sup>52</sup> – Jedan osuđeni koji se nalazi na izdržavanju kazne u Posebnom odeljenju KPZ u Požarevcu podneo je 2018. godine ustavnu žalbu Ustavnom sudu tvrdeći da mu je povređeno pravo na nepovredivost psihičkog i fizičkog integriteta (zabrana mučenja i drugih oblika zlostavljanja) tako što već osam godina kaznu zatvora izdržava u Posebnom odeljenju KPZ u Požarevcu u najrestriktivnijem režimu koji se može primeniti na osuđeničke u Republici Srbiji (a pre toga se sedam godina nalazio u takvom pritvoru), tako što mu se na dve godine produžava izdržavanje kazne u tom odeljenju, a koje podrazumeva da osuđenik boravi sam u ćeliji, da ga samog izvode u šetnje, da nema nikakve radne obaveze i aktivnosti, da

---

49 „Izgubila sam bebu i tužila GAK Narodni front: Ispovest Šapčanke Milice”, *Danas*, 7. mart.

50 Više o ovim slučajevima pročitati u odeljku II.2.

51 Izabrane odluke Zaštitnika građana donete 2022. godine videti u odeljku III.5.1.

52 Odluka Ustavnog suda Už – 11992/2018, od 29. septembra 2022. godine.

ne učestvuje u programima resocijalizacije, da je porodicu doskoro mogao da viđa samo u zatvorenim posetama i da razgovara preko stakla, a da sada može da vidi jednog odraslog člana porodice u otvorenoj poseti pri čemu je u toku cele posete vezan za pod, a ukoliko viđa više od jednog odraslog člana porodice, može ih videti samo u režimu tzv. zatvorene posete, da je stalno nadziran, da je uvek izvan ćelije, po pravilu, vezan, kao i da nema kontakt sa drugim osuđenima. Podnosilac ustavne žalbe je istakao i da iz izveštaja Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja, o poseti KPZ u Požarevcu februara 2011. godine, upućenog Vladi Republike Srbije, proizlazi da je režim u Posebnom odeljenju KPZ u Požarevcu na granici neljudskog i ponižavajućeg, te da izlaganje zatvorenika u dužem vremenskom periodu ovakvom zatvorskom režimu doprinosi njihovoj desocijalizaciji, a ne resocijalizaciji, te da bi revizija smeštaja u Posebnom odeljenju morala biti revidirana u kraćim vremenskim intervalima (po mogućnosti tromesečno), a da, uprkos ovim preporukama, režim u kome podnosilac ustavne žalbe izdržava kaznu zatvora nije promenjen osam godina. Podnosilac ustavne žalbe je u ustavnoj žalbi ukazao da je u odlukama Evropskog suda za ljudska prava taj sud u više navrata naglasio da su lica u zatvorima u posebno ranjivom položaju i da su nadležne vlasti u obavezi da ih zaštite, te da se mora obezbediti da nivo patnje koji je normalan za život u zatvoru ne pređe granicu neophodno potrebnog, kao i da u situacijama kada se ocenjuju uslovi zatvaranja Sud mora uzeti u obzir kumulativne efekte, zajedno sa konkretnim navodima žalioaca. U ustavnoj žalbi je zatim navedeno da je Evropski sud, u odnosu na specijalne zatvorske režime, poput onih za opasne zatvorenike, zauzeo stav da iako zabrana kontakta sa drugim zatvorenima zbog bezbednosnih razloga, disciplinskih ili razloga zaštite, može u određenim okolnostima biti opravdana, zatvorenik ne može biti u izolaciji stalno, bez roka trajanja, kao i da sistematsko vezivanje (stavljanje lisica) kad god se zatvorenik vodi van ćelije predstavlja samo po sebi ponižavajuće postupanje u situacijama kada primena te mere nema dovoljno opravdanje i kada traje duži niz godina.

Ustavnu žalbu je, u ovom delu, Ustavni sud odbio kao neosnovanu. U obrazloženju odluke je, između ostalog, navedeno da nadzor kretanja u svakom trenutku, izolovana šetnja osuđenog lica uz stalno prisustvo više zatvorskih čuvara, kao i bezbednosne mere koje se prema njemu preduzimaju u toku „otvorenih” poseta, kako to tvrdi podnosilac ustavne žalbe, iako jeste neprijatno, nije samo po sebi nepojivo sa članom 25 Ustava, odnosno da ove mere služe i za obezbeđivanje sigurnosti zatvorskih čuvara, odnosno za sprečavanje stvaranja pogodnih okolnosti koje bi omogućile pokušaj bekstva koji se, čak ni u ustanovi sa najstrožim bezbednosnim merama, ne može isključiti. Dalje je Ustavni sud naveo da je iz navoda ustavne žalbe i osporenih rešenja utvrdio da podnosilac ustavne žalbe nije bio podvrgnut potpunoj socijalnoj izolaciji, budući da je održavao određeni stepen svakodnevnog kontakta sa zatvorskim osobljem, iako je taj kontakt bio ograničen, radi davanja instrukcija osuđenom licu i na dnevne šetnje, on je u tim kontaktima imao pravo da zahteva sastanak sa socijalnim radnikom, psihologom, nastavnikom ili vaspitačem. Zatim je

Ustavni sud utvrdio da je podnositelj ustavne žalbe primao porodične posete i da je imao pravo na sastanke sa svojim advokatima.

Iako se Ustavni sud osvrnuo na delove izveštaja Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i neljudskog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja o poseti iz 2011. godine, u kojima je navedeno da je režim koji se primenjuje na zatvorenike smeštene u Posebnom odeljenju KPZ u Požarevcu potrebno „iz osnova izmeniti”, te izraditi individualne planove i uključiti individualne aktivnosti sa ciljem da se zatvorenicima obezbedi adekvatna mentalna i fizička stimulacija, da je neprihvatljiva praksa da se osuđenima sistemski stavljaju lisice i pojas oko tela, bez redovne, i u kraćim vremenskim intervalima izvršene, procene pojedinačnog rizika, kao da je potrebno u kraćim vremenskim intervalima, po mogućnosti tromesečno, preispitivati da li i dalje postoje razlozi za izdržavanje kazne zatvora u Posebnom odeljenju, on ni u jednom od tih aspekata nije našao da su podnosiocu ustavne žalbe bila povređena prava i slobode zajemčena Ustavom. Naime, Ustavni sud je pošao od toga da ocena da li je podnositelj ustavne žalbe pretrpeo ili ne tretman zabranjen članom 25 Ustava zavisi od toga u kojoj meri je on lično bio pogođen tim režimom, odnosno kakve posledice taj režim izdržavanja kazne ostavlja na podnosioca ustavne žalbe. S obzirom na ovaj kriterijum, Ustavni sud je, kao relevantno, istakao to da je u toku izdržavanja kazne protekom vremena ublažavan režim senzorne i društvene izolacije podnosioca ustavne žalbe, jer je u početku članove porodice mogao da viđa samo u „zatvorenim posetama”, a sada može u otvorenoj poseti da vidi jednog odraslog člana porodice, kao i to da iz izveštaja KPZ u Požarevcu proizlazi da boravak u strogo kontrolisanim uslovima nije izazvao negativne promene u funkcionisanju podnosioca ustavne žalbe, budući da mu porodica pruža podršku i da je pozitivan činilac u održavanju emocionalne stabilnosti, da se u toku izvršenja kazne u Posebnom odeljenju disciplinovano ponaša, da prihvata propisane norme ponašanja, da ispunjava svoja prava i obaveze propisane Pravilnikom o kućnom redu, kao i da je u komunikaciji sa službenim licima korektan. Na osnovu tih okolnosti, Ustavni sud je neopravdano stao na stanovište da su neosnovani navodi iz ustavne žalbe o tome da režim koji se sprovodi u Posebnom odeljenju KPZ u Požarevcu prema podnosiocu ustavne žalbe vodi njegovoj desocijalizaciji, umesto resocijalizaciji.

U vezi sudskih odluka kojima je podnosiocu ustavne žalbe produžavano izdržavanje kazne u Posebnom odeljenju, Ustavni sud je naveo da je uvidom u osporena rešenja utvrdio da ona sadrže ustavnopravno prihvatljiva obrazloženja svih bitnih okolnosti koje ukazuju na postojanje opasnosti da bi se podnositelj ustavne žalbe, kao lice sa specifičnim kriminološkim statusom (nekadašnji zamenik komandanta rasformirane Jedinice za specijalne operacije koji je i dalje blizak članovima nekadašnjeg „zemunskog klana”, sa kojima bi se, premeštanjem na izdržavanje kazne izvan Posebnog odeljenja, ponovo povezao), premeštanjem na izdržavanje kazne izvan Posebnog odeljenja, aktivirao i ponovo povezao sa drugim osuđenim licima radi realizacije različitih kriminalnih delatnosti, što bi svakako predstavljalo nepri-

hvatljiv rizik za društvo i državni poredak Republike Srbije u smislu organizovanja izvršenja najtežih krivičnih dela.<sup>53</sup>

*Odluka o usvajanju ustavne žalbe zbog nedelotvorne istrage slučaja zlostavljanja koje je izvršeno iz mržnje, odnosno zbog pretpostavljene seksualne orijentacije podnosioca ustavne žalbe.*<sup>54</sup> – U ovom predmetu, podnosilac ustavne žalbe je 2015. godine pretrpeo fizičko zlostavljanje zbog pretpostavljene seksualne orijentacije, što je bilo prijavljeno policiji i Prvom osnovnom javnom tužilaštvu u Beogradu. On je u ustavnoj žalbi istakao da Tužilaštvo nije uzelo u obzir činjenicu da je napad na njega nedvosmisleno bio motivisan mržnjom zbog pretpostavljene seksualne orijentacije, što predstavlja posebno otežavajuću okolnost u Krivičnom zakoniku, dodajući da načelo oportuniteta krivičnog gonjenja – koje je primenjeno u ovom slučaju tako što je nakon uplate iznosa od 60 hiljada dinara od strane osumnjičenog doneto rešenje o odbačaju krivične prijave protiv njega – ne daje ovlašćenje javnom tužiocu da proizvoljno, po svom nahođenju, odlučuje o gonjenju ili negonjenju, te da je u ovom slučaju primena načela oportuniteta bila sukobljena sa opštom svrhom krivičnog kažnjavanja. Podnosilac ustavne žalbe je izneo stav da je Tužilaštvo u potpunosti ignorisalo težinu i specifičnost položaja podnosioca ustavne žalbe kao žrtve zločina iz mržnje, te da je prilikom odlučivanja o primeni načela oportuniteta bilo u obavezi da istraži sve okolnosti koje su vezane za krivično delo, uključujući i motiv izvršenja. Podnosilac je naveo da smatra da je propuštanjem da sprovede krivični postupak protiv osumnjičenog Tužilaštvo povredilo njegovo pravo na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta iz člana 25 Ustava i načelo zabrane diskriminacije iz člana 21 Ustava. Ustavni sud je u ovom slučaju utvrdio povredu procesnog aspekta prava iz člana 25 u vezi sa članom 21 Ustava u odnosu na podnosioca ustavne žalbe.<sup>55</sup>

## 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).

---

53 Podnosilac ustavne žalbe je istakao da su mu sudskim odlukama kojima je produžavano njegovo izdržavanje kazne u Posebnom odeljenju KPZ u Požarevcu, pored prava iz člana 25 Ustava, bila povredena prava na pravično suđenje, na pravno sredstvo i posebna prava okrivljenog, ali je Ustavni sud odbacio ustavnu žalbu.

54 Odluka Ustavnog suda, UŽ – 7951/2015, od 27. januara 2022. godine.

55 Više u odeljku III.4.



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.<sup>56</sup>

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.

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 sâm 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

---

56 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.

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).<sup>57</sup> 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 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,<sup>58</sup> zadržavanja lica i privremenog ograničenja slobode kretanja (čl. 82–90). Zakonom o policiji (čl. 79), predviđeno je ovlašćenje policijskog službenika da prinudno dovede u policijsku stanicu građanina koji se ne odazove pozivu za obavljanje razgovora, pod uslovom da je u pozivu na to bio upozoren i bez obzira iz kog se razloga pozivanje vrši. Ovo ovlašćenje, kojim se zadire u pravo na slobodu i bezbednost ličnosti, nema nikakvo legitimno opravdanje.

57 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*.

58 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.

Zakonom o prekršajima predviđene su mere privođenja i zadržavanja (čl. 190–193). 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 Prihvatištu 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 poštovanju 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 određivanju pritvora<sup>59</sup> (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 materijalnopравни 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 i u garanciji 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

---

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

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 stranca 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.<sup>60</sup>

## 2.2. Značajna dešavanja u Republici Srbiji tokom 2022. godine u vezi sa pravom na slobodu i bezbednost ličnosti

### 2.2.1. Nezakonito pritvaranje turske novinarkе na beogradskom aerodromu „Nikola Tesla”

Izveštajni period obeležilo je više postupaka ekstradicije u kojima su organi vlasti donosili štetne odluke ne samo po prava i slobode građana u postupku već po Republiku Srbiju i njen ugled pred međunarodnim telima kada je reč o vladavini prava, pravnoj sigurnosti i poštovanju ljudskih prava koja su garantovana Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i Ustavom Srbije. Jedan od takvih postupaka bio je slučaj turske novinarkе, kurdskog porekla, Nadin Čapan, koja je po sletanju u Beograd, po automatizmu, bez zakonom utvrđene procedure dobila odluku o odbijanju ulaska u Republiku Srbiju, usled čega je između ostalog nastupila povreda njenog prava na slobodu i bezbednost.<sup>61</sup> Ovaj slučaj je, zajedno sa drugim postupcima ekstradicije, detaljnije opisan u poglavlju o Zabrani mučenja, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (zabrana zlostavljanja).<sup>62</sup>

### 2.2.2. Tri 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

---

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

61 „Disidenti iz Turske prepušteni na milost Srbiji”, *Radio Slobodna Evropa*, 1. jun.

62 Vidi odeljak II.1.

portal *Arms Watch* objavio istraživanje o izvozu oružja iz Srbije u ratom zahvaćeni Jemen<sup>63</sup> 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.<sup>64</sup> 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).<sup>65</sup>

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,<sup>66</sup> koji je ubrzo zatim meru pritvora zamenio merom zabrane napuštanja stana.<sup>67</sup> Mera kućnog zatvora je ukinuta tek 18. decembra 2019. godine.

Iako je prošlo više od tri 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 obavestena. Obradovićev advokat, Vladimir Gajić, naveo je da postupak protiv Obradovića nije obustavljen i da više od godinu i po dana u postupku istrage niko nije saslušan, iako su spisi predmeta prepuni dokaza o istinitosti njegovih navoda o zloupotrebama koje su činjene u korist bivšeg ministra unutrašnjih poslova, Nebojše Stefanovića i njegovog oca. S druge strane, postupak za korupciju koju je Obradović otkrio u valjevskoj fabrici naoružanja Krušik nije ni počeo, uprkos činjenici da su tokom prethodne tri godine mediji objavljivali brojne sumnje o korupciji, da su na štetu Krušika, ali i još nekih državnih fabrika, zarađivali privatni trgovci oružjem povezani sa vlašću, a neke navode potvrdila je i Državna revizorska institucija.<sup>68</sup>

### 2.2.3. Nezakonito privođenje aktivista u Novom Sadu prilikom protesta protiv usvajanja Generalnog urbanističkog plana

Nekoliko stotina građana je u julu mesecu protestovalo ispred Skupštine Vojvodine u Novom Sadu, za vreme održavanja sednica lokalnog parlamenta kako bi izrazilo nezadovoljstvo zbog namere gradskih vlasti da usvoje Generalni urbanistič-

---

63 Dostupno na internet stranici *Arms Watch*.

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

65 Više na internet stranici *Cenzolovka*.

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

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

68 „Talac korumpirane države i vlasti”, *NIN*, 21. septembar.

ki plan. Proteste su obeležili sukobi okupljenih građana sa nepoznatim licima u civilu koji su primenjivali mere prinude prema demonstrantima koji su pokušali da probiju ogradu postavljenu ispred zgrade Skupštine Vojvodine. Lica obučena u bele majice i farmerke, bez istaknutih obeležja, su upotrebom fizičke snage sputavali demonstrante i sprovodili ih do službenih vozila MUP-a koji su bili parkirani u neposrednoj blizini. Video zapisima koji su objavljivani na društvenim mrežama i u medijima, zabeleženo je kako pomenuta nepoznata lica udaraju pesnicama okupljene građane, pri čemu su pojedini koristili i gumene palice. Nejasno je iz kojih razloga, u konkretnom slučaju, policijski službenici koji su sa određene udaljenosti svedočili opisanim neredima, nisu preduzeli svoja ovlašćenja radi obezbeđenja javnog reda i mira. Povodom upotrebe sile prema demonstrantima od strane nepoznatih lica, reagovali su gradski zvaničnici, koji su izašli sa objašnjenjem da je reč o licima koja su zaposlena u licenciranoj agenciji za fizičko-tehničko obezbeđenje koja ima ugovor sa gradom Novi Sad.<sup>69</sup> Kako shodno Zakonu o privatnom obezbeđenju, službenici privatnog obezbeđenja, uopšte ne bi smeli delovati u civilu, bez uniformi i oznaka, kršenje zakona bilo je očigledno, a ostalo je nepoznato ko su konkretno ljudi koji su nezakonito postupali. Obezbeđivanje reda i mira na javnom mestu uređuje Zakon o javnom redu i miru, koji izričito predviđa da su nadležni organi za održavanje javnog reda i mira „Ministarstvo unutrašnjih poslova, komunalna policija, inspekcijiski organi i drugi nadležni organi u skladu sa zakonom utvrđenim delokrugom”, što privatne agencije za obezbeđenje izvesno nisu. I dok su pojedini građani koji su učestvovali na protestima procesuirani tako što je nadležno javno tužilaštvo postupilo po podnetim prijavama i pokrenulo je protiv njih krivične postupke,<sup>70</sup> ostalo je nepoznato da li su na isti način procesuirani i nepoznati pripadnici privatne službe za obezbeđenje, koji su nesumnjivo nezakonito i neovlašćeno postupali prema okupljenim građanima.

#### 2.2.4. Hapšenje aktivista u Majdanpeku

Početak jeseni uhapšeno je četvoro ekoloških aktivista iz Majdanpeka koji su mesecima kontinuirano protestovali protiv miniranja planine Starica. Aktivisti su isticali u medijima da su za vreme dok su boravili u službenim prostorijama Policijske stanice Majdanpek bili tučeni, da su im iznuđivani iskazi, te da im nije bio omogućen kontakt sa advokatima i članovima porodice.<sup>71</sup> Jedan od aktivista pušten je na slobodu par sati nakon što je uhapšen, a javnosti je opisao nezakonito postupanje policijskih službenika, iznoseći sumnju o poštovanju prava drugih zadržanih lica.<sup>72</sup> Više organizacija civilnog društva, kojima su se obratili zabrinuti članovi porodica aktivista, zahtevalo je hitnu reakciju organa vlasti, podnete su krivične prijave protiv

---

69 „Sukob građana i obezbeđenja ispred Skupštine Vojvodine, GUP usvojen”, *NI*, 21. jul.

70 „Postupci protiv aktivista zbog protesta, bez istrage za obezbeđenje”, *NI*, 1. novembar.

71 „Hapšenje aktivista u Majdanpeku pred sednicu Odbora za zaštitu životne sredine”, *Mašina*, 28. septembar.

72 „Aktivista iz Majdanpeka: Tukli su me u policiji”, *NI*, 29. septembar.

N. N. policijskih službenika, a od Policijske uprave u Boru zahtevana je transparentnost u radu i omogućavanje članovima porodice i braniocima da stupe u kontakt sa uhapšenim aktivistima.<sup>73</sup> Od strane Zaštitnika građana sproveden je neposredan nadzor nad radom Policijske stanice Majdanpek i Policijske uprave u Boru. Gotovo dvadeset dana kasnije navode o pretrpljenom mučenju po puštanju na slobodu, potvrdio je još jedan aktivista koji je istakao da je kontinuirano, četiri sata bio tučen od strane više policijskih službenika, da nije mogao da stupi u kontakt sa advokatom, te da je zlostavljanje okončano tek pošto je pristao da potpiše izjavu koja je prethodno bila sačinjena od strane službenih lica.<sup>74</sup>

Postupci koji su pokrenuti radi zaštite prava ovih lica još uvek su u toku, a javnosti za sada nije omogućeno da se upozna sa aktivnostima koje je nadležno tužilaštvo pokrenulo povodom gorepomenutih navoda.

### 2.2.5. Hapšenje aktivista na Šodrošu

Od početka jeseni, trajali su protesti ekoloških aktivista na Šodrošu u Novom Sadu, koji su se protivili, kako su naveli, nestručnoj i nezakonitoj izgradnji mosta na produžetku Bulevara Evrope.<sup>75</sup> U nekoliko navrata, sa opremom za razbijanje demonstracija, pripadnici žandarmerije, primenjivali su mere prinude. Privedeno je desetero ekoloških i stranačkih aktivista koji su 18. oktobra pokušali da probiju policijski kordon. Uskoro su svi pušteni na slobodu, a protiv njih podneto je ukupno 11 prekršajnih i dve krivične prijave.<sup>76</sup> Već narednog dana, tokom protesta privedeno je troje aktivista, a novi nemiri na Šodrošu zabeleženi su 23. oktobra, kada je bilo i povređenih učesnika protesta, nekoliko lica lišeno je slobode zbog remećenja javnog reda i mira.<sup>77</sup> Održavanje protesta i hapšenje aktivista nastavljeno je i u novembru mesecu, kada je zadržan jedan od organizatora protesta, Miran Pogačar, zbog čega je od strane demonstranata blokiran most Duga u Novom Sadu.<sup>78</sup> Ovakva dešavanja nisu obeshrabrila ekološke aktiviste i održavanje protesta nastavljeno je i tokom decembra meseca.

### 2.2.6. Neopravdano zadiranje Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima u pravo na slobodu i bezbednost ličnosti

Povučenim Nacrtom ZUP, kao i važećim Zakonom o policiji (čl. 79), predviđeno je ovlašćenje policijskog službenika da prinudno dovede u policijsku stanicu građanina koji se ne odazove pozivu za obavljanje razgovora, pod uslovom da

73 „Zaustaviti nasilje policije nad aktivistima u Majdanpeku!”, Platforma *Tri slobode*, 30. septembar.

74 „Još jedan aktivista optužio policiju za torturu: Tukli me četiri sata u dve ture”, *NI*, 17. oktobar.

75 „Sukob policije i aktivista na Šodrošu”, *NI*, 18. oktobar.

76 „Novi Sad: Aktivisti sa Šodroša pušteni na slobodu, podneto 11 prekršajnih i dve krivične prijave”, *Danas*, 18. oktobar.

77 „Održan protest na Šodrošu, troje povređenih, nekoliko osoba privedeno” *NI*, 23. oktobar.

78 „Aktivista: Privedeno sedam, osam demonstranata, među njima i Miran Pogačar”, *NI*, 27. novembar.

je u pozivu na to bio upozoren i bez obzira iz kog se razloga pozivanje vrši. Ovo ovlašćenje, kojim se zadire u pravo na slobodu i bezbednost ličnosti, nema nikakvo legitimno opravdanje. Nacrt je definisao i ovlašćenje policije da, bez rešenja o zadržavanju i van službenih prostorija, zadrži lice zatečeno u stanu, drugim prostorijama ili prostorima u kojima se vrši pretresanje ili pregled – dok se pretresanje ili pregled ne završi. Neodređeno trajanje zadržavanja lica do okončanja pretresa ili pregleda – koje u zavisnosti od trajanja, vrste nametnutih ograničenja i stepenu kontrole može prerasti u lišenje slobode, pa uz to i bez rešenja o zadržavanju, suprotno je obavezi države da, u sferi zaštite slobode i bezbednosti pojedinaca, poštuje principe pravne izvesnosti i zabrane proizvoljnosti. Opisana situacija stvara ozbiljne sumnje u pogledu mogućnosti zadržanog lica da ostvaruje prava garantovana Ustavom, i to: pravo na neodložan pristup advokatu, pravo delotvorne žalbe sudu i pravo da najkasnije u roku od 48 sati od lišenja slobode bude izvedeno pred sud.<sup>79</sup>

### *2.2.7. Povreda prava na slobodu i bezbednost zbog nepostojanja razloga za dalje zadržavanje lica na meri bezbednosti obaveznog psihijatrijskog lečenja i čuvanja u zdravstvenoj ustanovi zatvorenog tipa*

Tokom prethodnih godina, Beogradski centar za ljudska prava je ukazivao na činjenicu da se u Specijalnoj zatvorskoj bolnici (SZB) nalazi veliki broj pacijenata koji mogu biti otpušteni sa izdražavanja mere obaveznog psihijatrijskog lečenja i čuvanja u zdravstvenoj ustanovi, s obzirom da su u međuvremenu prestale da postoje indikacije za njihovo dalje hospitalno zadržavanje i lečenje. Naime, najveći broj lica kojima se izrekne pomenuta mera bude upućen u SZB, dok se mogućnost njihovog upućivanja na forenzička odeljenja psihijatrijskih bolnica van Uprave za izvršenje krivičnih sankcija koristi znatno ređe. Priliv pacijenata koje sudovi upućuju u SZB daleko prevazilazi kapacitete ove ustanove, pri čemu loši materijalni uslovi dodatno otežavaju njihov položaj i tretman za vreme trajanja lečenja. Prema tvrdnjama rukovodilaca SZB, kapacitete ustanove dodatno opterećuje činjenica da sudovi odluku o prestanku mere bezbednosti obaveznog psihijatrijskog lečenja i čuvanja u praksi uslovljavaju mogućnostima prihvata, smeštaja i lečenja lica na slobodi.<sup>80</sup>

Iz razloga vrlo sličnim gore pomenutim je, tokom 2015. godine, jedno lice koje je boravilo u SZB, uputilo ustavnu žalbu Ustavnom sudu, koji je nakon više od sedam godina trajanja postupka, početkom izveštajnog perioda, usvojio žalbu i utvrdio u konkretnom slučaju povredu prava podnosioca na slobodu i bezbednost ličnosti (čl. 27, st. 1 Ustava RS).<sup>81</sup>

79 „Kratki pregled ljudskih prava ugroženih povučenim nacrtima Zakona o unutrašnjim poslovima i Zakona o obradi podataka i evidencijama u oblasti unutrašnjih poslova”, Otvorena vrata pravosuđa, 27. decembar.

80 Videti više: Izveštaj Beogradskog centra za ljudska prava o poseti Specijalnoj zatvorskoj bolnici, br. 73 od 4. oktobra 2019. godine.

81 Odluka Ustavnog suda Už – 7526/2015.



U krivičnom postupku koji je vođen protiv podnosioca ustavne žalbe 2009. godine izrečena mu je mera bezbednosti obaveznog psihijatrijskog lečenja i čuvanja u zdravstvenoj ustanovi od kada se on nalazi u Specijalnoj zatvorskoj bolnici u Beogradu. U periodu između 2012. i 2019. godine, u ukupno osam mišljenja Specijalne zatvorske bolnice u Beogradu, koja su data radi odlučivanja suda o potrebi produženja mere, navedeno je između ostalog da komisija lekara smatra da je potrebno ukinuti meru bezbednosti obaveznog psihijatrijskog lečenja u ustanovi zatvorenog tipa budući da bi se lečenje podnosioca ustavne žalbe moglo nastaviti na slobodi u nekoj psihijatrijskoj bolnici ili prihvatom u porodicu, kao i da 'neograničen' boravak u ovoj ustanovi ne bi trebalo da bude jedino rešenje za ovog pacijenta.

Bez obzira na činjenicu da je odlučujući o produženju mere Viši sud u Valjevu sam konstatovao da usled poboljšanja zdravstvenog stanja okrivljenog nije potrebna dalja primena mere bezbednosti zatvorenog tipa, u konkretnom slučaju odlučeno je da mera bezbednosti ostaje na snazi i to iz razloga nemogućnosti obezbeđivanja adekvatnog smeštaja za okrivljenog na slobodi.

Ustavni sud je našao da ovakvim postupanjem sud nije dao adekvatan značaj podnosiocu pravu na slobodu, kao jednom od osnovnih ljudskih prava, da kod podnosioca i dalje postoji duševno oboljenje, ali da je ono takvog intenziteta i stepena da bi se lečenje moglo nastaviti na slobodi u uslovima kontinuiranog psihijatrijskog nadzora i to bilo u psihijatrijskoj bolnici, smeštajem u dom za nezbrinuta lica, ili prihvatom u porodici, odnosno da više nema medicinskih indikacija za dalje lečenje u zdravstvenoj ustanovi zatvorenog tipa i daljim lišenjem slobode.

Pored navedenog, Ustavni sud je našao i da je u konkretnom slučaju došlo do povrede prava iz člana 27, st. 1 Ustava usled propuštanja suda da po službenoj dužnosti na svakih devet meseci ispita da li je prestala potreba za lečenjem i čuvanjem podnosioca u zdravstvenoj ustanovi. Iako ovaj propust postupajućeg suda nije istaknut u ustavnoj žalbi, imajući u vidu značaj prava za podnosioca te činjenicu da se mera bezbednosti prema njemu primenjuje duže od 12 godina, Ustavni sud je naveo da nije mogao da ne konstatuje i ovaj propust suda.<sup>82</sup>

### *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 2022. 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).

---

82 Videti više u odeljku III.4., Odluka Ustavnog suda Už – 7526/2015 – Povreda prava na slobodu i bezbednost iz čl. 27, st. 1 Ustava.

*Prikaz broja lica kojima je određen pritvor i druge mere za obezbeđenje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnog postupka<sup>83</sup>*

Mere	2016. godine	2017. godine	2018. godine	2019. godine	2020. godine	2021. godine	2022. godine
Pritvor	5.634	6.754	6.107	5.840	5.123	4.645	3.523
Jemstvo	31	33	23	45	18	18	19
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)	425 (od toga 263 sa elektronskim nadzorom)	223 (od toga 145 sa elektronskim nadzorom)
Zabrana napuštanja boravišta	612	512	452	396	413	385	285
Zabrana prilaženja, sastajanja i komuniciranja	372	1.029	1.797	1.744	1.391	1.139	875

*Broj pritvorenika<sup>84</sup>*

2015. godine	2016. godine	2017. godine	2018. godine	2019. godine	2022. godine
1.539	1.736	1.577	1.693	1.833	2.193

*2.3.1. Naknada štete za neosnovano lišenje slobode*

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

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

84 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 2020. i 2021. godinu.

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
2021.	759	517	189	84.376.000,00
2022.	750	447	219	76.832.267,12
Ukupno	6.007	2.212	750	220.529.715,12 (oko 1.884.869,36 evra)

Iz navedene tabele može se videti da je Komisiji Ministarstva pravde u periodu od 1. januara 2015. godine do 31. decembra 2022. godine podneto 6.007 zahteva za naknadu štete zbog neosnovanog pritvaranja, da je Komisija u razmatranje uzela 2.212 zahteva, a da je povodom 750 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 2022. godine Komisija Ministarstva pravde isplatila ukupno 220.529.715,12 dinara, što je oko 1.884.869,36 evra.

Kada je reč o isplaćenim naknadama za štetu prouzrokovanu neosnovanim pritvorom o kojima su rešavali sudovi u parničnom postupku, prema podacima dobijenim od strane Državnog pravobranilaštva, u toku 2022. isplaćeno je 144.502.991,69 dinara, odnosno oko 1.235.068,35 evra, skoro dvostruko više nego tokom 2020. godine.

Tokom 2022. godine, 123 presude su postale pravnosnažne kojima je usvojen tužbeni zahtev tužioca za naknadu nematerijalne štete zbog neosnovanog lišenja slobode. Broj dana neosnovanog lišenja slobode utvrđen u ovim presudama je 28.305.

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

Statistički podaci o izricanim kaznama zatvora<sup>85</sup>

Dužina kazne	2015. godine	2016. godine	2017. godine	2018. godine	2019. godine	2020. godine	2021. godine	Ukupno
Jedan do tri meseca	1.194	1.293	950	912	723	649	658	8.908
Tri do šest meseci	2.116	2.269	2.000	1.835	1.498	1.481	1.456	16.427
Šest meseci do jedne godine	2.422	2.424	2.199	1.860	1.664	1.562	1.618	16.933
Jedna do dve godine	1.438	1.520	1.448	1.256	1.239	1.137	1.159	10.828
Dve do tri godine	875	930	770	753	798	631	628	6.332
Tri do pet godina	550	707	628	616	589	480	592	4.839
5–10 godina	171	191	156	125	150	138	198	1.320
10–15 godina	34	49	38	29	36	50	35	330
15–20 godina	3	22	18	12	13	14	14	119
30–40 godina	13	9	11	7	4	8	6	69
40 godina	4	5	2	3	4	0	2	21
Ukupno	8.820	9.419	8.220	7.408	6.718	6.142	6.368	66.121

85 Ovi podaci su preuzeti sa internet stranice Republičkog zavoda za statistiku.

Statistički podaci o broju lica osuđenih na kazne zatvora koja su primljena u zavode za izvršenje krivičnih sankcija<sup>86</sup>

Dužina kazne	2015. godine	2016. godine	2017. godine	2018. godine	2019. godine	2022. godine	Ukupno
Do tri meseca	1.365	1.246	1.007	952	884	837	6.291
Tri do šest meseci	1.377	1.123	1.216	1.071	903	853	6.543
Šest meseci do jedne godine	1.353	1.190	1.151	1.072	1.107	945	6.818
Jedna do dve godine	934	1.037	1.048	944	1.017	983	5.967
Dve do tri godine	675	678	716	678	652	590	3.989
Tri do pet godina	633	763	736	722	718	791	4.363
Pet do deset godina	331	340	290	264	263	351	1.845
Deset do petnaest godina	49	54	70	62	66	52	353
Petnaest do dvadeset godina	18	21	19	18	17	22	115
Trideset do četrdeset godina	24	15	18	12	4	2	75
Ukupno	6.759	6.467	6.271	5.795	5.631	5.426	36.349

Broj lica koja su boravila u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija u Republici Srbiji<sup>87</sup>

Godina	2015. godine	2016. godine	2017. godine	2018. godine	2019. godine	2022. godine
Osuđena lica	7.670	7.958	8.081	7.927	7.799	7.390
Pritvorena lica	1.539	1.736	1.577	1.693	1.833	2.193
Mere bezbednosti	425	489	549	657	679	739

86 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 2020. i 2021. godinu.

87 *Ibid.*

Godina	2015. godine	2016. godine	2017. godine	2018. godine	2019. godine	2022. godine
Maloletnički zatvor	17	19	20	27	25	16
Vaspitna mera	194	200	192	177	257	192
Prekršajno kažnjeni	219	267	349	371	418	319
<b>Ukupno</b>	<b>10.064</b>	<b>10.669</b>	<b>10.768</b>	<b>10.852</b>	<b>11.011</b>	<b>10.849</b>

*Izrečene uslovne osude (sa i bez zaštitnog nadzora)<sup>88</sup>*

2015. godine	2016. godine	2017. godine	2018. godine	2019. godine	2020. godine	2021. godine
19.290	17.541	17.948	16.880	16.093	14.179	14.488

*Izrečene uslovne osude sa zaštitnim nadzorom<sup>89</sup>*

2015. godine	2016. godine	2017. godine	2018. godine	2019. godine	2020. godina	2021. godine	2022. godine
57	42	31	39	152	110	32	53

*Izrečene i izvršene kazne rada u javnom interesu<sup>90</sup>*

Godina	2015. godine	2016. godine	2017. godine	2018. godine	2019. godine	2020. godine	2021. godine
Izrečene presude	353	329	391	309	274	156	745
Izvršene presude	285	127	280	238	137	111	207

88 Podaci su preuzeti sa internet stranice Republičkog zavoda za statistiku.

89 Podaci su dobijeni od osnovnih i viših sudova i Uprave za izvršenje krivičnih sankcija putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

90 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.

*Izrečene kazne zatvora koje osuđeni služi u prostorijama u kojima stanuju<sup>91</sup>*

2016. godine	2017. godine	2018. godine	2019. godine	2020. godine	2021. godine	2022. godine
2.411	2.311	2.142	2.200	2.190	2.738	2.396

*Izricanje uslovnog otpusta<sup>92</sup>*

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

*Odluke o prevremenom otpuštanju<sup>93</sup>*

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. Najveći broj kazni 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. Ovakav trend nastavljen je i tokom 2022. godine, kada je izrečeno 5.462 kazni zatvora.

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.

91 Podaci su dobijeni od Uprave za izvršenje krivičnih sankcija i osnovnih i viših sudova putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

92 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 prethodne tri godine.

93 *Ibid.* Do trenutka zaključenja pisanja izveštaja Beogradski centar za ljudska prava nije dobio podatke za prethodne tri godine.

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

### 3. 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 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.<sup>94</sup>

#### 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

---

<sup>94</sup> S. Mandić, „Zaštita prava na pravično suđenje u odlukama Ustavnog suda Srbije i Evropskog suda za ljudska prava o Srbiji“, *Deset rasprava o pravosuđu*, CEPRIS, Beograd 2020.



povodom, postupkom za promenu Ustava RS, kojim promenjen član 142 Ustava RS, propušteno je proširivanje garancije javnosti na suđenje u celini – raspravljanje i objavljivanje presude. U pojedinim komentarima Nacrta zakona o uređenju sudova<sup>95</sup> predloženo je da se u članu 9 Nacrta uvrsti garancija javnosti objavljivanja sudskih odluka, jer je ono neodvojivi deo rasprave pred sudom. Do zaključenja pisanja ovog izveštaja, nije izvesno da li će takav predlog biti usvojen.

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.<sup>96</sup> 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.<sup>97</sup>

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. Nacrt zakona o uređenju sudova je propustio da predvidi donošenje sudskog poslovnika od strane Visokog saveta sudstva, uz eventualne konsultacije za ministrom pravosuđa, što je bila zajednička preporuka domaće stručne javnosti i Venecijanske komisije.<sup>98</sup> U donošenju sudskog poslovnika (čl. 76 Nacrta) predložena je podeljena nadležnost ministra pravosuđa i VSS. To ukazuje da će, u slučaju da se predloženi model ne poboljša, uspostavljanje kriterijuma za objavljivanje informacija o pravnosnažno okončanim postupcima i dalje biti predmet kompromisa izvršne i sudske vlasti.

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

---

95 „Primedbe na nacrt zakona o sudijama, uređenju sudova i Visokom savetu sudstva”, dostupno na internet stranici CEPRIS.

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

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

98 Nacrt zakona objavljen je u decembru na internet stranici Ministarstva pravde.

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. Stoga je potrebno da se zakonom ili sudskim poslovnikom uspostavi obaveza vođenja evidencije o obimu i razlozima isključenja javnosti.

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 onemogućen je 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.<sup>99</sup> 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 121.523.<sup>100</sup> Broj nerešenih predmeta je u odnosu na prethodnu godinu u blagom porastu i čine 33% ukupnog broja predmeta u radu.

U 2021. povećan je priliv predmeta pred osnovnim sudovima i zbog tzv. masovnih predmeta gde je osnov spora obrada troškova bankarskih kredita. U ovoj godini Vrhovni kasacioni sud primio je 90.000 predmeta delegacija u cilju ravnomerne

---

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

100 Godišnji izveštaj o radu sudova u Republici Srbiji za 2021. godinu, str. 4. Dostupan na internet stranici Vrhovnog kasacionog suda.

rasterećenosti osnovnih sudova u parničnim postupcima pokrenutim po tužbama protiv banaka, radi naplate troškova obrade kredita.<sup>101</sup>

Povećanje je naročito izraženo u beogradskim osnovnim sudovima i Višem sudu u Beogradu. Specifičnost položaja Višeg suda se ogleda u nadležnosti koja je znatno šira u odnosu na druge više sudove u Srbiji. To se pre svega odnosi na nadležnosti utvrđene 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. 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 sedištima i područjima 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 nesrazmeran priliv predmeta u odnosu na druge više sudove – tokom 2021. godine, ovaj sud je ukupno imao u radu 144.164 predmeta.<sup>102</sup> Prvi, Drugi i Treći osnovni sud u Beogradu su tokom 2021. godine postupali u ukupno 620.271 predmetu.<sup>103</sup> Imajući u vidu da su Viši sud u Beogradu i tri osnovna suda u Beogradu postupali u petini svih predmeta u radu u sudovima u Srbiji, moglo bi se zaključiti da problem efikasnosti ovih sudova presudno utiče na efikasnost pravosudnog sistema u celini.

Statistički izveštaji pokazuju da je Upravni sud takođe opterećen obimnim prilivom predmeta. Tokom 2022. godine, dodatnom opterećenju doprineli su izborni sporovi, imajući u vidu da su 3. aprila održani izbori za predsednika Republike, izbori za narodne poslanike, lokalni izbori u glavnom gradu i još 13 opština. Broj predmeta pred Upravnim sudom je u konstantnom porastu usled kontinuiranog proširenja nadležnosti. Iako je već ranije, pa i u ovom izveštaju, konstatovano da je u cilju efikasnijeg ostvarivanja prava građana pred upravnim organima potrebno sprovesti analize i preduzeti odgovarajuće mere na planu statusa, nadležnosti, organizacije i kapaciteta upravnog sudstva i načina uređenja upravnog spora, Nacrt zakona o uređenju sudova je propustio da na bilo koji način reformiše stvarnu i mesnu nadležnost Upravnog suda.

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

---

101 *Ibid.*, str. 1.

102 *Ibid.*, str. 48.

103 *Ibid.*, str. 183–193.

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 normativno i formalno radi na popularizaciji alternativnog rešavanja sporova, medijacija i dalje nije funkcionalna metoda rešavanja spornih odnosa. Zakon o posredovanju u rešavanju sporova, ni bilo koji drugi zakon, nije promenjen u pravcu podsticanja alternativnog rešavanja sporova. Tokom 2021. godine, u građanskim stvarima je manje od 1% predmeta rešavano putem medijacije, a tek 10% od ovih predmeta je okončano sporazumom.<sup>104</sup> Komparativna analiza uređenja sudova,<sup>105</sup> koja je uključila poređenje pravosudnog sistema Srbije, Norveške, Danske, Finske, Estonije, Austrije, Slovenije i Hrvatske pokazala je da smanjenje priliva prvostepenih predmeta ne zavisi od sudijske mreže već od snage alternativnih postupaka rešavanja sporova i procesnih pravila za ponavljajuće (repetitivne) predmete. Ustanovljeno je da je potrebno uspostavljanje obavezne medijacije za određene kategorije sporova koji su medijabilni. Ukoliko bi to bilo učinjeno, racionalizacija sudske mreže bi bila opravdana s obzirom na to da Srbija ima viši broj sudija i sudova na sto hiljada stanovnika od većine evropskih zemalja. 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”.<sup>106</sup>

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 iz godine u godinu u porastu. Ovo se 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.

---

104 Izveštaj EK za 2022, str. 25.

105 Bojan Spaić, *Komparativna analiza uređenja sudova*, CEPRIS, 2022.

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

### 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 da 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.<sup>107</sup> Prema poslednjim objavljenim podacima, od ukupnog broja predmeta u radu u Ustavnom sudu 2021. godine, čak 98,72% su činile ustavne žalbe.<sup>108</sup>

Prema podacima o radu Ustavnog suda, dostupnim u godišnjim izveštajima o radu u periodu 2008–2021. 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 1.409 ustavnih žalbi Sud je utvrdio povredu prava na pravično suđenje (ako posmatramo sve njegove elemente) kao najbrojniju među svim utvrđenim povredama Ustavom garantovanih prava. Tokom 2021. godine, poslednje godine za koju je Sud objavio podatke o radu, utvrđena je povreda prava na pravično suđenje u 999 predmeta.<sup>109</sup>

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.<sup>110</sup> 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.<sup>111</sup>

### 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.<sup>112</sup>

---

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

108 Pregled rada Ustavnog suda u 2021. godini, str. 3.

109 *Ibid.*, str. 7.

110 *Ibid.*

111 S. Mandić, *op. cit.*

112 *Ibid.*

Prema podacima ESLJP, od ukupno 199 presuda kojima je konstatovana povreda prava iz Konvencije, a koje su donete od ratifikacije Konvencije do 2021. godine i koje se odnose na Srbiju,<sup>113</sup> povrede prava na pravično suđenje iz člana 6 Konvencije (posmatranog u celini) utvrđene su u čak 162 presuda, odnosno 69% od ukupnog broja konstatovanih povreda koje je učinila Srbija.

Presude ESLJP su javno dostupne, mnoge od njih i na srpskom jeziku.<sup>114</sup> Stoga argumentacija i razlozi suda za odlučivanje o osnovanosti predstavlki 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.<sup>115</sup>

Odluke i argumentacija ESLJP u prethodnih deset godina (2010-2021) u predmetima u kojima je presuđeno protiv Republike Srbije, a u kojima je utvrđena povreda prava na pravično suđenje iz člana 6 Konvencije, ukazuju na to da se najveći broj predstavlki 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.<sup>116</sup>

### 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.<sup>117</sup>

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

---

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

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

115 S. Mandić, *op. cit.*

116 *Ibid.*

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

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.<sup>118</sup>

Prema podacima iz Izveštaja, a na osnovu inicijalnog prikupljanja podataka,<sup>119</sup> 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.<sup>120</sup>

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 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.

## 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.<sup>121</sup> Prema praksi Evropskog suda, privatnost, između ostalog, obuhvata i fizički i moralni integritet, seksualnu opredeljenost,<sup>122</sup> odnose s drugim ljudima, uključujući i poslovne i

---

118 Godišnji izveštaj Ministarstva pravde o pružanju besplatne pravne pomoći. Dostupno na internet stranici Ministarstva pravde. Izveštaj za 2022. godinu nije objavljen do trenutka pisanja ovog priloga.

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

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

121 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).

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

profesionalne odnose.<sup>123</sup> Evropski sud prihvata široko tumačenje koncepta privatnosti i smatra da se sadržina ovog prava ne može unapred taksativno odrediti.<sup>124</sup>

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,<sup>125</sup> koje je garantovano članom 23 Ustava.

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

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

## 4.2. Tajnost prepiske

### 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 odluci<sup>126</sup> 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,

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

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

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

126 Odluka Ustavnog suda IUŽ – 1245/10.



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.<sup>127</sup> Međutim, nakon ove odluke postavilo se pitanje zakonitosti pojedinih odredaba u propisima država članica EU koje su omogućavale zadržavanje podataka o elektronskim komunikacijama, pa je tokom 2022. Evropski sud pravde odlučivao i o ovom pitanju. Tako je u septembru 2022. godine, na inicijativu nemačkih telekomunikacionih kompanija *Deutsche Telekom unit Telekom Deutschland* i *SpaceNet AG*<sup>128</sup> Evropski sud pravde potvrdio da pravo Evropske unije sprečava opšte i neselektivno zadržavanje podataka o elektronskom saobraćaju i lokaciju, osim u slučaju ozbiljne pretnje po nacionalnu bezbednost. Sud je ovim potvrdio da je nemački propis koji je predviđao opštu obavezu zadržavanja podataka suprotan propisima EU.

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 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 Vojnobebezbednosna agencija.

---

127 Vidi *Izveštaj 2017*, II.5.2.

128 Slučaj br. C-793/19 *SpaceNet* i C-794/19 *Telekom Deutschland*. Videti takođe *GD v Commissioner of An Garda Síochána & others*, slučaj br. C-140/20.

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.<sup>129</sup> Iako je Vlada usvojila Predlog zakona o elektronskim komunikacijama još oktobra 2017. godine ni u 2021. godini nije ušao u skupštinsku proceduru. Predlog zakona je povučen početkom 2019. godine. Početkom 2023. godine, Ministarstvo informisanja i telekomunikacija objavilo je novi Nacrt zakona o elektronskim komunikacijama, ali ovaj dokument ne uređuje pitanja u vezi zadržanih podataka.<sup>130</sup>

#### 4.2.2. Tajnost prepiske u 2022. godini

Otkrića o prisluškivanju i praćenju novinara privlačila su pažnju svetske, a posebno javnosti u Evropskoj uniji i u 2022. godini. Nakon otkrića o upotrebi softvera *Pegaz* izraelske kompanije *NSO group* za praćenje gotovo 50.000 mobilnih telefona (među kojima su bili i telefoni novinara, političara i aktivista),<sup>131</sup> u Grčkoj su otkriveni slučajevi korišćenja sličnog alata po imenu *Predator*. Ovaj *malware* korišćen je za „hakovanje” telefona, a potom i praćenje novinara i političkih aktivista.

---

129 Vidi *Izveštaj 2017*, II.5.3.

130 Nacrt je dostupan na stranici: eKonsultacije.

131 Vidi *Izveštaj 2021*, II.4.2.2.

Sve ovo bilo je povod da EU u martu formira Pegaz komitet (*the Pegasus committee – PEGA*), kako bi se istražila zloupotreba softvera za nadzor od strane vlada država članica EU. U januaru 2023. godine, Pegaz komitet objavio je nacrt preporuka u kojima izražava duboku zabrinutost zbog nedostatka adekvatnog odgovora Evropske unije na napade na demokratiju unutar država članica. Posebne preporuke date su za Poljsku, Mađarsku, Španiju, Kipar i Grčku, koje su pozvane da hitno uspostave i ojačaju institucionalne i pravne garancije i da omoguće nadležnim organima da sprovedu istrage o eventualnom korišćenju špijunskog softvera.<sup>132</sup>

Pitanje kupovine i korišćenja opreme za nadzor od strane nosilaca javnih ovlašćenja otvorilo se tokom 2022. godine i u Srbiji. Prema pisanju Balkanske istraživačke mreže (BIRN), tokom 2019. i 2020. godine, Javno preduzeće Elektroprivreda Srbije (EPS), nabavilo je različitu opremu za nadzor, među kojima su i softveri za prikupljanje i analizu ličnih podataka, lozinki sa društvenih mreža, dekodiranje učitanih podataka, itd. Za primenu ovih alata, odnosno obradu podataka njihovim korišćenjem, EPS nema ovlašćenja, pa se postavlja pitanje svrhe zbog koje su oni nabavljeni, zakonitosti njihovog korišćenja, ali i zakonitosti javnih nabavki putem kojih je oprema pribavljena.<sup>133</sup>

I tokom 2022, nastavljene su spekulacije u vezi slučaja navodnog prisluškivanja predsednika Aleksandra Vučića. Naime, 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 javnost.<sup>134</sup> Iako je i sam Aleksandar Vučić tvrdio da su nadležni organi dokazali slučaj njegovog prisluškivanja,<sup>135</sup> ni tokom 2022. godine javnost nije dobila konkretne informacije ko je prisluškivao predsednika niti je podignuta optužnica povodom ovog slučaja.

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.<sup>136</sup> Zakon o elektronskim komunikacijama koji na nea-

---

132 „Greece’s surveillance scandal must shake us out of complacency”, Amnesty International, 26. januar 2023.

133 „Prislušni centri unutar EPS-a: Nabavili opremu kakvu koriste tajne službe”, *BIRN*, 29. mart.

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

135 „Vučić: Moje prisluškivanje su potvrdili nadležni organi”, *Al Jazeera*, 20. jun.

136 Vidi *Izveštaj 2018*, II.4.3. i *Izveštaj 2019*, II.4.3.

dekvatan način uređuje ovu oblast je u procesu izmene već gotovo 6 godina. Usvajanje novog Zakona o elektronskim komunikacijama prepoznato je kao nedostatak i u primeni obaveza Republike Srbije u okviru pregovaračkog Poglavlja 10 – Informaciono društvo i mediji. Iz tog razloga je i Radna grupa Nacionalnog konventa za Evropsku uniju za pregovaračko Poglavlje 10 u aprilu predložila Vladi Srbije da pristupi procesu izrade novog zakona, a očekuje se da novi propis bude usvojen tokom 2023. godine. Međutim, u kojoj meri i po kom osnovu policija i bezbednosne službe koriste mogućnost pristupa bazama o ostvarenoj komunikaciji prema važećem pravnog okviru, 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 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. godinu 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.<sup>137</sup> 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,

---

137 Izveštaj je dostupan na internet stranici SHARE fondacije.

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 organi<sup>138</sup> po broju zahteva za pristup podacima prednjači MUP sa 110.305 zahteva od kojih je ispunjeno 110.297. BIA je podnela ukupno 1.073 zahteva od kojih je sud odbio 10 zahteva dok su ostali odobreni.<sup>139</sup>

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.

Kako je sastav parlamenta nakon izbora održanih aprila 2022. značajno izmenjen, i predstavnici opozicionih stranaka dobili su svoja mesta u radnim telima. Međutim, to se nije u velikoj meri odrazilo na dosadašnje prakse Odbora za kontrolu službi bezbednosti, delom i zbog činjenice da većinu članova Odbora čine predstavnici parlamentarne većine, pa je utisak da Srbija i dalje nema delotvoran mehanizam civilne kontrole službi bezbednosti. Od početka rada novog saziva parlamenta, Odbor je održao tri sednice, među kojima i konstitutivnu. Na prvoj sednici Odbora, održanoj 17. oktobra, usvojena je Odluka o načinu održavanja sednice Odbora za kontrolu službi bezbednosti na kojoj se razmatraju tajni podaci, kao i Odluka o načinu sprovođenja neposrednog nadzora nad radom službi bezbednosti Republike Srbije. Nakon tri dana, održana je naredna sednica, zatvorena za javnost, na kojoj je Odbor razmatrao i usvojio izveštaje o radu generalnog inspektora u službi Ministarstva odbrane, za period od 1. jula 2021. do 30. juna 2022. godine. U izveštaju sa sednice Odbora dostupnom na veb stranici Parlamenta, navodi se da je u periodu pokrivenom izveštajem generalni inspektor službi Ministarstva odbrane između ostalog sproveo i nadzor nad zakonitošću primene posebnih postupaka i mera za tajno prikupljanje podataka, te da tokom nadzora nisu uočene nezakonitosti i nepravilnosti u radu agencija, što je Odbor pozitivno ocenio.

Treba napomenuti da godinama unazad, Narodna skupština propušta da adekvatno vrši svoju kontrolnu ulogu u oblasti upravljanja informacijama, uključujući i pitanja primene Zakona o tajnosti podataka. Tako, parlament kao ni nadležni Odbor

---

138 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.

139 Treba imati u vidu da BIA koristi dva pravna osnova za 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.

za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu do sada nisu razmatrali pitanja odsustva nadzora u oblasti tajnosti podataka, a koji bi trebalo da sprovedi Ministarstvo pravde.<sup>140</sup>

#### 4.3. Porodični život i porodica

Prema praksi Evropskog suda za ljudska prava porodični život se shvata u smislu faktičkog postojanja bliskih ličnih veza<sup>141</sup> i obuhvata niz odnosa, kao što su brak, deca, odnosi između roditelja i dece<sup>142</sup> i nevenčanih parova koji žive sa svojom decom.<sup>143</sup> Čak i sama mogućnost zasnivanja porodičnog života može biti dovoljna da privuče zaštitu odredbe člana 8.<sup>144</sup> Drugi odnosi za koje je utvrđeno da spadaju pod član 8 obuhvataju odnose sestara i braće, ujaka/tetke i sestričina/bratičina,<sup>145</sup> roditelja i usvojene dece i baba i deda sa svojim unucima.<sup>146</sup> 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.<sup>147</sup>

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 na-

140 Videti više: M. Stefanović, D. Mileusnić, U. Mišljenović, *Primena Zakona o tajnosti podataka u Republici Srbiji – Nadzor i sudska praksa*, 2021.

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

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

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

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

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

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

147 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.

čin eventualnu zakonodavnu promenu. Ovakvo rešenje naročito je problematično u slučajevima kada jedan supružnik promeni pol, kao što je to bio slučaj u jednom od predmeta raspravljanim pred Ustavnim sudom.<sup>148</sup> 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).

#### 4.4. Slučaj *Popadić protiv Srbije*

U avgustu 2022. godine, sedmočlano veće suda, u predmetu *Popadić protiv Srbije*, utvrdilo je da je država Srbija povredila pravo podnosioca predstavke na poštovanje privatnog i porodičnog života, zajemčenog članom 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Podnosilac je predstavku Evropskom sudu za ljudska prava podneo još 2011. godine, zbog povrede prava na pravično suđenje, tvrdeći da je zbog predugog trajanja postupka pred domaćim sudovima godinama bio lišen prava da kao roditelj provodi vreme sa svojim detetom, bez mogućnosti da efikasno ostvaruje svoje roditeljsko pravo. Evropski sud za ljudska prava je prekvalifikovao povredu, smatrajući da se ne radi o povredi člana 6 Konvencije (pravo na pravično suđenje), već o povredi člana 8 (pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života) i referisao na pozitivnu obavezu države da preduzme mere koje omogućavaju i olakšavaju kontakt roditelja i dece, i na to da se ta obaveza proteže i na sudske spоровe između roditelja i/ili drugih članova porodice. Evropski sud za ljudska prava se takođe nije složio sa Ustavnim sudom da je trajanje predmeta bilo opravdano zbog kompleksnosti predmeta i utvrdio da su domaći sudovi odgovorni za odugovlačenje postupka.<sup>149</sup>

---

148 Odluka Ustavnog suda Už – 3238/2011.

149 Mihailo Pavlović, „ESLJP: Srbija povredila pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života usled propusta da obezbedi kontakt podnosioca sa detetom”, *Srbija pred međunarodnim sudovima*, 26. septembar; *Popadić protiv Srbije*, ECtHR, App. no. 7833/12.

## 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.<sup>150</sup>

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, kulturnog 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.

---

150 Za kritički osvrt na novi Zakon o zaštiti podataka o ličnosti vidi *Izveštaj 2018*, II.5.2., *Izveštaj 2019*, II.5.1., *Izveštaj 2020*, II.5.1. i *Izveštaj 2021*, II.5.1.



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.

U slučaju obrade podataka za potrebe zaključenja ugovora, bitno je naglasiti da se radi o radnjama koje se preduzimaju na zahtev lica na koja se podaci odnose. U svakom slučaju, bilo da se radi o obradi podataka za svrhe zaključenja ili izvršenja ugovora, mora se voditi računa da se obrađuju podaci koji su zaista neophodni za ostvarenje svrhe.

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 kako bi se zaštitila ova dobra.

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 i podrazumeva postojanje zakona koji propisuje javni interes koji se ostvaruje obradom podataka, odnosno ovlašćenje koje se ostvaruje.

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 biti 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. Ovaj pravni osnov ne odnosi se na nosioce javnih ovlašćenja.

Zakon prepoznaje i posebne vrste podataka o ličnosti čija je obrada u načelu zabranjena. Radi se o obradi podataka koji ukazuju na rasno ili etničko poreklo, političko mišljenje, versko ili filozofsko uverenje ili članstvo u sindikatu, kao i obradi 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, poput postojanja izričitog pristanka lica na koja se podaci odnose.

Član 5 Zakona utvrđuje načela obrade podataka. Ona imaju izuzetan značaj jer predstavljaju određenu vrstu „putokaza” kako se imaju primenjivati odredbe zakona ali mogu biti i osnov za odgovornost rukovaoca i obrađivača ukoliko postupaju suprotno njima. Zakon propisuje šest načela. Prvo je načelo zakonitosti, poštenja i transparentnosti prema kome 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 omogućće 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, pri tom 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. Obrađivač postupa prema uputstvima rukovaoca i sledstveno tome odgovornost leži na rukovaocu. Ipak, to ne znači da ne postoji odgovornost obrađivača. Tako, 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 obavješten 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 proizvede 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.

Najzad, kada je u pitanju zaštita, Zakon predviđa različite mehanizme. Tako, 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 obrade 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 usklađivanja zakona i drugih propisa sa odredbama Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, međutim do kraja 2022. 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.<sup>151</sup>

---

151 Vidi *Izveštaj 2018*, II.5.2.

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. U istraživanju koje je organizacija Partneri Srbija objavila tokom 2022. godine, a u kom su analizirane sve presude donete u sudskim predmetima za krivično delo neovlašćenog prikupljanja podataka (čl. 146 KZ) od septembra 2020. do avgusta 2021. godine, navodi se da su u ovom periodu donete tri osuđujuće presude koje se tiču krivičnog dela neovlašćeno prikupljanje ličnih podataka od strane lica koje je izvršilo krivično delo u svojstvu službenog lica, iz člana 146, st. 3 KZ. Ovde je za pokretanje krivičnog postupka protiv učinioca nadležno javno tužilaštvo. Pored toga, dve osuđujuće odluke su donete u postupku koji je pokrenut po privatnoj tužbi tj. za krivično delo neovlašćeno prikupljanje ličnih podataka iz člana 146, st. 1 KZ.<sup>152</sup> Međutim, uprkos malom broju osuđujućih presuda, primećen je pomak u odnosu na prethodnu analizu organizacije Partneri Srbija, u kojoj je analiziran period od 2015. godine do avgusta 2020. godine.<sup>153</sup> U odnosu na samo dve osuđujuće presude tada (uslovne osude) sada se može primetiti povećanje broja takvih odluka u periodu na koji se odnosi novo istraživanje. Iz predstavljenih okolnosti slučajeva koji su rezultirali osuđujućim presudama, primećuje se da se radi o javnim službenicima koji su zloupotrebili ovlašćenja koja proističu iz obavljanja službene dužnosti koja je zasnovana na pristupu tuđim ličnim podacima, dok se u slučaju predmeta pokrenutih po privatnim tužbama ističe neovlašćeno objavljivanje tuđih podataka na društvenim mrežama kao način izvršenja krivičnog dela. Iako je nesumnjivo značajno to što su u konkretnim predmetima izvršioi krivičnog dela sankcionisani, odnosno da su žrtve u konkretnim slučajevima dobile satisfakciju osuđujućim presudama, ukazujemo da u našoj sudskoj praksi za član 146 KZ i dalje nedostaju presude za „velike” slučajeve povrede prava građana na zaštitu podataka o ličnosti.<sup>154</sup>

---

152 *Privatnost i zaštita podataka o ličnosti u Srbiji – Reforma i primena pravnog okvira u odabranim sektorskim oblastima (2021–2022)*, Partneri Srbija, 2022, str. 24.

153 *Privatnost i zaštita podataka o ličnosti u Srbiji – Analiza odabranih sektorskih propisa i njihove primene*, Partneri Srbija, mart 2021.

154 *Privatnost i zaštita podataka o ličnosti u Srbiji – Reforma i primena pravnog okvira u odabranim sektorskim oblastima (2021–2022)*, Partneri Srbija, 2022, str. 24–30.

## 5.2. Zaštita podataka o ličnosti u 2022. 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 2022. godini zabeleženi su brojni slučajevi koji su doveli do ugrožavanja ličnih podataka građana ili potencijalno mogu ugroziti lične podatke građana.

Tokom 2022. godine zabeležen je niz slučajeva povreda podataka o ličnosti. Prema podacima grupe organizacija civilnog društva,<sup>155</sup> povrede podataka o ličnosti najučestalije su među povredama prava iz spektra prava na privatnost. Tako se od 167 dokumentovanih povreda, njih 132 odnosilo na informacionu privatnost, 30 na povrede psihičkog ili fizičkog integriteta a 5 na povrede teritorijalne privatnosti.<sup>156</sup>

Neki od ovih slučajeva bili su predmet postupaka nadležnih institucija, a neki su skrenuli i pažnju šire javnosti. Među njima je slučaj iz avgusta 2022. godine, kada je dostavljač kompanije Wolt zloupotrebio podatke iz baze klijenata i dan nakon dostavljanja porudžbine kontaktirao klijentkinju za privatne svrhe. Klijentkinja je podnela žalbu kompaniji nakon koje je dostavljač dobio otkaz, što je ujedno pokrenulo i širu društvenu debatu o značaju zaštite podataka o ličnosti.<sup>157</sup>

U praksi Poverenika u ovoj oblasti, u jednom od slučajeva, Poverenik je tokom 2022. godine jednoj zdravstvenoj ustanovi izrekao opomenu jer nisu obezbedili odgovarajuću zaštitu podataka o ličnosti pacijentkinje. Prema navodima Poverenika, zdravstvena ustanova nije obezbedila primenu neophodnih mehanizama zaštite podataka, pa je nakon sprovedenog inspeksijskog nadzora, ovaj nezavisni organ utvrdio da je 18 zdravstvenih radnika izvršilo neovlašćeni uvid u zdravstveni e-karton pacijentkinje. Protiv svih zdravstvenih radnika pokrenuti su disciplinski postupci.<sup>158</sup>

U toku 2022. godine, u javnost je došla i informacija da je Dom zdravlja Stari grad instalirao sistem za prepoznavanje lica u holu, kako bi se kontrolisalo, odnosno evidentiralo radno vreme zaposlenih u toj ustanovi. Rukovalac pre uspostavljanja sistema nije obavestio zaposlene o uspostavljanju ovog sistema niti je sproveo odgovarajuću procenu uticaja na zaštitu podataka. Poverenik je nakon sprovedenog

---

155 Bazu povreda privatnosti uspostavile su organizacije Partneri za demokratske promene Srbija, SHARE fondacija, Udruženje Da se zna!, Beogradska otvorena škola, NVO ATINA i Inicijativa A11.

156 Baza povreda privatnosti sa više informacija o povredama privatnosti je dostupna na internet stranici [monitoring.mojipodaci.rs](https://monitoring.mojipodaci.rs).

157 „Ej, kakva je hrana bila juče?": Dostavljač dobio otkaz zbog poruke mušteriji, Wolt objasnio šta se dogodilo", *Danas*, 11. avgust.

158 *Zaštita podataka o ličnosti: Stavovi, mišljenja i praksa Poverenika*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, 2023, str. 12 i 13.

inspekcijskog nadzora, na inicijativu organizacije Partneri Srbija<sup>159</sup> zabranio Domu zdravlja da vrši obradu slika zaposlenih u cilju identifikacije putem uređaja za prepoznavanje lica, a u svrhu kontrole i evidentiranja radnog vremena zaposlenih. U odluci Poverenika utvrđeno je da je Dom zdravlja obradu biometrijskih podataka zaposlenih vršio bez pravnog osnova, postupao suprotno načelu minimizacije podataka, kao i da je obradu vršio bez prethodno izvršene procene uticaja predviđenih radnji obrade na zaštitu podataka o ličnosti i pribavljenog mišljenja Poverenika. Rukovaocu je tada takođe u odluci naloženo da „komisijski obriše sve podatke o ličnosti zaposlenih, koji su prikupljeni radi dalje obrade putem uređaja za prepoznavanje lica, u svrhu kontrole i evidentiranja radnog vremena zaposlenih i da u istom roku obavesti sve zaposlene od kojih su predmetni podaci prikupljeni o brisanju tih podataka”.<sup>160</sup>

Takođe, i dalje ne postoje efikasni mehanizmi utvrđivanja odgovornosti u slučajevima curenja podataka u medije. Tako je 2022. godine BIRN izveštavao o slučaju Igora Vukotića, komercijaliste iz Zemuna, čiju je fotografiju iz lične karte objavio dnevni list *Blic*, predstavljajući ga kao vođu škaljarskog klana. Iako nalazi Sektora unutrašnje kontrole, kao i Poverenika nakon sprovedenog nadzora, ukazuju da su podaci procureli iz Bezbednosno-informativne agencije, ali još uvek nije utvrđeno koji službenik BIA je fotografiju dostavio *Blicu*.<sup>161</sup>

Primena Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i dalje nije u dovoljnoj meri zaživela. Do kraja 2022. godine, samo oko 2.800 obveznika ispunilo je svoju zakonsku obavezu i imenovalo lice za zaštitu podataka o ličnosti, iako zakonska obaveza postoji već više od tri godine. Građani i dalje nemaju svest o tome koja su njihova prava, rukovaoci šta su im obaveze, dok lica zaposlena u pojedinim opštinama uopšte nisu ni čula za instituciju Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Takođe, primećeno je da građani i dalje olako ostavljaju svoje lične podatke na internetu. Istraživanja su pokazala da skoro 40 odsto dece između 12 i 18 godina ne zna kako da zaštititi svoje podatke na mreži. Upravo iz tog razloga, planirano je uključivanje zaštite podataka o ličnosti u školske programe. Izrađen je i buklet „Naši podaci su naše blago”, kako bi se najmlađima približio značaj njihovih ličnih podataka, naročito u *online* okruženju.<sup>162</sup>

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti ne može sam u potpunosti regulisati oblast zaštite podataka u Srbiji. Zbog toga, neophodno je doneti ili izmeniti brojne sektorske zakone koji bi ujedno uredili specifičnosti koje zakon nije regulisao. Iako je ova obaveza propisana Akcionim planom za Poglavlje 23,<sup>163</sup> kao i samim Zakonom o

---

159 Poverenik na osnovu inicijative Partnera Srbija zabranio Domu zdravlja Stari grad obradu biometrijskih podataka zaposlenih, Partneri Srbija, 30. avgust.

160 *Zaštita podataka o ličnosti: Stavovi, mišljenja i praksa Poverenika*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, 2023, str. 12 i 13.

161 „Slučaj Vukotić: Podaci iz policije i bezbednosnih službi redovno na stranicama tabloida”, *BIRN*, 24. avgust.

162 „Marinović: Podaci o ličnosti su blago vrednije od novca”, *Danas*, 31. januar.

163 Aktivnost 3.9.1.2. Akcioni plan za poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava, Pregovaračka grupa za Poglavlje 23, jul 2020, str. 285.

zaštiti podataka o ličnosti, ovaj proces još uvek nije ni započet. Takođe, niz pitanja, poput obrade biometrijskih i genetskih podataka, nisu uređeni ZZPL, što su bili neki od razloga za izradu Strategije zaštite podataka o ličnosti, koja bi trebalo da na sveobuhvatan način odredi pravac i način unapređenja stanja u ovoj oblasti, naročito u pogledu reforme pravnog okvira i njegove primene.<sup>164</sup>

Odlukom Vlade Republike Srbije u junu 2021. godine formirana je Radna grupa za pripremu predloga Strategije zaštite podataka o ličnosti, sa propratnim Akcionim planom. U Radnoj grupi prvobitno su se nalazili predstavnici rukovalaca podacima o ličnosti i to organa vlasti – Vlade, ministarstava, pravosuđa. Radnoj grupi su se naknadno, u decembru 2021, priključili predstavnici Nacionalnog konventa za EU, i to organizacije Partneri Srbija i SHARE fondacija. Tokom 2022. godine Radna grupa sastala se jednom, a u međuvremenu su prikupljeni komentari i predlozi na Nacrt strategije. Očekuje se da će javna rasprava o Nacrtu strategije biti sprovedena u prvom kvartalu 2023. godine.

Tokom 2022. godine, nastavljen je rad i na razvoju tzv. mekog prava u oblasti razvoja i primene veštačke inteligencije. U skladu sa Strategijom razvoja veštačke inteligencije u Republici Srbiji za period 2020–2025. godine, krajem novembra, Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija otvorilo je proces konsultacija u postupku pripreme Etičkih smernica za razvoj, primenu i upotrebu pouzdane i odgovorne veštačke inteligencije.<sup>165</sup> Iako su pojedine organizacije civilnog društva bile uključene u proces izrade Nacrta etičkih smernica, utisak je da je ovaj proces trebalo da bude transparentniji, a i dostupniji za učešće širem krugu organizacija, međunarodnim organizacijama, nezavisnim institucijama i predstavnicima naučne zajednice, koji u skladu sa svojim iskustvom mogu dati značajan doprinos kreiranju kvalitetnih odredaba. Veći nivo participativnosti bi doprineo i nivou primenljivosti Smernica, u smislu da budu definisane u skladu sa realnim stanjem i mogućnostima subjekata koji treba da ih primenjuju. Takođe, Nacrt smernica ne adresira posebno razvoj i primenu veštačke inteligencije u javnom sektoru, što bi bilo značajno učiniti zbog velikog uticaja ovih procesa na ljudska prava.

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.<sup>166</sup> U Izveštaju o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23 za treći kvartal 2022. godine ocenjeno je da je aktivnost delimično realizovana.<sup>167</sup> Navodi se da u izveštajnom periodu Poverenik nije davao mišljenja na akte kojima se uređuje video nadzor.

---

164 Izveštaj o procesu donošenja Strategije o zaštiti podataka o ličnosti u Srbiji, Partneri Srbija, jul 2022, str. 5.

165 „Konsultacije o Nacrtu etičkih smernica za razvoj, primenu i upotrebu pouzdane i odgovorne veštačke inteligencije”, Nacionalna platforma za veštačku inteligenciju, 2. decembar.

166 Revidirani AP za Poglavlje 23. Dostupan na internet stranici Ministarstva pravde.

167 Izveštaj je dostupan na internet stranici Ministarstva pravde.

Tokom 2022. godine, Ministarstvo unutrašnjih poslova nastavilo je i rad na propisu koji bi uredio primenu biometrijskog nadzora i obradu podataka građana korišćenjem sistema za automatasko prepoznavanje lica. Naime, u septembru 2021. godine, po prvi put je javnosti predstavljen Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima kojim bi u Srbiji došlo do uspostavljanja pravnog osnova za uvođenje masovnog biometrijskog video nadzora, koji podrazumeva tehnologiju za detekciju i automatsko prepoznavanje lica, a sve u cilju unapređivanja i efikasnijeg obavljanja policijskih i drugih unutrašnjih poslova. U prethodnom izveštaju Beogradskog centra za ljudska prava, detaljnije su analizirane odredbe Nacrta zakona i konstatovano je da ovakav mehanizam ostavlja prostor za brojne zloupotrebe, pa su stoga organizacije civilnog društva urgirale da se ovakav nacrt povuče iz procedure. Takođe, jedna od glavnih kritika bila je i da nije izrađena i odgovarajuća procena uticaja ovakvog zakona na zaštitu podataka o ličnosti, imajući u vidu korišćenje savremenih tehnologija video nadzora, nesrazmernost uspostavljanja ovakvog sistema sa ciljevima koji se žele postići, kao i direktno ugrožavanje prava na privatnost građana usled mogućnosti rekonstrukcije kretanja, praćenja komunikacije i slično.<sup>168</sup>

Nakon što je prvobitni Nacrt zakona povučen iz procedure na zahtev predsednika Srbije Aleksandra Vučića, MUP je inicirao sprovođenje procesa konsultacija sa organizacijama civilnog društva koje se bave zaštitom ljudskih prava i pitanjima sektora bezbednosti. Nakon održanih sedam sastanaka na kojima su, između ostalog, razmatrani različiti aspekti biometrijskog nadzora, procena uticaja na zaštitu podataka, u decembru 2022. godine, MUP je objavio čitav set nove regulative u oblasti unutrašnjih poslova, između ostalog i novi Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima.<sup>169</sup> Međutim, i drugi nacrt sadržao je niz problematičnih odredaba, dajući mnogo šira ovlašćenja policiji, ali i zadržavajuće odredbe kojima se uspostavlja biometrijski video nadzor. Neke od najznačajnijih kritika i ovaj put se odnose na odredbe prema kojima se: daju dosta široka ovlašćenja Ministru unutrašnjih poslova; omogućava jak politički upliv u rad policije; predviđaju nova sredstva za razbijanje protesta upotrebom zvučnih topova i gumenih metaka čime se direktno ugrožava sloboda govora, pravo na okupljanje građana itd. Takođe, bilo je predviđeno i da ovlašćeno službeno lice može i bez naredbe suda da uđe u tuđi stan i druge prostorije. Najburnije reakcije šire javnosti odnosile su se upravo na odredbe koje su propisivale upotrebu masovnog i neselektivnog sistema za biometrijsko prepoznavanje lica na javnim površinama.<sup>170</sup>

168 Vidi više u *Izveštaj 2021*, II.5.2.

169 Pored Zakona o unutrašnjim poslovima, na internet stranici Ministarstva unutrašnjih poslova tada su objavljeni i sledeći nacrti zakona: Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima, Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o oružju i municiji, Nacrt Zakona o obradi podataka i evidencijama u oblasti unutrašnjih poslova i Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o nacionalnom DNK registru.

170 „Policija i Srbija: Pet stvari koje treba da znate o Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima”, *Danas*, 22. decembar.



U cilju obaveštavanja šire javnosti o ovom procesu kao i odredbama koje Nacrt zakona predviđa, organizacije civilnog društva su kroz različite konferencije za štampu, objavu saopštenja i tekstova i komunikaciju sa drugim partnerima iz zemlje i regiona ukazivali na sve štetne posledice i mogućnosti za zloupotrebu do kojih bi ove verzije zakona dovelo.

Vlada Republike Srbije izdala je 26. decembra saopštenje u kojem se navodi da je premijerka Srbije Ana Brnabić, nakon konsultacija sa ministrom unutrašnjih poslova naložila da se Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima povuče iz procedure, „kako bi se razjasnile sve nedoumice u javnosti i da svako razume intenciju zakona koji je od posebne važnosti za bezbednost svih građana Srbije“. Ujedno je iz procedure povučen i Nacrt zakona o obradi podataka i evidencijama u oblasti unutrašnjih poslova.<sup>171</sup>

Imajući u vidu sve navedeno, organizacije civilnog društva koje prate ovaj proces i dalje smatraju da bi pre uvođenja ovako invazivnih rešenja trebalo proceniti koliko su takve mere zaista neophodne i srazmerne cilju koji se želi postići, a to je bezbednost građana Srbije.

U pogledu evropske prakse u ovoj oblasti, u oktobru 2021. godine, Evropski parlament je usvojio Rezoluciju o veštačkoj inteligenciji u krivičnom pravu i njenoj upotrebi od strane policije i pravosudnih organa u krivičnim stvarima.<sup>172</sup> 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 u 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 2021. godine uveo moratorijum na sisteme 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.<sup>173</sup> U Nemačkoj je nova vladajuća koalicija pozvala na zabranu javnog prepoznavanja lica i drugog biometrijskog nadzora širom Evrope.<sup>174</sup>

Sličnu inicijativu uputila je i SHARE fondacija u svom Komentaru na Nacrt zakona o ministarstvu unutrašnjih poslova.<sup>175</sup> Ova organizacija je od nadležnih

---

171 „Povlači se Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima iz procedure usvajanja“, Vlada Republike Srbije, 26. decembar.

172 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)).

173 „Italy introduces a moratorium on video surveillance systems that use facial recognition“, *EDRi*, 15. decembar 2021. godine.

174 „German coalition backs ban on facial recognition in public places“, *Politico*, 24. novembar 2021. godine.

175 „Protiv legalizacije masovnog biometrijskog nadzora“, SHARE fondacija, 21. septembar 2021. godine.

zatražila da bez odlaganja proglase moratorijum na upotrebu ovakvih tehnologija i sistema na teritoriji Srbije.

Takođe, na nivou Evropske unije, u aprilu 2021. objavljen je Nacrt uredbe Evropskog parlamenta i Saveta o utvrđivanju usklađenih pravila o veštačkoj inteligenciji (Akt o veštačkoj inteligenciji – VI),<sup>176</sup> a konsultacije o konačnoj verziji ovog dokumenta još uvek traju. Ovaj dokument ima za cilj da jasno predoči onima koji razvijaju i koriste veštačku inteligenciju njihove obaveze u vezi sa upotrebom VI kako bi se utvrdili rizici koje ovakvi sistemi donose kao i da definiše listu visokorizičnih aplikacija zasnovanih na VI. Takođe, predviđa se utvrđivanje usaglašenosti pravila pre nego što se sistemi VI stave u upotrebu i određivanje ko će sprovesti kontrolu nad ovim sistemima. Akt takođe sadrži listu onih sistema za koje je utvrđeno da donose neprihvatljive rizike i njihova upotreba je zabranjena, i listu onih sistema koji imaju potencijalno veći uticaj na prava pojedinaca, ali nije neophodno da se ovakvi sistemi zabrane već će se njihovim proizvođačima i korisnicima propisati posebne obaveze. U ovu drugu grupu između ostalog spadaju i oni sistemi VI koje koriste organi za sprovođenje zakona kako bi predvideli određenu pojavu ili ponavljanje stvarnog ili potencijalnog krivičnog dela, na osnovu profilisanja lica i ocenjivanja osobina i karakteristika ličnosti ili ranijeg kriminalnog ponašanja pojedinaca ili grupa.<sup>177</sup> Iako ovaj akt neće biti direktno primenjiv u Srbiji, njegov konačan tekst može u značajnoj meri uticati na propise koji uređuju primenu veštačke inteligencije u našoj zemlji.

Krajem novembra i početkom decembra 2021. godine održani su masovni protesti širom Srbije, zbog brojnim ekoloških problema i usvajanja Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi i amandmana na Zakon o eksproprijaciji, blokirajući glavne saobraćajnice.<sup>178</sup> Tada su demonstrantima na kućne adrese počeli da pristižu 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, uz sumnje da je korišćen i „pametni” video nadzor, odnosno sistem za automatsko prepoznavanje lica. Tim povodom, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je sproveo nadzor u sedištu MUP-a i Policijskoj upravi za grad Beograd u januaru. Poverenik je zaključio da su lica kojima su izdati prekršajni nalozi identifikovana uvidom u lični dokument i neposrednim opažanjem policijskih službenika, te utvrdio da nije korišćena tehnologija za prepoznavanje lica.<sup>179</sup>

---

176 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonized rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending certain Union Legislative acts, Evropska komisija, 21. april 2021.

177 Ana Toskić Cvetinović i Milica Tošić, „Primena veštačke inteligencije u pravosuđu – perspektive i izazovi”, *Digitalizacija u kaznenom pravu i pravosuđu*, septembar 2022, str. 21–22.

178 Vidi više u odeljku II.7.

179 „Poverenik sproveo postupak nadzora u MUP, povodom sumnji na upotrebu tehnologije za prepoznavanje lica (Facial Recognition Technology)”, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka od ličnosti, 18. februar.

Tokom 2022. godine donet je niz oslobađajućih prekršajnih presuda za učesće u protestima. Prva oslobađajuća presuda doneta je u predmetu Srđana Vukše, aktiviste koji se teretio za kršenje Zakona o javnom okupljanju. Ovu presudu pozdravile su i brojne organizacije civilnog društva.<sup>180</sup> Prekršajni sud u Užicu, do maja 2022. godine takođe je doneo 5 oslobađajućih presuda za građane protiv kojih je policija pokrenula prekršajne naloge, zbog učesća u blokadama. Sudija Prekršajnog suda u Užicu Slobodan Marinković u svojim oslobađajućim presudama pozvao se na garantovano pravo građana na mirno okupljanje.<sup>181</sup> Međutim, uprkos primerima dobre prakse, pojedini građani su bili i osuđeni zbog učesća u ekološkim protestima i blokadi saobraćajnica. Do decembra 2022. godine, pred Prekršajnim sudom u Nišu doneto je 6 osuđujućih presuda, jedna osoba je oslobođena, a 17 prijava je odbačeno.<sup>182</sup>

### 5.2.1. Zakon o socijalnoj karti – Otvorena vrata za novi vid diskriminacije putem algoritma

Uvođenje sistema socijalne karte najavljeno je u ekspozeu Vlade još 2017. godine. Međutim, Zakon o socijalnoj karti usvojen je u februaru 2021, a njegova primena počela je u martu 2022. godine. Iako je sam zakon predstavljen kao važan iskorak ka unapređenju sistema socijalne zaštite, samim zakonom uvodi se automatizovana obrada podataka u sam proces dobijanja socijalne pomoći i algoritam koji će prikupljati veliki broj podataka o ličnosti (oko 130) o licima koja primaju socijalnu pomoć, i na taj način kreirati njihovu „socijalnu kartu”. Na taj način dozvolilo bi se i ukrštanje podataka sa različitim bazama podataka. A11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava koja prati proces uspostavljanja ovog sistema od početka, međutim navodi da je cilj ovakvog sistema da se „što više ljudi odstrani iz sistema socijalne zaštite.”<sup>183</sup>

Iz tog razloga, Inicijativa A11 je u aprilu 2022. godine podnela inicijativu za pokretanje postupka ocene ustavnosti ovog zakona Ustavnom sudu u Beogradu, zbog „njegove neusaglašenosti sa Ustavom, potvrđenim međunarodnim ugovorima i načelom jedinstva pravnog poretka.”<sup>184</sup> Krajem novembra 2022. godine, „članice Mreže za ekonomska, socijalna i kulturna prava podnele su i zajedničko pravno mišljenje (*amicus curiae* brief) u postupku koji je Inicijativa A 11 inicirala za ocenu ustavnosti Zakona o socijalnoj karti, zasnovano na međunarodnim standardima ljudskih prava i primerima uticaja digitalizacije u sličnim kontekstima kao što je

---

180 „NVO: Pozdravljamo prvu pravnosnažnu presudu kojom je oslobođen učesnik protesta”, *Nova.rs*, 20. jun.

181 „Prve oslobađajuće presude za učesnike blokada saobraćajnica, tokom ekoloških protesta u Užicu”, *Danas*, 23. maj.

182 „Šestoro Nišlija osuđeno zbog prošlogodišnjih ekoloških protesta”, *Južne vesti*, 9. decembar.

183 „(Anti)socijalne karte”, Inicijativa A11, 13. oktobar.

184 „Socijalne karte – Kako državi da dokažeš da si siromašan”, *Nova ekonomija*, 26. maj.

usvajanje Zakona o socijalnoj karti. Ovo mišljenje ističe da je mogućnost ekstenzivne obrade podataka korisnika sistema socijalne zaštite i sa njima povezanih lica u suprotnosti ne samo sa principima zaštite podataka o личности, već ima i uticaj na ostvarivanje prava na socijalnu zaštitu i na zabranu diskriminacije, usled, pre svega, neproporcionalno negativnog uticaja na Rome i Romkinje u Srbiji.”<sup>185</sup> Prema podacima Inicijative A11, u prvih šest meseci primene Zakona, više od 10% korisnika sistema je uklonjeno iz sistema socijalne zaštite u Srbiji. Ova organizacija tokom 2022. godine tražila je putem mehanizma slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja od nadležnog Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja informacije o algoritmu koji se koristi za obradu podataka u sistemu socijalna karta, ali su njihovi zahtevi odbijani.

## 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).<sup>186</sup> 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.<sup>187</sup>

---

185 Raste podrška inicijativi za ocenu ustavnosti Zakona o socijalnoj karti, Inicijativa A11, 29. novembar.

186 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).

187 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).

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 obaveštavan o pitanjima od javnog značaja i sredstva javnog obaveštavanja 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 informacijama u posedu javnih vlasti.<sup>188</sup> 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.<sup>189</sup> 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

---

188 Opšti komentar br. 34, st. 18.

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

legitimni cilj sa najmanje ograničenja.<sup>190</sup> 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.<sup>191</sup> 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.<sup>192</sup>

Krivični zakonik Srbije izričito zabranjuje izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje, razdora ili netrpeljivosti (čl. 317). Govor mržnje koji se nažalost često koristi u javnosti, ali i u medijima, takođe je inkriminisan i predviđena je zabrana promovisanja na bilo koji način, ideja ili teorija koje zagovaraju ili podstrekavaju mržnju, diskriminaciju ili nasilje zasnovano na rasi, boji kože, verskoj pripadnosti, nacionalnosti, etničkom poreklu ili nekom drugom ličnom svojstvu (čl. 387, str. 4). U Krivični zakonik je 2013. godine članom 54a uveden zločin iz mržnje kao 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.<sup>193</sup>

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 pod-

190 *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.

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

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

193 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.

stiče, 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 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.<sup>194</sup>

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,<sup>195</sup> naročito u

---

194 Vidi zaključke Izveštaja Specijalnog izvestioca Komisije za ljudska prava UN za slobodu izražavanja, 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).

195 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).

vezi pitanja koja dotiču njihov finansijski integritet.<sup>196</sup> Ovakav stav je Evropski sud potvrdio i u odluci u slučaju *Lepojić protiv Srbije*.<sup>197</sup> Ovaj nedostatak je prevaziđen time što je Krivično odeljenje Vrhovnog suda usvojilo pravno shvatanje po kom se pravi razlika između oštećenih.<sup>198</sup>

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).

### 6.3. Sloboda izražavanja u 2022. godini

Sloboda izražavanja, a posebno njen deo koji se tiče slobode medija, već godinama se nalazi na listi posebno ugroženih ljudskih prava u Srbiji. Prema Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije, ostvaren je izvestan nivo pripremljenosti ali u izveštajnom periodu nije učinjen napredak.<sup>199</sup> Izveštaj, iako pominje i efikasnu reakciju policije i tužilaštva u nekolicini slučajeva napada i pretnji i dobru koordinaciju dve radne grupe za bezbednost novinara, generalno izražava zabrinutost zbog slučajeva pretnji i nasilja nad novinarima i konstatuje da celokupno okruženje za nesmetano ostvarivanje slobode izražavanja i dalje treba dodatno ojačati u praksi. U tom smislu se naročito pominju diskreditujuće (*smearing*) kampanje protiv novinara i izjave visokih zvaničnika.<sup>200</sup> U fokusu Izveštaja su još i kašnjenje u implementaciji Medijske strategije, odnosno sprovođenja akcionog plana uz taj dokument, pitanje sprovođenja javnog konkursa od strane Regulatornog tela za elektronske medije (REM), generalna transparentnost i nezavisnost ovog tela i njegova (ne)aktivnost u praćenju elektronskih medija tokom predizborne kampanje, rad Privremenog nadzornog tela (PNT) u predizornoj kampanji, kao i samo medijsko praćenje izborne kampanje gde je uočen određeni napredak kod javnih servisa, ali i favorizovanje predstavnika vlasti uz pozivanje na izveštaj Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (KDILJP/ODIHR).<sup>201</sup> U preporukama za prevazilaženje pomenutog stanja prava na slobodu izražavanja, Izveštaj navodi potrebu da se visoki zvaničnici uzdrže od etiketiranja i verbalnih napada na novinare, da se efikasno reaguje na sve pretnje i fizičko nasilje, jačanje medijskog pluralizma, naročito kroz implementaciju mera predviđenih Medijskom strategijom u odnosu na funkcionisanje, mandat i ne-

---

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

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

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

199 *Izveštaj EK za 2022*, str. 40.

200 *Ibid.*, str. 6 i 40–41.

201 *Ibid.*



zavisnost REM-a, kao i transparentno i pravično projektno sufinansiranje i povećanje transparentnosti vlasništva u medijima.<sup>202</sup>

KDILJP je povodom prevremenih parlamentarnih, predsedničkih i lokalnih izbora (u Beogradu i još na nekoliko mesta), u svom izveštaju ukazao na povezanost većine glavnih medijskih kuća sa vladajućom koalicijom i naglasio da takvo stanje smanjuje pluralizam medija, utiče na redosled javnog diskursa i narušava nadzornu funkciju medija.<sup>203</sup> Iako je Izveštaj konstatovao da su incidenti prema novinarima bili ograničeni tokom predizborne kampanje, takođe je ukazao i na nekoliko slučajeva pretnji i fizičkog nasilja nakon izbora, što izaziva zabrinutost za bezbednost novinara i za mogućnosti slobodnog izveštavanja. U odnosu na izveštavanje medija Izveštaj je našao da su javni servisi jednako pokrivali aktivnosti kampanje svih učesnika, ali prepoznao problem tzv. „funkcionerskih kampanja”, te naveo da su javni servisi „sveobuhvatno nekritički izveštavali o nosiocima javnih funkcija, koji su takođe bili i kandidati”. Izveštavanje privatnih elektronskih medija sa nacionalnom pokrivenošću je ocenjeno kao medijsko pokrivanje „bez značajnijeg uređivačkog doprinosa” i uz fokus vesti na državne zvaničnike. Nadzor Regulatornog tela za elektronske medije ocenjen je sveukupno kao pasivan u periodu kampanje, a efikasnost novouspostavljenog Privremenog nadzornog tela, koji je uključivao predstavnike vanparlamentarne opozicije i REM-a, narušena je nedostatkom njegovih izvršnih nadležnosti, kao i neslaganjima između članova koje je predložio REM i članova predloženih od opozicije.<sup>204</sup>

Na indeksu medijskih sloboda Reportera bez granica Srbija je napredovala za 14 mesta, zauzevši 79 mesto u odnosu na prošlogodišnje 93. mesto.<sup>205</sup> Uprkos formalnom napretku, Srbija je zapravo ostvarila lošiji rezultat u 2022. godini (61,51 poen), u odnosu na 2021. godinu (67,97), i svrstana je u tzv. problematične države.<sup>206</sup> Izuzimajući Albaniju, Srbija je ostvarila najgori plasman u odnosu na ostale države i teritorije Zapadnog Balkana i druge države bližeg okruženja.<sup>207</sup>

Švedski institut V-Dem je i u ovogodišnjem izveštaju<sup>208</sup> Srbiju kvalifikovao kao državu izborne autokratije, i ocenio je da se Srbija pored Brazila, Turske, Mađarske, Indije i Poljske nalazi među zemljama sa najvećim nivoom autokra-

---

202 *Ibid.*, str. 41.

203 Republika Srbija, Predsednički i vanredni parlamentarni izbori 3. april 2022, Misija za posmatranje izbora KDILJP-a, Konačni izveštaj, 19. avgust.

204 *Ibid.*, str. 3.

205 Reporteri bez granica, Indeks medijskih sloboda za 2022. godinu. Dostupan na internet stranici *Reporters without borders*.

206 Indeks medijskih sloboda 180 država i teritorija sveta sve države svrstava u 5 kategorija: dobro stanje, zadovoljavajuće stanje, problematično stanje, teško stanje i veoma ozbiljno stanje. Ove godine je prva na listi Norveška sa 92,65 poena, dok je poslednja Severna Koreja sa 13,92.

207 „Svetski indeks medijskih sloboda: Srbija napredovala do 79. mesta, ali je i dalje u društvu problematičnih država”, *Cenzolovka*, 3. maj.

208 Izveštaj V-Dem instituta, „Autokratija menja prirodu”, 3. mart.

tizacije.<sup>209</sup> Organizacija *Freedom House* je u globalnom indeksu sloboda Srbiju kvalifikovala kao delimično slobodnu državu, sa rezultatom 62 od 100 poena (prethodne godine 64 od 100 poena),<sup>210</sup> a u svom izveštaju o stanju demokratije je konstatovala da demokratija u Srbiji nastavlja da se kreće silaznom putanjom što se odražava i na ocenu demokratije – 3,79 od 7 u odnosu na 3,89 u godini koja je prethodila.<sup>211</sup> Ovakav trend je uslovljen i negativnim stanjem medijskih sloboda, koje je, prema izveštaju, naročito prouzrokovano nastavkom i pojačavanjem pritiska vlasti na nezavisne medije i novinare, kao i nastavkom prakse „zabrojanja medija” preko operatora u državnom vlasništvu (Telekom Srbija).<sup>212</sup> U godišnjem izveštaju Stejt departmenta o stanju demokratije u svetu, u delu dokumenta o Srbiji, između ostalog je potenciran problem tzv. diskreditujućih kampanja: „Tabloidi su nastavili da budu popularan i moćan kanal dezinformacija. Brojne njihove mete bili su lideri opozicionih partija, građanski aktivisti i nezavisni novinari”, navodi se u izveštaju Stejt departmenta i dodaje da nije bilo „delotvornog kažnjavanja” za neprofesionalno novinarstvo.<sup>213</sup>

Organizacija CRTA radila je analizu centralnih informativnih emisija televizija sa nacionalnom pokrivenošću u periodu maj-novembar 2022. godine, koja je pokazala nastavak trenda iz prethodnih godina u pogledu zastupljenosti predstavnika vladajuće stranke. Vladajuće stranke zauzele su 97 odsto programa koji se bavi domaćim političkim akterima, dok je opozicija bila predstavljena sa oko 3 odsto, što predstavlja veću zastupljenost predstavnika vladajućih stranaka u odnosu na prethodnu godinu (94%).<sup>214</sup> Takođe, o predstavnicima vladajuće koalicije se izveštavalo neutralno (u proseku 88 odsto vremena) ili pozitivno (u proseku 12 odsto vremena), gotovo nikada negativno, dok se o predstavnicima opozicije izveštavalo ili neutralno (u proseku 60 odsto vremena) ili negativno u (36 odsto vremena), a retko pozitivno (u četiri odsto vremena).<sup>215</sup> CRTA je tokom 2022. godine radila i monitoring predizborne kampanje,<sup>216</sup> koji je obuhvatio i pitanje medijskog pokrivanja kampanje. Prema nalazima izveštaja u periodu pre raspisivanja kampanje pluralizma u medijima gotovo da nije ni bilo, dok je tokom izborne kampanje došlo do promene u trendu zastupljenosti i načinu izveštavanja o opozicionim izbornim akterima. Promena trenda nastala je kao rezultat uvođenja obaveznih izbornih blokova u programima televizija s nacionalnom pokrivenošću. U informativnim programima dominantno

---

209 „V-Dem institut: Srbija među 6 zemalja u svetu sa najvećim nivoom autokratizacije”, *European Western Balkans*, 3. mart.

210 *Freedom in the World 2022: Serbia*, Freedom House.

211 *Nations in Transit 2022: Serbia*, Freedom House.

212 *Ibid.*

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

214 „Televizije horski izveštavaju o vlasti”, CRTA, 16. decembar.

215 *Ibid.*

216 *Izbori 2022. godine – Završni izveštaj sa preporukama*, CRTA, 9. januar 2023. godine.

su bili prisutni predstavnici vladajućih stranaka. CRTA zaključuje da evidentirane promene nisu bile dovoljne da birači steknu uravnoteženu sliku nakon višemesečnog favorizovanja stranaka vlasti u najuticajnijim medijima, a polazeći od kratkog trajanja kampanje, kao i činjenice da je predstavnicima opozicije bio opredeljen deo programa za koji je publika manje zainteresovana.<sup>217</sup> Izveštaj kritikuje i Regulatorno telo za elektronske medije, navodeći da ono nije uticalo na ponašanje medija, već je javnosti predstavljalo iskrivljenu sliku medijske scene na kojoj se odvijala izborna kampanja.<sup>218</sup>

#### 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,<sup>219</sup> 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 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 sprovodio isključivo pred organima JMS bez učešća trećih lica (pa ni nacionalnih saveta nacionalnih manjina), i opet u kontekstu obezbeđivanja funkcionalne

---

217 *Ibid.*, str. 10 i 11.

218 *Ibid.*

219 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”.

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. Nijedan od ovih zakona nije usvojen ni u 2022. godini. Isto se može reći i za Zakon o elektronskim medijima. Izmene i dopune ovog zakona prema Akcionom planu bile su predviđene za II kvartal 2022. godine. Po javno dostupnim informacijama iz novembra 2022. godine, usvajanje izmena i dopuna Zakona o javnom informisanju i medijima i Zakona o elektronskim medijima definisani su kao prioriteta u radu Ministarstva.<sup>220</sup>

Proces usvajanja izmena Zakona o javnom informisanju i medijima je započeo još u julu 2021. godine, kada je Ministarstvo kulture i informisanja formiralo radnu grupu od 35 članova od kojih je 14 državnih službenika i još osam predstavnika

---

220 „Održan prvi sastanak Radne grupe za izradu radne verzije Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju i medijima”, Ministarstvo informisanja i telekomunikacija, 23. novembar.

GONGO (*governmentally organized NGO* – vladine nevladine organizacije).<sup>221</sup> 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.<sup>222</sup> Ova radna grupa je okončala svoj rad bez rezultata. Koalicija za slobodu medija koju čine Asocijacija medija, Asocijacija onlajn medija (AOM), Nezavisno društvo novinara Vojvodine (NDNV), Nezavisno udruženje novinara Srbije (NUNS), Poslovno udruženje Asocijacija lokalnih i nezavisnih medija Lokal pres i Fondacija Slavko Ćuruvija je u januaru 2022. godine predala svoj Nacrt zakona o javnom informisanju i medijima koji je nastao kao zajednički poduhvat šest medijskih i novinarskih organizacija članica koalicije. Na ovaj korak su se odlučili zbog toga što je u Radnoj grupi veliki broj GONGO organizacija predlagao rešenja koja nisu u skladu sa Medijskom strategijom i pravnim aktima Srbije, a na šta su ukazali i u septembru 2021. godine.<sup>223</sup> U novembru 2022. godine formirana je nova Radna grupa nakon formiranja novog Ministarstva informisanja i informacionog društva, a čine je 20 članova, od kojih 11 predstavnika državnih organa i institucija i 9 predstavnika novinarskih i medijskih udruženja (pored članica Koalicije medija, tu su još i predstavnici ANEM-a, RAB-a i UNS-a), i to u formatu udruženja koja su učestvovali u izradi Medijske strategije i Akcionog plana.<sup>224</sup> Kao inicijalni rok za izradu Nacrta ZJIM je predviđen 30. decembar 2022. godine, nakon čega je resorno ministarstvo trebalo da utvrdi tekst nacrta koji bi trebalo uputiti na javnu raspravu. Do zaključenja ovog izveštaja nema javno dostupnih informacija da li je nacrt izrađen i predat u roku, kao i da li su u izradi nacrta korišćeni dokumenti prethodne radne grupe iz 2021. godine.

Radna grupa za izradu Nacrta zakona o autorskom i srodnim pravima je formirana još 7. oktobra 2021. godine.<sup>225</sup> Iz te Radne grupe su tada izostali predstavnici resornog ministarstva nadležnog za Medijsku strategiju, kao 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 nacrt zakona biti predviđena rešenja navedena u Medijskoj strategiji. Tokom 2022. godine, pojedini članovi ove radne grupe su najavljivali da će zakon biti usvojen do kraja godine.<sup>226</sup> U novembru 2022. godine,

221 „Izmene medijskih zakona kao predstava za javnost: Dve trećine članova Radne grupe predstavnici države i organizacija koje podržavaju vlast”, *Cenzolovka*, 9. jul 2021.

222 „Medijska i novinarska udruženja: Pojedini predlozi izmena Zakona o javnom informisanju odstupaju od Medijske strategije i prava na slobodu izražavanja”, *Cenzolovka*, 7. septembar 2021.

223 „Koalicija za slobodu medija predala Vladi Srbije Nacrt zakona o javnom informisanju i medijima”, *Danas*, 17. januar.

224 „Održan prvi sastanak Radne grupe za izradu radne verzije Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju i medijima”, Ministarstvo informisanja i telekomunikacija, 23. novembar.

225 „Formirana Radna grupa za izradu nacrta novog zakona o autorskom i srodnim pravima”, Unija diskografa Srbije, 8. oktobar 2021. Dostupno na internet stranici UDS.

226 „Dejan Manojlović, direktor Sokoja: Do kraja godine novi Zakon o autorskim i srodnim pravima”, *Headliner.rs*, 28. mart.

Udruženje novinara Srbije je podelilo informaciju da se na nacrtu izmena Zakona o autorskom i srodnim pravima, radi, ali da, prema rečima predstavnika Zavoda za intelektualnu svojinu, nije poznato kada će početi javna rasprava.<sup>227</sup> Za ovaj zakon je bio predviđen rok za usvajanje IV kvartal 2021. godine, ali on nije usvojen ni u 2022. godini.

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,<sup>228</sup> 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 saopštenju<sup>229</sup> 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, ali u pojašnjenjima tadašnjeg ministra nije bilo reči o zamerka civilnog društva,<sup>230</sup> a iz javnih istupa tadašnjeg ministra se moglo 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.<sup>231</sup> 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”<sup>232</sup>

U decembru 2022. godine, objavljen je novi Nacrt zakona, koji je ponovo izazvao burne reakcije stručne javnosti i organizacija civilnog društva, i gotovo identične zamerke koje su iznete i u odnosu na prvu verziju iz 2021. godine, između ostalog

---

227 „UNS saznaje: Vlada planira izmene Zakona o autorskom i srodnim pravima”, *Cenzolovka*, 23. novembar.

228 „Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima ugrožava širok korpus ljudskih prava”, Beogradski centar za ljudska prava, 23. septembar 2021. godine. Dostupno na internet stranici Beogradskog centra za ljudska prava.

229 *Ibid.*

230 „Vulin: Povučena Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima”, *Danas*, 23. septembar 2021. godine.

231 „Vulin: Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima je odličan”, *RTV*, 24. septembar 2021. godine.

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

i u odnosu na pitanje biometrijskog nadzora koje je relevantno i za ostvarivanje medijskih sloboda. Nakon ovakve reakcije, Nacrt zakona je ponovo povučen, a krajem decembra je tim povodom Vlada izdala kratko saopštenje, navodeći, između ostalog, da je u konsultacijama sa resornim ministrom, odlučeno da se zakon povuče iz procedure usvajanja, te da će se na Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima dalje raditi kroz široke konsultacije, i da je cilj tih konsultacija da se razjasne sve nedoumice u javnosti i da svako razume intenciju zakona koji je od posebne važnosti za bezbednost svih građana Republike Srbije.<sup>233</sup> Ni iz ovog saopštenja se ne nazire izjašnjenje o ključnim zamerama civilnog društva, a u narednom periodu će se videti da li će bojazni po ljudska prava (uključujući i medijske slobode) biti adresirane u pomenutim širokim konsultacijama.

Još tokom jula i avgusta 2021. godine, održana je javna rasprava povodom novog Nacrta zakona o elektronskim komunikacijama.<sup>234</sup> 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,<sup>235</sup> 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.”<sup>236</sup> 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.”<sup>237</sup> U tom smislu najbitniji nalaz Medijske strategije u odnosu na Zakon o elektronskim komunikacijama u procesu izrade novog propisa nije adresiran.

---

233 „Povlači se Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima iz procedure usvajanja”, Vlada Republike Srbije, 23. decembar.

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

235 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.

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

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

Javna rasprava je završena u avgustu 2021, a sve do novembra 2022. godine nije bilo nikakvih informacija o statusu usvajanja ovog zakona. Nakon formiranja novog Ministarstva informisanja i telekomunikacija u 2022. godini, zapravo pod jednim ministarstvom je objedinjena i izrada propisa iz oblasti medija i propisa iz oblasti elektronskih komunikacija, a iz javno dostupnih informacija se može zaključiti da je izrada i usvajanje ovog nacrtu jedan od prioriteta ministarstva.<sup>238</sup> Krajem novembra 2022. godine, formirana je nova radna grupa za izradu nacrtu zakona koja broji ukupno 25 članova (i zamenika članova), u koju ulaze predstavnici resornog ministarstva, RATEL-a, REM-a, kabineta premijerke, Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji, Saveta stranih investitora (FIC), NALED-a, Privredne komore i jedan nezavisni ekspert. Inicijalni rok za izradu nacrtu je bio 31. decembar 2022. godine, a zadatak radne grupe je da pripremi tekst nacrtu uzimajući u obzir dostavljene sugestije Evropske komisije kao i mišljenje nadležnih organa i stručnih službi. Iz toga se može zaključiti da je polazna osnova za izradu nacrtu tekst koji je bio na javnoj raspravi tokom leta 2021. godine. Do zaključenja ovog izveštaja nije bilo informacija ni o završetku rada na nacrtu ni o novoj javnoj raspravi, kao ni o tome da li će poglavlje o zadržanim podacima biti predmet izmena ili ne.

Tokom oktobra i novembra 2021. godine održana je javna rasprava povodom izmena Krivičnog zakonika u cilju uvođenja krivičnih dela koja bi adekvatnije štatile novinare i medijske radnike, a što je takođe predviđeno Medijskom strategijom i Akcionim planom. Taj nacrt je doveo do reakcije dela javnosti, koje su naročito eskalirale nakon objavljivanja teksta u Peščaniku advokata Slobodana Beljanskog, koji je tada smatrao 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”.<sup>239</sup> Nakon kritika u javnosti, javna rasprava je produžena do 2. decembra. Nakon produžavanja javne rasprave, u procesu je nastao zastoj, a tokom juna 2022. godine, premijerka je kao jedan od prioriteta u kontekstu ispunjenja Akcionog plana uz Medijsku strategiju, izdvojila i nastavak rada na izmenama Krivičnog zakonika u vezi sa pitanjima krivično-pravne zaštite novinara.<sup>240</sup>

Nakon *ad hoc* izmena Zakona o elektronskim medijima u segmentu koji se tiče praćenja predizborne kampanje od strane elektronskih medija krajem decembra 2021, nije bilo bitnijih inicijativa za izmene i dopune ovog zakona. Ponovićemo da su i premijerka (tokom juna 2022. godine) i ministarka kulture i informisanja, kao jedan od prioriteta postavili upravo usvajanje ovog zakona.<sup>241</sup> Ponovićemo i to da je Medijska strategija predvidela ambicioznije izmene koje se tiču medijskog izve-

---

238 „Predstavnici RATEL-a sa ministrom informisanja i telekomunikacija o budućim projektima”, *RATEL*, 15. novembar.

239 Tekst Slobodana Beljanskog „Čuvajte se mišljenja o mišljenju”, *Peščanik*, 21. oktobar 2021. godine.

240 „Zaštita novinara i Zakon o javnom informisanju i medijima prioriteta, navela Brnabić”, *Radio Slobodna Evropa*, 2. jun.

241 *Ibid.*



štavanja 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 to u vidu, ni rok za usvajanje Zakona o elektronskim medijima nije ispoštovan.

## 6.5. Rad Regulatornog tela za elektronske medije

Rad Regulatornog tela za elektronske medije (REM) su u 2022. godini pratile brojne kontroverze, a najviše u kontekstu nadzora nad izveštavanjem elektronskih medija u toku predizborne kampanje, izdavanja dozvola na arbitreran i diskriminatorski način i obustave rada ovog tela neutemeljenog u Zakonu o elektronskim medijima a zbog navodnih pritisaka koje ovo telo trpi, što je sve značajno narušilo, već prilično urušeni kredibilitet i legitimitet ovog tela.

### 6.5.1. Nadzor nad pružaocima medijskih usluga tokom predizborne kampanje 2022. godine

Nakon *ad hoc* izmena Zakona o elektronskim medijima, i formiranja novog, *ad hoc* tela koje je nadziralo tok kampanje – Privremeno nadzorno telo (PNT) odlukom Vlade,<sup>242</sup> tokom 2022. godine neposredno pre i tokom predizborne kampanje, uvedene su i izmene u sistemu monitoringa REM-a.

REM je tokom predizborne kampanje objavio ukupno 5 izveštaja – preseka o nadzoru PMU i jedan završni izveštaj.<sup>243</sup> Tim izveštajima je prethodila Metodologija za praćenje izbora tokom predizborne kampanje,<sup>244</sup> koja je po navodima REM-a, usklađena na sednicama PNT, a potom i usvojena od strane Saveta REM.

Pre zvaničnog početka predizborne kampanje, Savet REM je objavio ukupno 3 izveštaja o političkom pluralizmu u programima PMU.<sup>245</sup> Oni formalno nisu bili deo monitoringa medijskog praćenja predizborne kampanje, ali za koje je polazište bilo da „na mišljenje i odlučivanje birača ne utiče iznošenje političkih stavova samo tokom izborne kampanje, već da se to mišljenje formira kontinuirano od izbora do izbora, odnosno svakodnevno”, te da „pojavlјivanje političkih aktera u programima

---

242 Odluka o obrazovanju Privremenog nadzornog tela za praćenje medija tokom izborne kampanje.

243 Dostupan na internet stranici REM-a.

244 Polazne osnove za praćenje predizborne kampanje. Dostupno na internet stranici REM-a.

245 Izveštaj o nadzoru PMU – Politički pluralizam za period 1. 1. 2022 – 15. 1. 2022. godine; Izveštaj – Politički pluralizam za period 16. 1. 2022 – 31. 1. 2022. godine; Izveštaj o nadzoru PMU – Politički pluralizam za period 1. 2. 2022 – 10. 2. 2022. godine. Dostupno na internet stranici REM-a.

PMU mimo izborne kampanje može da utiče na konačno opredeljivanje birača i na dan izbora.<sup>246</sup> Ovi prvi izveštaji su pokrivali 15-dnevni period, a PMU koji su se našli u monitoringu su javni medijski servisi (RTS i RTV), komercijalni PMU u slobodnom prijemu sa nacionalnim pokrivanjem (*B92, Prva, Happy i Pink*) i dva prekogranična pružaoca medijske usluge *NI* i *Nova S* (bez pojašnjenja kriterijuma za izbor praćenja ova dva TV kanala). Izveštaji nisu pratili 24-časovni program, nego programske sadržaje „u kojima se najčešće pojavljuju politički subjekti, najgledanije emisije koje se prikazuju u prime time: jutarnji programski formati, centralne informativne emisije i programski sadržaji koji se prikazuju u terminu od 20:00–24:00 časova”.<sup>247</sup> Osim pojašnjenja koje se emisije prate, i koji su PMU u monitoringu, nema detaljnijih informacija o metodologiji koja je primenjena. Struktura izveštaja je da je za svakog PMU koji se našao u monitoringu prikazano vreme trajanja priloga u kojima su zastupljeni pojedini subjekti (stranke opozicije, stranke na vlasti, funkcioneri itd.), vrednosni kontekst (pozitivan, negativan i neutralan), kao i teme o kojima je izveštavano. Zbog toga što su izostala metodološka pojašnjenja, nije najjasnije na koji način je REM određivao vrednosni kontekst priloga, odnosno klasifikovao ih kao pozitivne, negativne i neutralne.

Što se tiče izveštaja u toku trajanja predizborne kampanje, kao što je napomenuto, ona se zasniva na objavljenoj metodologiji. Može se reći da je usvajanjem i objavljivanjem metodologije napravljen značajan pomak u nadzoru PMU tokom predizborne kampanje, a REM se ovaj put odmakao od čisto kvantitativnih merenja i posvetio je veću pažnju i sadržini medijskog izveštavanja. Ipak metodologiji se mogu zameriti brojne stvari, a pre svega način izbora uzorka i varijable po kojima se prati medijsko izveštavanje koje se tiču tonaliteta tog izveštavanja.

Pitanje izbora uzorka za monitoring nije sporedno, jer izbor „uzorka” direktno utiče na rezultat monitoringa i ocenu da li je bilo jednake zastupljenosti svih kandidata tokom predizborne kampanje.

Ono što se iz uvodnih delova izveštaja o nadzoru PMU može dobiti kao informacija je da je Savet REM odlučio da se nadzor odvija „po principu 4+4+4”, što, po njihovim rečima, znači da su pod nadzorom 4 programa JMS (*RTS1, RTS2, RTV1 i RTV2*), 4 komercijalna PMU (*Pink, Happy, B92 i Prva*) i 4 kablovska kanala (*NI, Nova S, Al Jazeera i Insajder TV*). Iz ovog pojašnjenja se ne nazire zašto je Savet REM odabrao ovaj broj pružalaca medijske usluge, kao ni šta je bio kriterijum za svakog PMU da se nađe u nekoj kategoriji. Tako su se u nadzoru od 12 PMU, našla čak 3 prekogranična PMU, za koje nije ni najjasnije koji je pravni osnov da budu u nadzoru REM-a (*NI, Nova S i Al Jazeera*), kao i televizija *Insajder TV*, koja je započela sa radom svega nekoliko meseci pre otpočinjanja predizborne

---

246 Izveštaj o nadzoru PMU – Politički pluralizam za period 1. 1. 2022 – 15. 1. 2022. godine, str. 2. Dostupno na internet stranici REM-a.

247 *Ibid.*

kampanje.<sup>248</sup> Sa druge strane pojedine televizije koje imaju značajno zastupljen informativni program, i mogućnost dostupnosti u skoro polovini domaćinstava u Srbiji (u okviru distributivnog sistema Telekom Srbija) se nisu našli u nadzoru, poput *Tanjug*, *K1*, *TV Vesti*, *Euronews*, *Kurir TV*.<sup>249</sup> Nije jasno ni odvajanje kablovskih PMU od „komercijalnih”, budući da su sve televizije koje nisu javni servisi komercijalne, a i komercijalni pružaoci medijske usluge su dostupni u okviru kablovskih i drugih distributivnih sistema.<sup>250</sup> Svakako, tehnički način distribucije nije najrelevantniji kriterijum za monitoring. Po svemu sudeći, objektivni kriterijumi nisu uzimani u obzir prilikom određivanja „uzorka” za monitoring (na primer pokrivenost teritorije i stanovništva, gledanost televizija, relevantnost PMU za konkretne izbore<sup>251</sup> itd.). Važno je napomenuti da opšte obaveze Zakon o elektronskim medijima, koje se tiču predizborne kampanje (iz čl. 47, st. 1, tač. 5 i čl. 47, st. 2), vezuje za sve pružaoce medijskih usluga i ne pravi nikakvu razliku u odnosu na to da li su PMU javni servis ili komercijalni, ili da li su dostupni u slobodnom prijemu i/ili drugim platformama. Što se tiče konkretnog monitoringa, može se reći da izbor uzorka, izostavljanje većine relevantnih PMU iz nadzora i upoređivanje kanala koji nisu uporedivi (imaju različitu pokrivenost teritorije i stanovništva, različitu prirodu i obaveze, različitu gledanost), ne mogu da pruže objektivnu sliku o tome koliko su u medijskom pokrivanju predizborne kampanje PMU poštovali obaveze propisane zakonom, a posebno ne da li su svi izborni akteri imali ravnopravnu zastupljenost generalno.

Slične stavove o neadekvatnosti uzorka izneli su članovi PNT koji su izabrani na predlog opozicionih stranaka, a koji, su, zbog neslaganja sa članovima PNT, koji su predstavnici REM-a, izdali sopstveno saopštenje. U njemu se kritikuje izbor tzv. „kablovskih kanala”, ukazujući da su članovi PNT izabrani na predlog opozicionih stranaka predložili da se u tzv. kablovske kanale uvrste *NI*, *Nova S*, *Tanjug* i *K1* (umesto *Insajder TV* i *Al Jazeera*), a polazeći od toga da su *Tanjug* i *K1* duže pružali svoje usluge i vidljiviji su na širem području, kao i da, zbog gradskih izbora u Beo-

248 PMU *Insajder TV* je dobio dozvolu REM-a 1. oktobra 2021. godine, a startovao je sa radom 17. decembra 2021. godine. Vidi: „Brankica Stanković: Naš kanal će biti ‘više od vesti’”, *Cenzolovka*, 17. decembar 2021. godine.

249 Zanimljivo je ukazati na to što su pružaoци ovih medijskih usluga (osim *Euronews*) svi konkurisali za nacionalnu dozvolu na nedavnom konkursu, što može da bude pokazatelj njihovog značaja, makar kada se gleda potpunost prijave, potvrđena od strane REM-a. Videti: Listu podnosioca prijave za javni konkurs za izdavanje medijske usluge televizijskog emitovanja i medijske usluge radija putem terestričkog digitalnog, odnosno analognog prenosa za područje cele Republike Srbije, dostupna na internet stranici REM-a, kao i po konstataciji da ispunjavaju osnovne uslove za dobijanje nacionalne dozvole. Videti odeljak II.6.5.2.

250 Tzv. komercijalni PMU su zapravo televizije sa nacionalnim pokrivanjem u slobodnom prijemu dostupne putem antene, a pored toga i u drugim distributivnim sistemima (kabl, DTH, IPTV itd.), dok su tzv. „kablovski” dostupni samo u tim drugim sistemima.

251 Na primer, REM nije vršio monitoring *Studija B* iako je to jedina televizija koja pokriva region Beograda u slobodnom prijemu i što se predizborna kampanja vodila i za izbore za grad Beograd.

gradu, u monitoring uđe i *Studo B* kao jedina gradska televizija. Te predloge REM je odbio i to bez jasnog obrazloženja. Saopštenje navodi i da odluka REM-a nije bila ispravna i da njegova ocena da je ona „doneta na osnovu procene o ostvarivanju najvećeg uticaja programskih sadržaja na gledaoce” ove dve televizije, nije osnovana.<sup>252</sup>

Osim izbora uzorka, metodologiji se može prigovoriti i izostanak obrazloženja o tonalitetu kao ključnoj varijabli za ocenu objektivnosti izveštavanja. Metodologija navodi da postupak nadzora medijskog praćenja predizborne kampanje podrazumeva 4 koraka:

- izbor PMU koji ulaze u nadzor – određuje ih Savet REM (videti gore);
- monitoring – prikupljanje podataka po varijablama zadatim u okviru metodologije;
- analiza podataka – podrazumeva obradu prikupljenih podataka i izveštaja koji pokrivaju određeni period (preseci);
- sinteza podataka – svodi se na izradu završnih izveštaja.<sup>253</sup>

Varijable koje se pominju u monitoringu su: vrsta nadzora (odnosno vrsta izbora u odnosu na koji se vrši nadzor), učesnik izborne kampanje (gde se ne ubrajaju samo liste kandidata i kandidati, nego i specijalizovane NVO, REM, PNT, analitičari, RIK, GIK itd.), pojedinac, rodna zastupljenost, državna funkcija, vrsta PMU (JMS, komercijalni terestrijalni i kablovski PMU, prekogranični PMU), naziv izbornog sadržaja, vrsta sadržaja, format konkretnog sadržaja, tonalitet (pozitivno, negativno i neutralno), tema i prekršaji.

Za ključnu varijablu – tonalitet, nisu date značajne metodološke napomene niti detaljnija pojašnjenja. Pitanje tonaliteta je značajno pitanje za ocenu objektivnosti svih izveštaja REM-a, i zaslužuje da bude posebno tretirano i pojašnjeno. To metodološko pojašnjenje bi najmanje moralo da sadrži kriterijume za ocenu tona određene objave, naznaku o tome da li je ocena vršena na klasičan način – putem analitičara tona objava (fizička lica) ili putem računarske obrade. U slučaju ovlašćenih analitičara tona moralo je da bude naznačeno da li ih je bio jedan ili više, i ako ih je bilo više koliki je stepen njihove saglasnosti o karakteru tona neke objave i slično. Ako je ocena tona vršena preko računarske obrade, bilo je neophodno najmanje naznačiti koji je softver korišćen i koji su kriterijumi zadati tom softveru da bi se neka objava ocenila kao pozitivna, negativna ili neutralna. Sve navedeno je bilo neophodno da bi se procenilo da li je vođeno računa o nepristrasnosti prilikom ocenjivanja tona objave, te da li se data ocena o tonalitetu, u krajnjoj liniji može smatrati objektivnom. Ovo su sve bitna metodološka pitanja koja se postavljaju kod

---

252 Stavovi članova Privremenog nadzornog tela za praćenje medija tokom izborne kampanje, (izabranih na predlog opozicionih stranaka i organizacija) o Završnom izveštaju REM-a izbori 2022 – Nadzor i analiza programa pružalaca medijskih usluga tokom izborne kampanje za predsedničke, republičke i lokalne izbore, str. 1 i 2.

253 Polazne osnove za praćenje izborne medijske kampanje i Metodologija praćenja izborne medijske kampanje, str. 3 i 4. Dostupno na internet stranici REM-a.

analize medijskog sadržaja i njegovog karaktera.<sup>254</sup> Posebno bi trebalo naglasiti da se negativni tonalitet i kritika u izveštajima REM-a izjednačavaju, odnosno ne pravi se dovoljno velika razlika između ova dva pojma, pa se kritika automatski vezuje za negativni kontekst, što je opet dovelo do toga da se ne stekne prava slika o tonalitetu predizbornih programa koji se tiču vlasti i onih koji se tiču opozicije.<sup>255</sup>

Završni izveštaj REM-a pravi paralele o zastupljenosti i tonu prema predstavnicima vlasti na kanalima komercijalnih pružalaca medijskih usluga sa nacionalnim pokrivanjem (*Pink, Prva, B92 i Happy*) i pružalaca medijskih usluga putem kabla koji su bili u monitoringu (*NI, Nova S, Al Jazeera i Insajder TV*). Tako za prvu kategoriju navodi da je u njihovim programima ili dominirao pozitivan ton prema predstavnicima vlasti, ili negativan ton prema opoziciji. Za drugu kategoriju je nalaz obrnut, pa se navodi izrazito negativno izveštavanje o vlasti kao odlika izveštavanja kablovskih kanala (naročito se izdvajaju prekogranični kanali *NI i Nova*<sup>256</sup>). Sa druge strane, programe javnih medijskih servisa REM karakteriše kao one gde su ravnomerno raspodeljeni tonaliteti – negativan, pozitivan i neutralan i u pogledu opozicije i u pogledu vlasti. Tako se dolazi do rezultata da je jedan deo medija pozitivan prema vlasti (pružaoci medijske usluge sa nacionalnim pokrivanjem), jedan deo negativan prema vlasti (pre svega *NI i Nova S*), a javni medijski servisi neutralni, što može da dovede do neadekvatnog zaključka da je postojao medijski pluralizam u izveštavanju, kao i da su svi učesnici u kampanji predstavljeni na jednak način. Naročito je bitno napomenuti da nacionalni pružaoci medijske usluge koji imaju teorijsku zastupljenost u preko 90% domaćinstava, i realnu zbirnu gledanost koja daleko nadmašuje 50% (sa *RTS1* i preko 75%) sa kablovskim kanalima *NI, Nova S, Al Jazeera i Insajder TV*, sa zbirnom gledanošću koja je otprilike 10 puta niža od zbirne gledanosti prve kategorije. Pored toga, programi *NI i Nova S* su dostupni u nešto manje od 50% domaćinstava u Srbiji koja program prate putem KDS, DTH i IPTV, a u pojedinim gradovima čak i nisu prisutni, što dodatno umanjuje njihov doseg u populaciji Srbije. Ovakav stav su izneli i predstavnici PNT izabrani na predlog opozicije koji su naveli da nacionalno pokrivanje koje imaju *RTS* i četiri komercijalne televizije sa nacionalnom dozvolom, plus pokrivanje *RTV*, koja se i van Vojvodine nalazi u kablovskoj ponudi, omogućava neuporedivo veći domet i dostupnost informacija do publike, nego što to mogu da dosegnu televizije u kablu *NI i Nova S*, a posebno televizije *Insajder* i *Al Jazeera*.<sup>257</sup>

---

254 Videti Neuendorf, K. A. (2002). *The Content Analysis: Guidebook*, London, Sage Publications, str. 12 i 49–52.

255 Videti Završni izveštaj za izbore 2022 – Nadzor i analiza programa pružalaca medijskih usluga tokom izborne kampanje za predsedničke, republičke i lokalne izbore, str. 305 i 306. Dostupno na internet stranici REM-a.

256 *Ibid.*

257 Stavovi članova Privremenog nadzornog tela za praćenje medija tokom izborne kampanje (izabranih na predlog opozicionih stranaka i organizacija) o Završnom izveštaju REM-a izbori 2022 – Nadzor i analiza programa pružalaca medijskih usluga tokom izborne kampanje za predsedničke, republičke i lokalne izbore, str. 7.

Može se zaključiti da je REM u monitoringu poredio neuporedive TV kanale. Uz problematiku načina određivanja tonaliteta, koji je prilično arbitran, vidljivo je da bi ovakve rezultate trebalo uzeti sa značajnom rezervom. Slične opservacije na račun metodologije REM-a su uputile pojedine organizacije civilnog društva,<sup>258</sup> kao i članovi PNT izabrani od strane opozicije, koji su uz osvrt na završna razmatranja izveštaja REM-a, između ostalog naveli da iz samog monitoringa REM-a, proizlazi, da je i u protekloj izbornoj kampanji, uprkos izvesnom poboljšanju stanja u odnosu na period od mesec i po, koji je takođe bio predmet prethodnog monitoringa, „u programima pružalaca medijskih usluga i dalje postojala velika prednost za vlast i nosioce javnih funkcija, kao i da je funkcionerska kampanja bila veoma prisutna”<sup>259</sup>

Važno je napomenuti da je REM u završnom izveštaju dao pojedine korisne preporuke za unapređenje postojećeg stanja,<sup>260</sup> između ostalog i sledeće preporuke:

- da se ohrabre komercijalni PMU da primenjuju pravila predstavljanja lista i kandidata na način kako to rade javni medijski servisi;
- da se precizno definiše tzv. funkcionerska kampanja i da se jasno razgraniči od informisanja javnosti o redovnim aktivnostima državnih funkcionera tokom izborne kampanje;
- da se pripremljeni stranački video materijali, koje nije proizveo PMU, ne prikazuju kao redovna novinarska aktivnost, već da se ovi sadržaji objavljuju kao izborne oglasne poruke.<sup>261</sup>

U prvoj navedenoj preporuci je vidljivo da i REM vidi potrebu da se pravila vezana za ravnomerno predstavljanje lista tokom predizborne kampanje uredi jednako i za javne medijske servise i komercijalne PMU. Budući da je donošenje podzakonskih akata koji regulišu ovu oblast nadležnost REM-a, ne vidi se prepreka da za neki naredni ciklus REM i postupi u skladu sa ovom preporukom.

Druga preporuka je potpuno na liniji izveštaja KDILJP i CRTA, jer se radi o pitanju koji najviše utiče na ravnomerno predstavljanje u kampanji. Izmene ZEM-a jesu prepoznale delimično i pitanje funkcionerske kampanje, ali je ne zovu tako, niti se može reći da je zabrana od deset dana formalno (i osam dana faktički) adekvatna da adresira ovu problematiku.

---

258 „BIRODI: Neodgovarajuća metodologija REM-ovog monitoringa televizija tokom izbora”, *NI*, 14. decembar.

259 Stavovi članova Privremenog nadzornog tela za praćenje medija tokom izborne kampanje (izabranih na predlog opozicionih stranaka i organizacija) o Završnom izveštaju REM-a izbori 2022 – Nadzor i analiza programa pružalaca medijskih usluga tokom izborne kampanje za predsedničke, republičke i lokalne izbore, str. 7 i 8.

260 Završni izveštaj za izbore 2022 – Nadzor i analiza programa pružalaca medijskih usluga tokom izborne kampanje za predsedničke, republičke i lokalne izbore, REM, str. 307.

261 Preostale preporuke su: da PMU preuzmu odgovornost za primenu samoregulacije i regulatornih mera; i da se pravila regulacije i samoregulacije nepristrasno primenjuju u svim programskim sadržajima.

Treća preporuka takođe pravilno identifikuje da izveštavanje o izborima mora da ima određeni urednički pečat, jer u suprotnom, radi se o oglasnoj poruci, a ne o predstavljanju kandidata. Ovo je i na liniji KDILJP izveštaja, ali i izveštaja domaćih organizacija (poput organizacije CRTA) koje se bave medijskim praćenjem predizborne kampanje.

Sa druge strane, neke preporuke samo delimično adresiraju problem, a zaključci su donekle problematični. Pre svega REM navodi i preporuku „da se dodatno osnaži nezavisnost regulatornog tela od uticaja organa vlasti, političkih i finansijskih centara moći, kao i od uticaja organizacija nevladinog, odnosno, civilnog sektora, jasnim definisanjem njegove uloge u izbornim procesima”. Preporuka je u prvom delu nesporna, jer je suština nezavisnosti regulatora u tome da bude funkcionalno nezavisan od organa javne vlasti i ekonomskih centara moći. Međutim, nezavisnost podrazumeva nezavisnost od aktera koji imaju stvarnu moć u društvu, a ne nezavisnost od kritike civilnog sektora. REM kao organizacija od javnog značaja mora da bude podložan kritici, a osnovna funkcija organizacija civilnog društva je da prate rad, i ukoliko je potrebno, kritikuju lica i organizacije koje vrše neku javnu funkciju.

Pored ove, treba pomenuti i preporuku da se zabrani loša praksa učešća PMU u izornoj kampanji kroz prikazivanje priloga kojima se na nedvosmislen način, negativno ili pozitivno, predstavljaju učesnici izbornog procesa (izborne liste i kandidati). Ova preporuka je prilično neodređena i njena primena zavisi isključivo od toga kako je regulisan tonalitet. Ako nema zaštitnih mehanizama koji sprečavaju REM u oceni tonaliteta (videti gornje pojašnjenje), zapravo bi svaka kritika bila tretirana kao negativna, i kao takva zabranjena, što može da vodi ka uspostavljanju cenzure, koja svakako nije dozvoljena.

### 6.5.2. Izdavanje dozvola

Tokom 2022. godine pokrenuta su dva javna konkursa za dodelu TV dozvola sa nacionalnim pokrivanjem u slobodnom prijemu, jedan u aprilu, a drugi u avgustu.

Jedan od najznačajnijih poverenih poslova koje vrši REM se tiče izdavanja ovlašćenja za pružanje medijskih usluga. Potreba da se ova ovlašćenja dodeljuju transparentno, objektivno i nediskriminatorno je i jedan od razloga zašto se dodela dozvola izmešta iz tradicionalne oblasti državne uprave i daje u nadležnost nezavisnim regulatorima. Zakon o elektronskim medijima propisuje ukupno 3 nivoa ovlašćenja za pružanje medijske usluge:

- odobrenje – koje se izdaje za pružanje tzv. *on demand* medijske usluge, dakle usluge koja se ne pruža linearno nego u vremenu koje korisnik odabere;
- dozvola za pružanje medijske usluge po zahtevu zainteresovanog lica – odnosi se na pružanje medijskih usluga koje nisu „u slobodnom prijemu”, nego su tzv. *pay TV* usluge kojima korisnici pristupaju putem distributivnih sistema – kablovska TV, DTH (satelitska *pay TV*), IPTV itd.;

- dozvola za pružanje medijske usluge na osnovu sprovedenog javnog konkursa – koja podrazumeva takmičenje za dozvolu, a opet zbog ograničenosti prirodnog resursa koji se koristi.

Bez obzira na razvoj tehnologije, u komercijalnom smislu su i dalje najznačajniji oni pružaoci medijske usluge koji dobijaju dozvole na javnom konkursu (u slobodnom prijemu). Ovakvi pružaoci medijskih usluga i dalje uzimaju najveći deo marketinškog „kolača”, a teorijski su dostupne besplatno na preko 90% teritorije i približno istom broju gledalaca, kao i u svim distributivnim platformama. Zbog svega toga, i dalje najviše pažnje u aktivnostima regulatora privlači upravo proces dodele dozvola na javnom konkursu i to za pružanje medijske usluge televizije za nacionalno pokrivanje, što je bilo i evidentno za konkurs iz aprila koji je prvi takvog obima nakon inicijalne dodele dozvola iz 2006. godine.<sup>262</sup>

Procedura za dodelu dozvola na javnom konkursu se može podeliti na nekoliko segmenata:

- prethodni koraci usmereni na proveru tehničke dostupnosti mesta u multipleksu, analiza tržišta radi utvrđivanja broja pružalaca medijskih usluga u određenoj zoni pokrivanja i donošenje strateškog dokumenta – strategija razvoja audio-vizuelnih medijskih usluga;
- donošenje podzakonskog akta koji uređuje uslove i kriterijume za učešće na javnom konkursu;
- raspisivanje javnog konkursa;
- podnošenje prijave, prateće dokumentacije i dopuna dokumentacije;
- objavljivanje lista kandidata koji ispunjavaju formalne uslove (dostavili kompletnu dokumentaciju, ispoštovali rok) od koje se računa rok za donošenje rešenja o dodeli dozvole;
- intervju sa kandidatima;
- donošenje rešenja o dodeli dozvole;
- dostavljanje dozvole JP ETV (za televizije) i RATEL-u (za radio);
- donošenje rešenja o dozvoli za pružanje medijske usluge

#### 6.5.2.1. Konkurs iz aprila 2022. godine

Prilikom raspisivanja Javnog konkursa iz aprila 2022. godine,<sup>263</sup> po svemu sudeći, analiza tržišta nije sprovedena, nije usvojen strateški dokument, niti je utvrđen optimalan broj dozvola shodno tehničkim mogućnostima i rezultatima analize

---

262 Podaci o konkursu iz 2006. godine dostupni su na internet stranici REM-a.

263 Javni konkurs za izdavanje dozvola za pružanje medijske usluge televizijskog emitovanja i medijske usluge radija putem terestričkog digitalnog odnosno analognog prenosa za područje cele Republike Srbije. Dostupno na internet stranici REM-a.



tržišta. To takođe nije bio slučaj ni prilikom ranijeg konkursa iz 2018. godine.<sup>264</sup> Važno je napomenuti da javno nije objavljen ni podatak o raspoloživosti prostora u multipleksu (iako je REM pribavio ovu informaciju od Javnog preduzeća Emisiona tehnika i veze – JP ETV), pa je praktično pre raspisivanja konkursa javnost uskraćena za odgovore na tri bitna pitanja: 1) koje su ukupne tehničke mogućnosti za pružanje medijskih usluga televizije u slobodnom prijemu sa nacionalnim pokrivanjem? (teorijski, prvi multipleks ima kapacitet za 20 PMU u standardnoj rezoluciji – SD i 8 PMU televizije u HD rezoluciji);<sup>265</sup> 2) da li postoji potreba za novim pružaocima medijske usluge koji će objavljivati sadržaje koji su mapirani kao nedostajući? (i koji su to sadržaji); 3) da li je tržište spremno za nove PMU? (ovo je posebno bitno pitanje imajući u vidu značajan rast koji tržište TV beleži u prethodnih nekoliko godina).<sup>266</sup> Umesto svega toga, REM je odlučio da zadrži trenutni (faktički) broj postojećih PMU televizije na nacionalnom nivou – četiri, što je čak i manje u odnosu na konkurs iz 2006.

Na javni konkurs se prijavilo ukupno 14 podnosilaca prijave, i za sve je konstatovano da su podneli potpunu dokumentaciju u propisanom roku, pa je REM objavio Listu kandidata.<sup>267</sup> Javni razgovori sa kandidatima su obavljani u periodu od 12. do 14. jula,<sup>268</sup> a svako od podnosilaca prijave (za TV i radio dozvole) je imao 30 minuta da predstavi program za koji konkuriše za dozvolu. Trebalo bi napomenuti da je već početak javnih razgovora nagovestio pravac u donošenju odluke, budući da je predsednica Saveta REM Olivera Zekić na predstavljanju prvih podnosilaca prijave za medijsku uslugu televizije, dopunjujući izlaganje druge članice Saveta Judite Popović istakla da je ovo „*potpuno nov konkurs*”, da ne postoji ono što se dešavalo u prethodnom periodu, te da svi kandidati imaju „*iste startne pozicije*”. Na ovu konstataciju je Popović odgovorila da ih Zakon obavezuje da u obzir uzmu i način na koje su televizije koje frekvenciju već imaju radile u prethodnom periodu.<sup>269</sup> Nakon javnih razgovora predstavnici Saveta su posetili prostorije podnosilaca prijave.

Rešenje o dodeli dozvole je doneto na Sednici Saveta REM dana 29. jula. Saopštenje Saveta REM tim povodom je objavljeno istog dana,<sup>270</sup> a u njemu je, izme-

264 Javni konkurs za pružanje usluge televizijskog emitovanja i medijske usluge radija putem terestričkog analognog, odnosno digitalnog prenosa 2018, podaci dostupni na internet stranici REM-a.

265 Ako ukupni kapacitet multipleksa iznosi 40 Mb/s, i ako se uzmu minimalne vrednosti za SD rezoluciju (2 Mb/s) i HD rezoluciju (5 Mb/s) koje su propisane članom 8 Pravilnika o prelasku sa analognog na digitalno emitovanje i pristup multipleksu.

266 Po podacima agencije Nielsen, u 2006. godini (godina prethodnog sveobuhvatnog konkursa za nacionalne televizije), vrednost TV tržišta je procenjena na oko 70 miliona evra, a u 2021. godini na 117 miliona evra. Takođe, isti izvor pokazuje jasan trend rasta u proteklih nekoliko godina (ako izuzmemo pandemijsku 2020) – 2018: 108,4 miliona evra, 2019: 111,9 miliona evra, 2020: 103 miliona evra, 2021: 117 miliona evra.

267 Lista dostupna na internet stranici REM-a.

268 Raspored javnih razgovora, objavljen na internet stranici REM-a.

269 „Predstavljanje K1 i Tanjuga obeležila i rasprava: Zekić u odgovoru Juditi Popović tvrdila da „svi kandidati imaju iste startne pozicije”, *Danas*, 12. jul.

270 Saopštenje Saveta REM od 29. jula. Dostupno na internet stranici REM-a.

đu ostalog, navedeno da su postojeći pružaoci medijske usluge televizije (*TV Pink*, *Nacionalna Happy TV*, *Prva* i *TV B92*) „potrebnom većinom” dobili dozvole, napominjući da je Savet REM odluke doneo „na profesionalan i odgovoran način, u skladu sa demokratskom procedurom, ceneći sve okolnosti navedene u konkursnoj dokumentaciji, uvažavajući mišljenja struke, javnosti i svakog člana Saveta REM”, istovremeno apelujući na širu javnost i ukazujući na potrebu „da se izbegne svaka vrsta manipulacije i politizacije u vezi sa odlukama o koje su donete”. Istovremeno je objavljeno da je „zbog velikog interesovanja za dobijanje dozvole za televizijsko emitovanje za područje cele Republike Srbije Savet REM doneo odluku o raspisivanju Konkursa za dodeljivanje još jedne dozvole za tzv. ‘petu frekvenciju’”. Iz tog saopštenja se može zaključiti da ni raspisivanju ovog konkursa nije prethodila analiza tržišta i donošenje strateškog dokumenta, a raspisivanje konkursa za petu dozvolu, odmah po okončanju konkursa za četiri, dodatno pobuđuje sumnju u arbitrnost odluke o broju dozvola koje se dodeljuju. U zapisniku sa sednice ne postoji ni obrazloženje na osnovu kojih kriterijuma je raspisan novi konkurs, a ono što se iz teksta javnog konkursa koji je objavljen 9. avgusta može zaključiti je da se dodeljuje jedna nacionalna TV dozvola za emitovanje u standardnoj rezoluciji (SD), 3 regionalne TV dozvole za allotment Avala, i 12 radio dozvola za region Beograda, dok je u svemu ostalom identičan prethodno raspisanom konkursu.<sup>271</sup>

Što se tiče okončanog konkursa iz aprila, deo obrazloženja odluke da se dozvole dodele dosadašnjim imaojcima, je objavljen 5. avgusta,<sup>272</sup> i najavljeno je da će integralni tekst odluke da bude objavljen na internet stranici REM-a. U tom saopštenju je, između ostalog, navedeno da je Savet REM:

- zaključio da su svih 14 podnosilaca prijava ispunili uslove iz konkursne dokumentacije;
- prilikom odlučivanja kome će izdati dozvolu uzeo u obzir sve činjenice koje bi uticale na ostvarivanje većeg kvaliteta i raznovrsnosti sadržaja i uporedno-kvalitativnom analizom ispunjenosti kriterijuma došao do zaključka da će podnosioci *TV Pink*, *Nacionalna Happy TV*, *Prva* i *TV B92* u većoj meri nego ostali podnosioci opravdati postojanje višestrukih benefita za gledaoce na području cele Republike, prevashodno kroz objektivni i pravovremeni pristup u prenosu informacija, kroz sopstvenu produkciju programskih sadržaja kao dokaz ukupnih proizvodnih mogućnosti i raznovrsnost ponuđenih programskih žanrova na način da se zadovolje potrebe najšireg auditorijuma i ojača medijski pluralizam;
- imao u vidu i činjenicu prethodnog rada navedena 4 podnosioca i njihovu ekonomsku održivost, kao i činjenicu da su emitovali program od 2006. godine i da su tokom 2015. godine u potpunosti ispunili način i vremenski raspored prelaska sa analognog na digitalno emitovanje i distribuciju programa

---

271 Tekst Javnog konkursa je dostupan na internet stranici REM-a.

272 Odluka o izdavanju dozvola dostupna na internet stranici REM-a.

(proces digitalizacije) i uložili sredstva kako bi napravili tehnološki iskorak ka digitalnoj transformaciji.

Integralni tekst odluke je objavljen na internet stranici REM-a 8. avgusta.<sup>273</sup> U integralnom tekstu je detaljno opisan tok postupka, i nešto detaljnije pojašnjeno šta je uzimano u obzir kod postojećih pružalaca medijskih usluga. Ipak, REM nije objasnio zašto su postojeći PMU bili u prednosti u odnosu na ostale kandidate i zašto je uzimao generalno samo njihove pozitivne strane.

Shodno relevantnim odredbama Zakona o elektronskim medijima i Pravilnika<sup>274</sup> koji se primenjuju prilikom dodele dozvola, u postupku po javnom konkursu, REM bi trebalo da ispituje:

- ispunjenost (minimalnih) uslova za pružanje medijske usluge – tehnički, prostorni, kadrovski, finansijski i programski uslovi (koji su detaljno razrađeni odredbama Pravilnika);
- ispunjenost osnovnih kriterijuma – koji se tiču kvaliteta i raznovrsnosti programa, verovatnoće da će podnosilac prijave moći da objavljuje programe iz priložene programske koncepcije, poštovanja profesionalnih i etičkih standarda, transparentne vlasničke strukture, a, pored toga i prakse u ispunjavanju zakonskih i programskih obaveza ako su do tada bili imaoi dozvola;
- ispunjenost dodatnog kriterijuma – koji se odnosi na osnovani zaključak da će podnosilac prijave ostvarivati veći kvalitet u zoni pokrivanja za koju aplicira.

Svaka od pomenutih stavki se ispituje sukcesivno i zavisi jedna od druge. Tako, ako nisu ispunjeni minimalni uslovi, nema ispitivanja osnovnih kriterijuma i konkretni podnosilac nije nadalje u konkurenciji za dozvolu. Najzad, dopunski kriterijum se ispituje samo ako su ispunjeni osnovni kriterijumi i ako ima više podnosilaca koji te kriterijume ispunjavaju od broja dozvola koje se dodeljuje u zoni pokrivanja.

Takođe, trebalo bi napomenuti da ni dodatni kriterijum ne bi trebalo da ima diskrecionu prirodu, nego bi morao da se zasniva na podnetoj dokumentaciji i osnovanosti zaključka o kvalitetnijem i raznovrsnijem programu. Iz obrazloženja rešenja se ne vidi koje su to činjenice koje je REM uzimao u obzir kada je ocenio ispunjenost i osnovnih i dodatnog kriterijuma, i kako je izveo „osnovani zaključak” o tome da su postojeći imaoi dozvola ti koji će ostvariti veći kvalitet i raznovrsnost u zoni pokrivanja – teritorija cele države.

REM je konstatovao ispunjenost osnovnih uslova – koji mogu da se utvrde na osnovu podnete dokumentacije (na primer može da se utvrdi da postoji određeni prostor za pružanje medijske usluge ili da će postojati, da postoji ili će postojati radna snaga neophodna za pružanje medijske usluge, da postoji određeni broj ka-

---

273 Odluka o izdavanju dozvola, integralni tekst, dostupno na internet stranici REM-a.

274 Pravilnik o minimalnim uslovima za pružanje medijske usluge i kriterijumima za odlučivanje u postupku izdavanja dozvole za pružanje medijske usluge na osnovu sprovedenog javnog konkursa.

mera ili studijskih mikrofona, kao i druge tehnike neophodne za pružanje medijske usluge, da su se podnosioci prijave obavezali da će imati u programu zahtevane vrste programskih sadržaja itd.).

Drugi korak je trebalo da bude ispitivanje ispunjenosti osnovnih kriterijuma, a upravo tu su uočljivi nedostaci odluke, odnosno njenog obrazloženja, i to u pogledu kriterijuma:

- kvalitetnog i raznovrsnog programa (čl. 28, st. 1, tač. 1 i čl. 29 Pravilnika);
- poštovanja profesionalnih i etičkih standarda (čl. 28, st. 1, tač. 3 i čl. 31 Pravilnika);
- uzimanja u obzir prakse u izvršavanju zakonskih i programskih obaveza (čl. 96, st. 5 ZEM).

Član 29 Pravilnika detaljno razrađuje kriterijum kvalitetnog i raznovrsnog programa. Raznovrsnost se ceni kroz 13 podkriterijuma koji su opisani u članu 29, st. 1 Pravilnika. Na primer, oni se odnose na vrstu programa i zastupljenost pojedinih vrsta u okviru programa, sopstvenu produkciju, nezavisnu produkciju, u kojoj meri će programska ponuda da bude obogaćena (naročito u pogledu nedostajućih sadržaja), da li postoje sadržaji namenjeni ugroženim grupama, da li i u kojoj meri će program biti dostupan osobama oštećenog sluha i vida itd.). Isti član (st. 2) definiše da se kvalitetnim programom smatra „program u kome naučno-obrazovni, kulturno-umetnički, dokumentarni ili dečji program, odnosno program za maloletnike, zajedno ili pojedinačno, čine više od 20% ukupno godišnje objavljenog programa”.

Citirana odredba člana 29, st. 2 je indikator, i nije jedini način da se utvrdi da li je ispunjen pomenuti element kriterijuma – kvalitet programa. Ipak, iz samog obrazloženja nije jasno kako je procenjavana ispunjenost kriterijuma kvalitetnog programa, budući da nije primenjivan ni indikator propisan Pravilnikom (procenat iznad 20% godišnje objavljenog programa), ali ni drugi pokazatelji koji su bili dostupni REM-u (pre svega u elaboratu za podnosiocima prijave koji nisu do sada imali dozvolu, i u izveštajima REM-a koji se tiču podnosilaca prijave koji su do sada bili imaoi dozvola).

Među podnosiocima koji nisu dostigli procenat propisan Pravilnikom su i 3 od 4 postojećih imaoaca dozvola (*Pink, Happy i Prva*) kojima je i na ovom konkursu dodeljena dozvola, a čak 6 od preostalih 10 podnosilaca prijave (koji nisu dobili dozvolu) je ispunilo zahtevani procenat (*BK, Nova S, N1, K:CN, TV2 i Kurir TV*), dok za dva podnosioca iz obrazloženja nije moglo da se jednoznačno proceni da li imaju ili nemaju kvalitetan program po citiranoj odredbi Pravilnika. Kako je indikator kvalitetnog programa pre svega procenat propisanih programskih sadržaja iznad 20%, REM je bio najpre dužan da to utvrdi i konstatuje u samom obrazloženju, a onda da utvrđuje druge relevantne indikatore kvaliteta programa, odnosno da oceni zašto je neki podnosilac prijave uprkos tome što (ne)ispunjava zadati procenat ipak ispunio kriterijum postojanja kvalitetnog programa.

Jedan od dopunskih indikatora za postojeće pružaoce medijskih usluga bi svakako morao da bude procenat svake od vrsta programa koji ulaze u kvalitetni program (dokumentarni, naučno-obrazovni, kulturno-umetnički i dečji program i program za maloletnike), pojedinačno i zbirno koji su do sada bili zastupljeni u njihovim programima. Primenom i tog dopunskog indikatora, REM nije mogao da izvuče osnovani zaključak da je ispunjen (osnovni) kriterijum kvalitetnog programa na strani postojećih pružalaca medijskih usluga.

Naime, sam REM kao jedan od zaključaka obrazloženja naveo da je „razliku u donošenju odluka dala i činjenica prethodnog rada...“<sup>275</sup> Ipak, nameće se utisak da je prethodni rad cenjen selektivno, budući da nije cenjen negativni aspekt tog prethodnog rada, nego samo činjenica da su ovi pružaoци medijske usluge imali dozvolu prethodnih 16 godina. Ono što jeste bilo relevantno, je da li su u periodu važenja prethodnih dozvola bili zastupljeni programi koji ulaze u kvalitetni i u kom procentu.

Izveštaji REM-a o ispunjavanju obaveza komercijalnih PMU na nacionalnom nivou, od 2016. godine (kada je donet Pravilnik koji propisuje procenat od preko 20% kao kvalitetan program), pa do 2020. godine (poslednji javno dostupan izveštaj),<sup>276</sup> pokazuju da je kvalitetan program bio zastupljen u zanemarljivom procentu kod većine PMU, a da je samo jedan ispunio procenat iznad 20%.

Slično je i sa raznovrsnošću programa, gde takođe nije najjasnije kako ju je REM ocenjivao, i kako je došao do toga da svi podnosioci prijave ispunjavaju ovaj kriterijum. Kao i kod kvaliteta, raznovrsnost se ocenjuje prevashodno kroz ocenu elaborata svakog od podnosilaca prijave, a kod postojećih pružalaca medijske usluge, i kroz njihov „prethodni rad“, za koji REM tvrdi da je posebno uzeo u obzir.

U situaciji kada postoji 14 podnosilaca prijave, i gde sam REM tvrdi da je „konkursna dokumentacija koju su svi podnosioci priložili, a naročito programski elaborati, koji opisuju sadržaj programa koji nameravaju da prikazuju, vrlo slična“<sup>277</sup> morali su da budu procenjeni i dodatni indikatori. Kod postojećih pružalaca medijskih usluga, REM je morao da uzme u obzir sopstvene zaključke koje je imao u dosadašnjem nadzoru pružalaca medijskih usluga i u svojim dokumentima.

Takođe, još važnije zaključci stručne službe za nadzor REM-a u pomenutim godišnjim izveštajima sugerišu da programska struktura komercijalnih PMU sa nacionalnom dozvolom nije iz godine u godinu delimično ili čak u pretežnijem delu usklađena sa najavama iz elaborata i članom 11 Pravilnika koji propisuje obavezne programske žanrove za pružaoца opšte medijske usluge.

Uprkos svemu tome, REM tvrdi da je odluku o dodeli dozvola doneo uzimanjem u obzir svih činjenica koje bi uticale na ostvarivanje većeg kvaliteta i raznovrsnosti sadržaja i nakon sprovedene „uporedno-kvalitativne analize ispunjenosti

---

275 Rešenje REM br. RSTV-1490/22, str. 86.

276 Izvor: Godišnji izveštaji o načinu ispunjavanja zakonskih i programskih obaveza komercijalnih PMU od 2016–2020. godine. Dostupni na internet stranici REM-a.

277 Rešenje REM broj: RSTV-1490/22.

kriterijuma” (koja nije objavljena u okviru obrazloženja), došao do toga da će postojeći PMU u većoj meri nego ostali podnosioci opravdati postojanje višestrukih benefita za gledaoce na području cele Republike prevashodno kroz: „objektivan i pravovremeni pristup u prenosu informacija, kroz sopstvenu produkciju programskih sadržaja kao dokaz ukupnih proizvodnih mogućnosti i raznovrsnost ponuđenih programskih žanrova na način da se zadovolje potrebe najšireg auditorijuma i ojača medijski pluralizam”.<sup>278</sup>

Relevantne činjenice govore u prilog potpuno drugačijem zaključku, odnosno tome da postojeći PMU ne ispunjavaju ovaj bitan osnovni kriterijum (kvaliteta i raznovrsnosti programa), a kako ne ispunjavaju taj osnovni kriterijum, nisu bili podobni ni da se „kvalifikuju” ni za procenu dodatnog kriterijuma.

Pored toga, REM je selektivno i suprotno formulaciji Pravilnika primenjivao elemente kriterijuma iz člana 28, st. 1, tač. 3 u vezi sa članom 31 Pravilnika. Naime, ovaj kriterijum se tiče poštovanja profesionalnih i etičkih standarda i podrazumeva ocenu ukupno 5 elemenata, i to:

- izricanje mere od strane REM-a predviđenih članom 28 Zakona o elektronskim medijima – da li je do momenta odlučivanja podnosiocu prijave izrečena neka od mera – opomena, upozorenje, privremena zabrana objavljivanja određenog programa i oduzimanje dozvole;
- izricanje kazne ili mere od nekog drugog državnog organa ili tela samoregulacije u periodu od godinu dana – da li je podnosiocu prijave izrečena kazna ili mera od strane državnog organa ili tela samoregulacije u poslednjih godinu dana zbog kršenja propisa kojima se uređuje oblast medija ili povrede profesionalnih ili etičkih standarda;
- ponašanje nakon izrečene mere – da li je podnosilac prijave preuzeo odgovarajuće mere koje su imale za cilj otklanjanje razloga zbog kojeg mu je izrečena kazna ili mera;
- poštovanje programskog elaborata – u kojoj meri je podnosilac prijave pošto-  
vao programski elaborat na osnovu koga mu je izdata dozvola;
- nedozvoljeni uticaj – da li su podnosilac prijave ili sa njim povezano lice pokušali da na nedozvoljen način utiču na odlučivanje u postupku izdavanja dozvole, bilo da je reč o uticaju na rad članova Saveta REM ili zaposlenih u stručnoj službi REM, pri čemu se uzima u obzir i pokušaj uticaja na posredan način (javno prejudiciranje ishoda postupka, otvorena ili prikrivena propaganda u medijima i sl).

Element kriterijuma koji se odnosi na izricanje mera nije vremenski ograničen, pa je REM morao da uzme u obzir sve izrečene mere do momenta izdavanja dozvole, a ne samo one koje su izrečene u određenom vremenskom periodu. Rezultat ovakvog rezona je propuštanje REM-a da konstatuje sve izrečene mere, a što je posledično

---

278 *Ibid.*, str. 83 i 84.

dovelo do nepotkrepljenog zaključka za svakog od podnositelaca prijave koji su dobili dozvolu da „je reč o pojedinačnim situacijama koje su se dešavale, po pravilu u ‘životnom programu’, u kom nije isključena njihova odgovornost, ali u kojem je smanjena mogućnost kontrole urednika i/ili voditelja na emitovani sadržaj, što se kod podnositelaca koji nisu imali dozvole nije moglo desiti niti ceniti u okviru ovog kriterijuma.”

Takođe, REM je suprotno zaključcima svoje stručne službe u periodu važenja dozvola postojećih PMU našao da su oni poštovali svoje programske elaborate, pravdajući to činjenicom da za nepoštovanje elaborata nije izrečena nijedna mera PMU. Vezivanje izricanja mere sa poštovanjem elaborata predstavlja primenu kriterijuma suprotno njegovoj formulaciji iz Pravilnika, koja ne pominje da se kriterijum procenjuje u odnosu na izrečenu meru, nego jasno navodi da se ceni poštovanje elaborata, a sam REM se o tome prilično decidno izjasnio u svojim izveštajima (videti gornje pojašnjenje).

Na kraju, REM uopšte nije primenio kriterijum prethodne prakse u ispunjavanju zakonskih obaveza za postojeće pružaoce medijske usluge iz člana 96, st. 5 ZEM, čija je ocena morala da se ogleda u sveobuhvatnoj analizi poštovanja zakona, a ne samo u kontekstu izrečenih mera. Iz delova obrazloženja se može naslutiti da REM smatra da postoji povreda zakona samo ako je ona praćena izricanjem mere, što ne odgovara smislu propisivanja ovog kriterijuma.

U javnim istupima članova Saveta je evidentno da su potpuno zanemarili praksu u izvršavanju zakona, pravdajući to ravnopravnošću svih strana.<sup>279</sup> Iako je ravnopravnost, odnosno zabrana diskriminacije, svakako važan princip u radu i delovanju REM-a, ovakvo opravdanje nema uporište u ZEM i drugim propisima koji uređuju postupak izdavanja dozvola na javnom konkursu. Upravo odredbe koje se tiču prethodne prakse u ispunjavanju obaveza služe tome da svi imaju podjednake šanse da dobiju dozvolu, odnosno propisane su kao zaštitni mehanizam za nove učesnike na konkursu (ne za postojeće PMU). U suprotnom, novi učesnici u konkurenciji sa starim nikada ne bi dobili dozvolu zato što bi ovi potonji uvek bili u prednosti jer su prethodno pružali uslugu (vidimo da je prethodni rad REM cenio samo kroz činjenicu da su imali dozvolu ne i kroz kvalitet njihovog rada). Međutim, uprkos argumentovanju o potrebi da svi budu ravnopravni, obrazloženje odluke govori u prilog potpuno suprotnom – da su favorizovani postojeći pružaoци medijskih usluga.

Odluku REM-a su kritikovale relevantne domaće organizacije za ostvarivanje slobode izražavanja,<sup>280</sup> kao i Evropska komisija u Izveštaju za Srbiju,<sup>281</sup> dva podnosioca prijave<sup>282</sup> su podnela tužbu Upravnom sudu, kao i dve organizacije civilnog društva.<sup>283</sup>

---

279 „Zekić: Nisu računati raniji postupci”, *Dnevnik*, 11. avgust.

280 „Odluka REM-a je nastavak medijskog mraka u Srbiji”, saopštenje Koalicije medija od 29. jula.

281 Videti odeljak II.6.3.

282 „Televizije N1 i Nova S podnele tužbu protiv odluke REM-a”, *Danas*, 7. septembar.

283 „Upravnom sudu podneta tužba protiv odluke REM o dodeli nacionalnih frekvencija”, *Nova.rs*, 30. avgust.

### 6.5.2.2. Konkurs iz avgusta 2022. godine

Kao što je već rečeno, neposredno nakon okončanja postupka iz aprila 2022. godine i dodele dozvola postojećim PMU, REM je raspisao i konkurs za petu dozvolu. Kod ovog javnog konkursa je takođe izostalo sprovođenje neophodnih prethodnih proceduralnih koraka (analiza tržišta i usvajanje strateškog dokumenta), a imajući u vidu vremensku udaljenost dva konkursa (nekoliko meseci), ostaje nejasno zašto oni nisu objedinjeni jednim konkursom.

Ovaj konkurs su pratile brojne kontroverze u postupanju REM-a, a najveće zamerke se mogu istaći u kontekstu potpune arbitrarnosti u načinu sprovođenja postupka i otvorenog neprijateljskog stava prema pojedinim podnosiocima prijave. Na konkurs se ovaj put prijavilo znatno manje učesnika, ako se poredi sa konkursom iz aprila, odnosno ukupno 4, PMU medijskih usluga *BK TV*, *K:CN Nacionalna*, *Nova S* i *Kurir TV*. Uslovi konkursa su bili identični kao u slučaju konkursa iz aprila, kao i rokovi za odlučivanje (30 dana od dana podnošenja liste podnosilaca čije su prijave potpune i podnete u roku).<sup>284</sup> Lista podnosilaca prijava čije su prijave potpune i podnete u predviđenom roku doneta je 31. oktobra i objavljena u Službenom glasniku Republike Srbije broj 123 od 4. novembra. Od tada je i počeo da se računa rok od 30 dana u kom je REM bio dužan da donese odluku po raspisanom Javnom konkursu. Taj rok je istekao 5. decembra.

Neposredno pre isteka roka predstavnici Saveta REM su nagovestili da odluka o petoj nacionalnoj dozvoli neće biti doneta u tom roku.<sup>285</sup> Dan nakon isteka roka televizije *Nova S* i *N1* su prekinule program na 24 sata, a kao jedan od razloga je naknadno navedeno i postupanje REM-a, odnosno nedonošenje odluke o petoj dozvoli iako su zakonski rokovi istekli.<sup>286</sup> Savet REM je već 8. decembra doneo zakonski neutemeljenu odluku o stupanju u obustavu rada, a zbog navodnih pritisaka koje trpe od „dela opozicionih političkih stranaka, nezavisnih medija i dela organizacija civilnog sektora”.<sup>287</sup> Obustava rada je okončana 22. decembra, a usled svesti REM-a o „odgovornosti koju ima u regulaciji rada elektronskih medija u Republici Srbiji, REM je doneo odluku o nastavku procesa rada”.<sup>288</sup> Bez obzira na to, Savet REM zaključno sa 31. decembra nije doneo odluku povodom pete nacionalne dozvole.

Što se tiče konkursa iz aprila, koji je, ponavljamo, imao identične rokove za postupanje (30 dana od dana objavljivanja liste podnosilaca prijave čije su prijave potpune i podnete u roku), Lista podnosilaca je objavljena u Službenom glasniku RS broj 78/22 dana 8. jul 2022. godine, a odluka (rešenje) po zahtevima podnosilaca prijave je doneta dana 29. jula, odnosno 21 dan od dana objavljivanja liste, u okviru

---

284 Tekst Javnog konkursa, dostupan na internet stranici REM-a.

285 „Zekić: Ne postoji zakonski rok za odluku o petoj frekvenciji”, *N1*, 29. novembar.

286 „N1 i Nova S u Srbiji ponovo emituju program”, *Radio Slobodna Evropa*, 7. decembar.

287 Saopštenje Saveta REM: Savet REM doneo odluku o obustavi rada, 8. decembar.

288 Saopštenje Saveta REM: REM je doneo odluku o nastavku procesa rada, 22. decembar.



roka od 30 dana. Dodatno, REM je 26. decembra (sa 20 dana zakašnjenja u odnosu na propisani rok)<sup>289</sup> doneo odluku o dodeljivanju dozvola po Javnom konkursu za izdavanje dozvola za pružanje medijske usluge televizijskog emitovanja putem restričkog digitalnog prenosa sa alotmenta Avala, koji je raspisan istovremeno sa javnim konkursom za petu nacionalnu dozvolu, dok su obe lista podnosilaca čije su prijave potpune i podnete u roku (od kada se računa rok od 30 dana za odlučivanje propisan u oba javna konkursa) objavljene u istom broju Službenog glasnika (123/22) 4. novembra, i rok za postupanje je takođe istovetan, odnosno 30 dana od dana podnošenja pomenutih lista.

Televizija Nova S, kao jedna od učesnica na konkursu je podnela Upravnom sudu tužbu zbog ćutanja uprave,<sup>290</sup> a što su predstavnici REM-a istakli kao razlog zašto i dalje ne odlučuju o dodeli dozvole.<sup>291</sup>

Dakle, u tri identične situacije kada se radi o rokovima, REM je postupio potpuno drugačije. Na javnom konkursu za 4 nacionalne dozvole iz aprila, odlučio je u okviru roka od 30 dana, na javnom konkursu za beogradske dozvole sa 20 dana zakašnjenja u odnosu na propisani rok, a u slučaju pete dozvole nije ni odlučivao. Umesto odlučivanja, Savet REM je postupio krajnje neobično i doneo odluku o obustavi rada koja je neutemeljena i u propisima koji uređuju elektronske medije, ali i u propisima koji uređuju pravo na štrajk, da bi kasnije kao razlog za nedonošenje odluke o dozvoli navedeno podnošenje tužbe zbog ćutanja uprave, što je pravni postupak koji se pokreće upravo u situaciji kada organi uprave ne donose odluku o pravima i obavezama stranaka u propisanim rokovima.

## 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,

---

289 Saopštenje Saveta REM: Savet REM izdao je dozvole za pružanje medijske usluge radija za region grada Beograda i televizije za Alotment Avala, 26. decembar.

290 „Televizija Nova S tužila REM jer još nije dodelio petu frekvenciju”, *Radio Slobodna Evropa*, 22. decembar.

291 „Zekić: Neće da može da se dodeli peta frekvencija dok sam u sudskom sporu sa jednim kandidatom”, *Danas*, 25. decembar.

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.<sup>292</sup>

EKLJP i PGP predviđaju da *svako* ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i „priznaju” pravo na slobodno mirno okupljanje. EKLJP dozvoljava ograničavanje aktivnosti stranaca,<sup>293</sup> 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 okupljanju<sup>294</sup> (ZJO) koji je usvojen u januaru 2016. godine. ZJO ne predviđa ograničenja 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.<sup>295</sup>

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

292 *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.

293 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.

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

295 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.

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 ovlašćenja policiji jer predviđa brojne osnove za zabranu skupa i ne propisuje da ograničenja slobode okupljanja moraju biti proporcionalna cilju i neophodna u demokratskom društvu, a što je pravni standard na koji je Ustavni sud ukazao u svojoj odluci kojom je prethodni zakon proglašen neustavnim<sup>296</sup> 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.<sup>297</sup> ZJO uvodi *in abstracto* zabrane mesta i vremena održavanja javnih okupljanja, ali i veoma komplikovane i zahtevne prijave skupa i visoke kazne za organizatore.

Za održavanja javnog skupa na otvorenom prostoru neophodna je prijava nadležnoj organizacionoj jedinici MUP. ZJO nameće prevelike obaveze organizatoru jer prijava mora da sadrži brojne podatke i propratnu dokumentaciju koju možda organizator skupa ne poseduje, a podnošenje nepotpune prijave može da rezultira zabranom skupa. U slučaju podnošenja nepotpune prijave, organizator je može dopuniti u roku od 12 časova. Ako podnosilac prijave ne otkloni nedostatke u tom roku, smatra se da skup nije ni prijavljen, te takav skup ne bi bio dozvoljen u smislu zakona, a organizator bi mogao da bude kažnjen novčanom kaznom od 100.000 do

---

296 Iuz – 204/13 od 9. aprila 2015. godine.

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

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 spontanijih 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.

Praksa održavanja spontanijih 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 okupljanja 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.<sup>298</sup>

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”.<sup>299</sup>

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 prikriveno snimanje u skladu sa Zakonikom o krivičnom postupku (čl. 52, st. 5), te da se prikupljeni podaci uništavaju u roku od godinu dana, osim ukoliko se ne mogu koristiti u postupku (čl. 52, st. 7). Zakonom je propisano da će način obaveštavanja javnosti o nameri snimanja propisati ministar (čl. 52, st. 8), ali je Pravilnik o načinu snimanja na javnom mestu i načinu saopštavanja namere o tom snimanju donet tek avgusta 2020. godine.

Evropska komisija u Izveštaju o napretku Srbije za 2022. godinu za slobodu okupljanja, gotovo identično prethodnom izveštaju navodi da je „zakonski okvir uglavnom u skladu sa evropskim standardima, i ponavlja da je neophodno dodatno usklađivanje sa ODIHR Smernicama o mirnom okupljanju”.<sup>300</sup>

Od početka epidemije 2020. godine ministar zdravlja je, koristeći se ovlašćenjima koja mu daje Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, donosio naredbe kojima se zabranjuje ili ograničava *okupljanje na javnim mestima*.<sup>301</sup> Iz „epi-

---

298 *Ibid.*, st. 197.

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

300 *Izveštaj EK za 2022*, str. 45.

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

demijskog” režima ograničavanja slobode okupljanja se formalno izašlo 11. marta 2022. godine, kada je ministar zdravlja doneo Naredbu o prestanku važenja Naredbe o zabrani okupljanja u Republici Srbiji na javnim mestima u zatvorenom i otvorenom prostoru.

## 7.2. Uživanje prava na slobodu mirnog okupljanja u 2022. godini

Učestalost i brojnost javnih okupljanja u Srbiji su se tokom 2022. godine vratili na nivo od pre pandemija virusa korona. Broj protesta je u porastu, a građani se okupljaju da bi izrazili svoj stav o različitim društvenim pitanjima. Protesti zbog problema u oblasti zaštite životne sredine kao što su zagađenje, rudnici, seča šuma i uništavanje prirodnih staništa su bili najučestaliji tokom 2022. godine. Njihov cilj je bio da skrenu pažnju na neophodnost preduzimanja konkretnih koraka, međutim naišli su na različite stepene otpora.

Nastavak protesta koji su organizovani krajem 2021. godine i najavu novih blokada puteva početkom januara zbog odbijanja države da obustavi saradnju sa kompanijom Rio Tinto (Rio Sava) najavile su organizacije okupljene u Savezu ekoloških organizacija Srbije.<sup>302</sup> Reagujući na te zahteve predsednik Republike Srbije izjavio je da je „vlast ispunila zahteve” demonstranata i da je „nastavak protesta politički”.<sup>303</sup> Tokom protesta i blokada puteva širom Srbije 3. januara lakše je povređena jedna učesnica protesta kada je vozač u Preljini krenuo automobilom kroz masu.<sup>304</sup> Blokade su nastavljene 8. i 15. januara u većem broju gradova u zemlji (Preljina, Požega, Užice, Vranje, Šabac, Nova Varoš, Vrbas, Kula i Lazarevac). U Beogradu je ponovo blokiran auto-put na nekoliko sati, a pored Loznice je na nekoliko sati blokiran i granični prelaz „Trbušnica” ka Bosni i Hercegovini.<sup>305</sup> Došlo je i do nekoliko incidenata u kojima su vozači automobila pokušali da prođu kroz masu demonstranata koji su blokirali puteve.<sup>306</sup> Predsednica Vlade izjavila je da su „ukinuti prostorni plan, radna grupa i svi akti u vezi sa Rio Tintom u smislu dozvola” i da je time „stavljena tačka na projekat Jadar”.<sup>307</sup> I pored te najave meštani sela u blizini Loznice su izjavili da je Rio Tinto nastavio da otkupljuje zemlju, pa su tim povodom organizovali protest ispred zgrade predsedništva i u šatorima proveli nekoliko dana.<sup>308</sup>

---

302 „Nova godina – novi protesti, eko organizacije planiraju brojne blokade puteva”, *NI*, 2. januar.

303 „Vučić o blokadama: Vlast ispunila zahteve, nastavak protesta je politička igra”, *NI*, 3. januar.

304 „Protesti ekoloških aktivista i građana, blokirani putevi u nekoliko gradova”, *RTS*, 3. januar.

305 „Srbija, politika, protesti protiv Rio Tinta: Održana blokada auto-puta kod Sava centra, više saobraćajnica – i graničnog prelaza”, *BBC News na srpskom*, 15. januar.

306 „Završen ekološki protest u Beogradu, građani pevali Rio Tinto – marš iz Srbije”, *Danas*, 15. januar.

307 „Ukidanjem prostornog plana stavljena tačka na projekat Jadar”, Vlada Republike Srbije, 20. januar.

308 „Životna sredina, Srbija, politika i Rio Tinto: Moramo čuvati dedovinu, nikakav problem spavati u šatoru”, *BBC News na srpskom*, 11. februar.

Uprkos zabrani održavanja skupa,<sup>309</sup> u Beogradu je 3. februara održan protest protiv istraživanja i iskopavanja litijuma u celoj Srbiji, a ne samo u Jadru.<sup>310</sup> Protest sa istim zahtevom usledio je u Kragujevcu 8. februara,<sup>311</sup> i u Beogradu 15. februara.<sup>312</sup> Kanadska kompanija Evro litijum Balkan (*Euro Lithium Balkan*) saopštila je da je zbog protesta građana odlučila da obustavi geološka istraživanja u selu Lukavac kod Valjeva.<sup>313</sup>

Ono što je pratilo i organizatore i učesnike protesta protiv Rio Tinta je etiketiranje od strane najviših državnih funkcionera. Predsednica Vlade optužila je fondacije iz inostranstva da finansiraju ekološke proteste.<sup>314</sup> Tim povodom su se oglašile ambasade Sjedinjenih Američkih Država, Ujedinjenog Kraljevstva i Nemačke i demantovale.<sup>315</sup> Predsednica Vlade je takođe poručila da je sramota da se protesti organizuju na praznik Sretenje.<sup>316</sup> Ministarka rudarstva i energetike je izjavila da „deo političara i lažnih ekologa” želi da zaustavi razvoj Srbije.<sup>317</sup> Tada gradonačelnik Novog Sada, a sada ministar odbrane, nazvao je organizatore i učesnike „kvazi ekolozima”, „budalama” i „grupicom bahatih, sebičnih i neodgovornih pojedinaca”.<sup>318</sup>

Zagađenje vazduha je još jedna od ekoloških tema koje su bile zastupljene tokom 2022. godine. U Beogradu je nekoliko stotina građana kao protestnu poruku istaklo poštovanje Zakona o zaštiti vazduha.<sup>319</sup> Protesti pod sloganom „Narod protiv trovača” organizovani su u nekoliko gradova u Srbiji na kojima je istaknuto prekraćenje dozvoljenog nivoa zagađenja u različitim gradovima tokom godine.<sup>320</sup> Eko straža je u decembru zatražila od javnog tužilaštva da uspostavi sistem sankcionisanja zagađivača.<sup>321</sup>

Meštani i aktivisti su protestovali zbog miniranja planine Starice. Oni su tvrdili da im je privatno obezbeđenje kompanije Zidin rasturilo kamp u kojem su boravili.<sup>322</sup> Ekološki ustanak je podneo prijavu protiv policajaca zbog iznuđivanja iskaza

309 Organizator Savo Manojlović objavio je na Tviteru da odbija da prihvati rešenje o zabrani skupa koje je policija htela da mu uruči.

310 „Protest ekoloških aktivista u Beogradu, najavljena tri koraka”, *NI*, 3. februar.

311 „Održan protest inicijative 'Kreni-Promeni' u Kragujevcu, okupljeni zahtevali zabranu eksploatacije litijuma i bora”, *Euronews Serbia*, 8. februar.

312 „Završen protest ispred Palate Srbija, uhapšen vozač koji je udario mladića”, *NI*, 15. februar.

313 „Obustavljeno istraživanje litijuma kod Valjeva”, *Politika*, 29. april.

314 „Ko finansira proteste? Ana Brnabić otkrila ko stoji iza svega”, *Novosti*, 20 januar.

315 „SAD, Britanija i Nemačka demantuju da finansiraju proteste u Srbiji”, *Radio Slobodna Evropa*, 21. januar.

316 „Brnabić: Sramota je organizovati proteste na Sretenje”, *RTV*, 14. februar.

317 „Mihajlović o protestima zbog Rio Tinta: Žele da zaustave razvoj Srbije”, *NI*, 8. januar.

318 Objava od 8. januara na zvaničnom Instagram profilu Miloša Vučevića.

319 „Održan protest protiv zagađenja vazduha, građani prošetali do Skupštine i Vlade”, *NI*, 30. januar.

320 „Životna sredina: Narod protiv trovača – na ekološki protest u Beogradu došlo više od hiljadu ljudi iz cele Srbije”, portal *021*, 13. novembar.

321 „Protest zbog zagađenja vazduha u Beogradu”, *Radio Slobodna Evropa*, 4. decembar.

322 „Aktivistkinja: Obezbeđenje koje je unajmio Zidin nam rasturilo kamp na Starici”, *NI*, 20. avgust.

aktiviste sa planine Starice.<sup>323</sup> Nekoliko aktivista je navelo i da su tokom policijskog ispitivanja bili pretučeni,<sup>324</sup> a televiziji *NI* su se javili pripadnici obezbeđenja i dostavili snimke kojima tvrde da su lično tukli ekološke aktiviste.<sup>325</sup>

Zbog ugrožavanja životne sredine i izlivanja mazuta u reku Rašku organizovan je protest u Novom Pazaru, a građani su tražili sankcionisanje nadležnih u JP „Gradska toplana”.<sup>326</sup> U Vlasotincu su meštani i aktivisti protestovali protiv gradnje male hidroelektrane na Rupskoj reci.<sup>327</sup>

Pored protesta za zdravu životnu sredinu, građani su putem javnih okupljanja izražavali svoje nezadovoljstvo i povodom drugih tema. Advokati su protestovali u Beogradu zbog odluke suda da suspenduje obustavu rada kao oblik protesta advokata.<sup>328</sup> Predstavnici pokreta Dveri, stranke Zavetnici, Pokreta obnove kraljevine Srbije i stranke Zdrava Srbija su 17. januara organizovali protest povodom rezultata referenduma o promeni dela Ustava u delu koji se tiče pravosuđa.<sup>329</sup> Poljoprivrednici su protestovali u više navrata, uglavnom zbog cena đubriva i akciza na gorivo.<sup>330</sup> Za bolje uslove rada protest su održali poštari,<sup>331</sup> naučnici,<sup>332</sup> i vaspitači.<sup>333</sup> Protiv rata u Ukrajini protest su organizovali Ukrajinci i Rusi u Beogradu,<sup>334</sup> kao i Žene u crnom,<sup>335</sup> dok su skupovi podrške Rusiji pozivali vlast u Srbiji da ne uvede sankcije Ruskoj Federaciji.<sup>336</sup> Tokom skupa podrške Rusiji 15. aprila, grupa mladića

- 
- 323 „Evo ko su tri policajca protiv kojih je podneta krivična prijava; jedan od njih iz Majdanpeka!”, *majdanpekinfo.rs*, 1. oktobar.
- 324 „Još jedan aktivista optužio policiju za torturu: Tukli me četiri sata u dve ture”, *NI*, 17. oktobar.
- 325 „Radnici obezbeđenja tvrde da su im plaćali dodatno da tuku aktiviste na Starici”, *NI*, 28. decembar.
- 326 „Ekološki protest građana Novog Pazara: Zaustavite izlivanje mazuta u rijeku Rašku”, *Sandžačke*, 19. jun.
- 327 „Protest u Vlasotincu zbog dozvole za izgradnju treće mini hidroelektrane u Dadincu”, *Jugpress*, 14. decembar.
- 328 „Advokati ponovo protestovali: Politika se meša u naš rad”, *NI*, 10. januar.
- 329 „Protest ispred RIK-a zbog rezultata referenduma, bilo i manjeg koškanja”, *Danas*, 17. januar.
- 330 „Protest poljoprivrednika zbog cena goriva i đubriva: Srpski seljak na kolenima”, *NI*, 10. februar; „Banatski paori nastavljaju protest, dogovor iz braničevskog okruga neprihvatljiv”, *NI*, 11. februar.
- 331 „Štrajk poštara u Takovskoj, traže povećanje plate i bolje ugovore”, *Nova.rs*, 23. februar.
- 332 „Naučni radnici ponovo protestuju, zahtevi isti – jednake plate i ugovori”, *NI*, 15. april; „Protest naučnika na Platom ispred Filozofskog fakulteta u Beogradu: Ne pristajemo na otkaze u nauci”, *Danas*, 10. maj.
- 333 „Vaspitači protestovali na Trgu Nikole Pašića”, *RTS*, 20. mart.
- 334 „Protest protiv agresije na Ukrajinu u Beogradu: Putin nije Rusija”, *NI*, 12. jun; „Rusi, Ukrajinci, Srbi i Belorusi protiv rata: Novi protest u Beogradu uz poruku: Ovo nije ruski, već Putinov rat”, *Euronews Serbia*, 24. decembar.
- 335 „Žene u crnom održale protest ‘Stop ratu u Ukrajini’”, *Radio Slobodna Evropa*, 16. mart.
- 336 „Protest podrške Rusiji u centru Beograda: Blokirana Deligradska ulica”, *Blic*, 4. mart; „Na skupu podrške Rusiji u Nišu nekoliko desetina ljudi pozvalo vlast da ne uvodi sankcije”, *Južne vesti*, 30. april.



sa kapuljačama i maramama preko lica je zapalila baklje i bacala dimne bombe u Beogradu.<sup>337</sup>

Osmomartovski protestni marš pod nazivom „Solidarne i pobunjene! Za radna prava, za pravdu, za mir” organizovalo je više od 30 organizacija u Beogradu.<sup>338</sup> Zakupci pijačnih tezgi su u više gradova organizovali proteste zbog uvođenja novih nameta i prelaska na elektronske fiskalne kase.<sup>339</sup>

Nakon zatvaranja biračkih mesta na parlamentarnim i predsedničkim izborima početkom aprila 2022. godine održan je protest „protiv izborne krađe” ispred Republičke izborne komisije, a na poziv Skupštine slobodne Srbije i Ekološkog ustanka.<sup>340</sup> Protestanti su tražili javno prebrojavanje svih glasačkih listića. Policija je izjavila da su tokom protesta prilikom redovne kontrole dva vozila „pronašli 53 baklje, fantomke i rukavice”, te da su podnete prekršajne prijave protiv šest osoba.<sup>341</sup>

Tradicionalni prvomajski protest održan je u više gradova u Srbiji, a pažnja je posvećena pravu na sindikalno udruživanje, uslovima rada i drugim radničkim pravima.<sup>342</sup> Radnici Fijata iz Kragujevca su sredinom maja počeli sa protestima protiv najavljenih otpuštanja,<sup>343</sup> da bi kasnije, početkom juna nakon jednočasovne blokade ulaza u fabriku<sup>344</sup> blokirali auto-put u Beogradu. Pregovari sa Vladom odvijali su se tokom celog meseca a protesti radnika održavani su uporedo. Vođe protesta radnika Fijata od 20. juna su dobili prekršajne prijave zbog blokade magistrale Kragujevac-Kraljevo, iako kako navode nisu legitimisani na protestu.<sup>345</sup>

U Novom Sadu je došlo do sukoba između građana i obezbeđenja zgrade Skupštine Vojvodine na protestu organizovanom povodom usvajanja Generalnog urbanističkog plana. Pripadnici privatnog obezbeđenja Intersec Team su u više navrata prekoračili zakonska ovlašćenja i prekomerno su koristili silu prema učesnicima protesta, što se vidi na brojnim snimcima i svedočenjima.<sup>346</sup> Još jedan od značajnih protesta u Novom Sadu tokom 2022. godine ticao se sprečavanja seče šume u okviru zelene oaze Šodroš. Aktivisti i građani su mesecima kampovali i fizički sprečavali

337 „Ispred zgrade predsedništva bačene dimne bombe na protestu podrške Rusiji”, *Danas*, 15. april.

338 „Završen osmomartovski protestni marš”, *Beta*, 8. mart.

339 U Beogradu: „Protest vlasnika tezgi zbog fiskalizacije: Nećemo moći da izdržimo namete”, *NI*, 14. mart; U Nišu: „Protest vlasnika robnih tezgi na niškim pijacama”, *Danas*, 22. mart; U Novom Sadu: „Protest pijačnih prodavaca, pojedine novosadske pijace puste”, *MojNoviSad.com*, 14. mart.

340 „Održan protest ispred RIK-a, Čuta traži javno prebrojavanje svih glasova”, *NI*, 4. april.

341 „Podnete prekršajne prijave protiv šest osoba kod kojih su pronađene baklje, fantomke i rukavice”, *Danas*, 5. april.

342 „Prvomajski uranci, protestne šetnje i skupovi u Srbiji: Nastaviti borbu za prava radnika”, *Glas Amerike*, 1.maj.

343 „Protest radnika Fijata: Blokiraćemo Kragujevac, a ako treba i Beograd”, *NI*, 13. maj.

344 „Jednočasovni protest ispred Fijatove fabrike, iz Uprave niko nije mogao da uđe”, *NI*, 2. jun.

345 „Vođa protesta radnika Fijata: Kaznu neću platiti, reč je o zastrašivanju”, *NI*, 12. jul.

346 „Vlast tražila dodatno obezbeđenje pred protest protiv GUP-a, evo šta sve piše u milionskom ugovoru”, portal *021*, 26. jul.

seču stabala.<sup>347</sup> Pripadnici policije su takođe sedmicama bili prisutni na Šodrošu i čuvali gradilišne ograde kineske kompanije CRBC koja treba da gradi novi most.<sup>348</sup> Oko hiljadu građana učestvovalo je na protestu 23. oktobra na kome je došlo i do nekoliko incidenata kada su pripadnici žandarmerije gurali građane dalje od ograde, a nekoliko građana je privedeno.<sup>349</sup>

Zbog relativizacije nasilja nad ženama u dnevnom listu *Informer* ali i drugim srpskim medijima, članice organizacije Ženska solidarnost su organizovale pet protesta ispred redakcije *Informera*. Povod za protest bilo je objavljivanje intervjua sa višestrukim silovateljem u tom dnevnom listu.<sup>350</sup> Zbog pozivanja na proteste članice Ženske solidarnosti su učestalo bile izložene pretnjama na društvenim mrežama.<sup>351</sup>

Prosvetni radnici su početkom decembra protestovali u 47 gradova i opština u Srbiji zbog učestalih slučajeva nasilja u školama – kako vršnjačkog tako i nasilja nad zaposlenima – između ostalog zahtevajući i dodeljivanje statusa službenog lica za nastavnike.<sup>352</sup>

Zaštitnik građana izdao je izveštaj o slučaju sa preporukama po pritužbi koju je u ime B. B. podneo Beogradski centar za ljudska prava, a u vezi sa dešavanjima prilikom blokade mosta na Savi u Šapcu u decembru 2021. godine. Zaštitnik građana je utvrdio da je došlo do propusta u radu MUP koji se sastoji u „zakasnelom, nesavesnom i neefikasnom postupanju prilikom izlaska na teren po pozivu većeg broja građana koji su tražili intervenciju policije zbog napada naoružanih lica na okupljene građane na mostu na Savi” i preporučio je pokretanje disciplinskog postupka protiv policijskih službenika koji su postupali po pozivima građana.<sup>353</sup>

### 7.2.1. Pritisci na učesnike i organizatore protesta

MUP je u aprilu podneo zahtev za pokretanje prekršajnog postupka protiv troje novinara iz Sombora odredivši ih kao organizatore protesta i blokade saobraćajnica u Somboru 4. decembra 2021. godine. Novinari ističu da su kao dokazi navedeni tekstovi novinara Save Majstorova i Sare Mikić, koji su na portalu objavili najave protesta i izveštaje o blokadama u Somboru, kao i njihovo deljenje vesti u grupama na društvenoj mreži Facebook.<sup>354</sup> Važno je istaći da u demokratskim državama vlast, a posebno policija, treba da vodi računa o vrednosti uloge koju imaju novinari, naročito na javnim okupljanjima, protestima, ali i u zonama su-

347 „Odbrana Šodroša i dalje traje: Aktivisti i građani mesec dana kampuju”, *NI*, 13. jul.

348 „Kordon parti: Pank svirka na Šodrošu tik uz kordon policije”, *NI*, 29. oktobar.

349 „Održan protest na Šodrošu, troje povređenih, nekoliko osoba privedeno”, *NI*, 23. oktobar.

350 „Peti protest ispred redakcije „Informera” zbog mizoginije u društvu”, *NI*, 1. novembar.

351 „Aktivistkinje izložene pretnjama zbog organizovanja protesta ispred Informera”, *Danas*, 1. oktobar.

352 „Protest prosvetara u 47 gradova i opština”, *RTV*, 1. decembar.

353 Zaštitnik građana utvrdio propuste u radu Ministarstva unutrašnjih poslova Srbije, Zaštitnik građana, 2. decembar.

354 „Prekršajne prijave protiv novinara i aktiviste”, *Soinfo.org*, 12. april.

koba.<sup>355</sup> Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) napominje da „viši službenici odgovorni za policijsko ponašanje imaju obavezu da obezbede da policajci budu adekvatno obučeni o ulozi i funkciji novinara, posebno tokom javnog okupljanja”.<sup>356</sup> S tim u vezi, izveštavanje novinara o protestima i izveštavanje sa protesta ima naročitu vrednost u demokratskom društvu i državni akteri treba posebno da povedu računa da ovu važnu ulogu novinara ne ometaju i da novinare ne zastrašuju.

U Paraćinu je porodica lokalnog lidera opozicije dobila prekršajne prijave zbog učešća na protestu, iako supruga tvrdi da nije učestvovala na protestu i da se za vreme protesta nalazila na radnom mestu.<sup>357</sup>

Vlasnici kompanije Galens podneli su bar pet tužbi protiv ekoloških aktivista iz udruženja Odbranimo šume Fruške gore. U jednoj od tužbi su tražili novčanu odštetu od oko dva miliona dinara i kaznu zatvora za aktivistkinju Draganu Arsić.<sup>358</sup> Imajući u vidu da je za istu protestnu šetnju protiv Dragane Arsić i drugih aktivista podneto pet tužbi, one se mogu okvalifikovati kao SLAPP tužbe kojima je cilj da se putem pritiska dođe i do zastrašujućeg efekta i obeshrabri dalje protestovanje. Krajem godine je Osnovni sud u Novom Sadu u prvostepenoj presudi odbio tužbeni zahtev.<sup>359</sup>

Zbog događaja na protestu u Novom Sadu povodom usvajanja Generalnog urbanističkog plana, Osnovno javno tužilaštvo u tom gradu pokrenulo je 14 postupaka protiv aktivista i građana sa protesta ispred zgrade Skupštine Vojvodine zbog nasilničkog ponašanja, dok postupci protiv pripadnika privatnog obezbeđenja koje je prekomerno upotrebljavalo silu nisu pokrenuti.<sup>360</sup>

Nekoliko vozača Gradskog saobraćajnog preduzeća u Beogradu tvrdi da su otkaze dobili zbog učešća i govoru radnika ovog preduzeća na protestu ispred zgrade predsedništva.<sup>361</sup>

### 7.2.2. Evroprajd

Umesto dosadašnje Parade ponosa, u Srbiji je u septembru održan Evroprajd – evropska LGBTI parada ponosa koja se svake godine održava u drugom evropskom gradu. Krajem avgusta predsednik Republike Srbije najavio je da će Evroprajd biti „otkazan ili odložen” i to u dogovoru sa „većinom članova Vlade i premijerkom”.<sup>362</sup>

355 Preporuka CM/Rec(2016)4[1] Komiteta ministara Saveta Evrope o zaštiti novinarstva i bezbednosti novinara i drugih medijskih radnika, 13. april 2016.

356 OSCE, Special Report: Handling of the Media During Public Assemblies, 22. oktobar 2020, str. 6.

357 „Fenomen u Paraćinu: Cela porodica Mitić završila na sudu zbog eko protesta”, *Danas*, 11. februar.

358 „Galens tužio ekološke aktiviste, traže oko dva miliona dinara i zatvor za Draganu Arsić”, *mojnovisad.com*, 10. januar.

359 „Odbačen tužbeni zahtev suvlasnika Galensa zbog protesta na Fruškoj gori”, *NI*, 29. decembar.

360 „Tužilaštvo sasluša 12 aktivista zbog dešavanja ispred Skupštine Vojvodine”, portal *O21*, 15. novembar.

361 „Još jedan vozač GSP dobio otkaz”, *Danas*, 10. septembar.

362 „Zašto je u Srbiji ‘otkazan ili odložen’ Evroprajd?”, *Deutsche Welle*, 27. avgust.

Predsednik je tom prilikom najavio da će Vlada obrazložiti kako i u skladu sa kojim zakonom će to biti urađeno. Predsednik je tu odluku stavio u kontekst Otvorenog Balkana i krize na Kosovu.

U tom trenutku mandatarica za sastav Vlade Srbije, Ana Brnabić, izjavila je da je to „više molba” i da ni prethodna Vlada „nikom ništa nije zabranjivala”.<sup>363</sup> Platforma *Tri slobode* je pozvala nadležne institucije da jasno i nedvosmisleno garantuju bezbedno održavanje EuroPride 2022 i istakla da javne poruke predsednika Republike i mandatarke za sastav nove vlade o nemogućnosti održavanja ovog skupa iz bezbednosnih razloga ne predstavljaju „odluku države”, već nezakoniti pritisak na nadležnu instituciju (MUP) da zakazano okupljanje zabrani, što stvara porazan utisak da država nije u stanju da obezbedi čak ni fizičku sigurnost svojih građana.<sup>364</sup>

Ministarstvo unutrašnjih poslova je 13. septembra donelo rešenje kojim je zabranilo održavanje skupa Evroprajd kao i kontraskupa u organizaciji „antiglobalista”.<sup>365</sup> Kao razlog za zabranu, MUP je naveo da je „nakon obavljene bezbednosne procene utvrđeno je da postoji visok rizik da će bezbednost učesnika obe šetnje na najavljenim trasama biti ugrožena, kao i bezbednost drugih građana”.<sup>366</sup> U saopštenju MUP se jedino navodi da „postoji opasnost da će doći do napada i sukoba, kao i opasnost od nasilja, uništavanja imovine i drugih oblika narušavanja javnog reda u većem obimu” ali u obrazloženju nisu navedene činjenice koje govore o nastupanju opasnosti od sukoba, kao i one koje govore o nemogućnosti MUP da tu opasnost suzbije i građanima omogući uživanje slobode mirnog okupljanja. Beogradski centar za ljudska prava je istakao da je saopštenje MUP, u kome je prvostepeno rešenje Policijske stanice Stari grad predstavljeno kao odluka čitavog ministarstva, problematično i stoga što na taj način proizlazi da je MUP kao drugostepeni organ već zauzeo definitivni stav o zabrani, iako žalba nije ni podneta.<sup>367</sup>

Upravni sud je 16. septembra odbio kao neosnovanu žalbu organizatora Evroprajda protiv rešenja MUP. Upravni sud je utvrdio da je MUP zakonito sproveo prvostepeni i drugostepeni postupak i da je za svoju odluku „dao dovoljne i na zakonu zasnovane razloge, koje u svemu prihvata i ovaj sud” nakon što je izvršio uvid u procenu bezbednosti koja ima stepen tajnosti *strogo poverljivo*. Sud je prihvatio i da zbog stepena tajnosti MUP nije mogao da u obrazloženju svoje odluke navede podatke o proceni bezbednosti.<sup>368</sup>

Ministar unutrašnjih poslova je na dan održavanja prajda kazao da „kao što je saopšteno od strane Ministarstva unutrašnjih poslova i potvrđeno od strane Uprav-

---

363 „Brnabić o otkazivanju Evroprajda: Više molba organizatorima nego što smo im rekli da ne šetaju”, *Radio Slobodna Evropa*, 29. avgust.

364 „Platforma Tri slobode: Sve osim garancije bezbednosti ‘EuroPride 2022’ je poraz države”, Građanske inicijative, 29. avgust.

365 „MUP ne dozvoljava održavanje dve šetnje – Evroprajda i antiglobalista”, MUP, 13. septembar.

366 *Ibid.*

367 Objava na Twitter nalogu Beogradskog centra za ljudska prava od 13. septembra.

368 Presuda 28 U 38615/22, Upravni sud, 16. septembar.

nog suda, neće biti nikakve nedozvoljene šetnje, baš kao što neće biti dopušteno ugrožavanje lične i imovinske bezbednosti bilo koga”.<sup>369</sup> Sa druge strane, istog dana predsednica Vlade je posle sastanka sa evropskim zvaničnicima rekla da je postignut dogovor da se šetnja održi.<sup>370</sup>

I pored oprečnih izjava najviših državnih zvaničnika i neizvesnosti da li je šetnja zabranjena ili ne, Evroprajd je ipak održan. Jedan od organizatora Evroprajda 2022 izjavio je da će u 17 časova ispred Ustavnog suda Srbije biti održan protest pripadnika LGBTI populacije, a da će posle toga biti organizovana šetnja do stadiona na Tašmajdanu gde će biti održan koncert.<sup>371</sup> Tada ministar unutrašnjih poslova, Aleksandar Vulin, je izjavio da MUP nije dozvolio šetnju učesnika Evroprajda „već su pripadnici MUP sproveli učesnike ove manifestacije od Ustavnog suda kroz Tašmajdanski park do mesta održavanja koncerta”.<sup>372</sup>

Iako je najveći deo manifestacije protekao mirno, dan nije bio bez incidenta. Neposredno pre i tokom parade, novinari su bili meta zastrašivanja i napada od pojedinih učesnika kontra-skupa. Novinaru *NI* prečeno je na mestu okupljanja protivnika Evroprajda kod Hrama svetog Save u Beogradu i jedan od učesnika mu je nakratko oduzeo telefon,<sup>373</sup> a na drugoj lokaciji u Beogradu snimatelja *NI* raščinjeni monah Antonije pogodio je flašom u stomak.<sup>374</sup> Uprkos isticanju novinarske legitimacije, pripadnici Policijske brigade Beograda su novinaru *FoNeta* tražili da se udalji sa javnog mesta na kojem je bio jer je, kako *FoNet* navodi, posmatrao kako legitimišu i pretresaju maloletnike.<sup>375</sup>

Jedan od učesnika kontraskupa je nakon verbalnog sukoba devojkicu koja je krenula u Evroprajd šetnju šutnuo u leđa.<sup>376</sup> Nakon što su u blizini zgrade *RTS* dve devojkice prišle kontraskupu kako bi uslikale dešavanja, jedan od učesnika kontraskupa, koji policija nije obezbeđivala, je krenuo da ih udara po glavi.<sup>377</sup> Osam albanskih LGBT aktivista napadnuto je u subotu u Beogradu kada su se vraćali sa koncerta organizovanog u okviru Evroprajda.<sup>378</sup>

369 „Vulin: Neće biti tolerisano nasilje i nedozvoljene šetnje”, *Politika*, 17. septembar.

370 „Brnabić održala sastanak sa evropskim zvaničnicima: Evroprajd ipak dozvoljen?”, *021*, 17. septembar.

371 „Miletić: Policija je odobrila Paradu ponosa od Ustavnog suda do Tašmajdana”, *Danas*, 17. septembar.

372 „Vulin o Evroprajdu: MUP nije dozvolio šetnju, već sprovođenje do koncerta”, *Danas*, 17. septembar.

373 „Novinaru *N1* prečeno na mestu okupljanja protivnika Evroprajda kod Hrama sv. Save”, *N1*, 17. septembar.

374 „Raščinjeni monah pogodio flašom snimatelja *N1*”, *N1*, 17. septembar.

375 „Policajci bezrazložno maltretirali novinara *FoNeta*, jedan od njih poručio da ga zabole za zakon”, *Jugpress*, 17. septembar.

376 „Sraman snimak sa Evroprajda: Huligan šutira devojkicu sa leđa (video)”, *Nova.rs*, 17. septembar.

377 „Dve devojkice napadnute kod *RTS*-a: Litijaš ih udarao pesnicom u glavu (foto)”, *Nova.rs*, 17. septembar.

378 „Nekoliko LGBT aktivista napadnuto nakon završetka koncerta koji je održan u okviru Evroprajda”, *Insajder.net*, 18. septembar.

Nakon što je Policijska brigada Beograd formirala kordon na Slaviji kako bi sprečila navijače da prođu dalje ka učesnicima Evroprajda, jedna grupa navijača se topovskim udarima, petardama i bakljama sukobila sa policijom. Navijači su sprečeni da prođu, a nekoliko njih je uhapšeno.<sup>379</sup>

Udruženje Da se zna! je evidentiralo 14 incidenata motivisanih homofobijom na dan održavanja Evroprajda, od čega je u osam incidenata došlo do fizičkog napada, dok je u šest incidenata počinjeno uznemiravanje i uništavanje imovine.<sup>380</sup>

Srbija je 22. septembra dodata na listu posmatranja CIVICUS Monitora zbog brzog pada građanskih sloboda, uz zabrinutost zbog pokušaja vlasti da zabrani Evroprajd. CIVICUS navodi da su „odluke vlade u poslednjem trenutku u vezi sa paradom sprečile LGBTQI+ osobe da u potpunosti ostvare svoje pravo na mirno okupljanje i stvorile okruženje za dalju retoriku mržnje i nasilje”.<sup>381</sup>

### 7.3. Šest godina Zakona o javnom okupljanju u praksi

Beogradski centar za ljudska prava sproveo je istraživanje o primeni ZJO za period od oktobra 2021. do oktobra 2022. godine u vezi sa postupanjem Ministarstva unutrašnjih poslova, prekršajnih sudova i skupština lokalnih samouprava.<sup>382</sup> 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. Podaci se odnose samo na Zakon o javnom okupljanju, bez „srodnih” zakona poput Zakona o javnom redu i miru i Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima.

#### 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, a do zaključenja ovog izveštaja na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja nisu odgovorile policijske uprave u Kikindi, Kruševcu i Vranju. U odnosu na 2020. i na 2021. godinu uočen je trend povećanja broja okupljanja.<sup>383</sup> Ukupno se u analiziranom periodu najmanje 511 okupljanja smatra

379 „Bakljama na policiju u Bulevaru oslobođenja”, *NI*, 17. septembar.

380 „Saopštenje povodom incidenata tokom EuroPride šetnje”, *Da se zna!*, 27. septembar.

381 „On the Watchlist: LGBTQI+ Europride Goes Ahead at the Last Minute as Journalists and LGBTQI+ Activists Attacked”, *CIVICUS Monitor*, 22. septembar.

382 Za pregled primene od 2016. godine do avgusta 2020. godine vidi *Izveštaj 2020*, II.8.3, a pregled primene od avgusta 2020. do oktobra 2021. godine vidi *Izveštaj 2021*, II.7.3.

383 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. Od oktobra 2021. do kraja oktobra 2022. godine: 30.624.

spontanim, dok se za 96 okupljanja smatra da su neprijavljena. U analiziranom periodu doneto je 5 rešenja kojima se ne dozvoljava, odnosno zabranjuje okupljanje (čl. 15, st. 1 ZJO). 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 4 slučaja. Tačka tri člana 8, st. 1 (kada nastupi opasnost od nasilja, uništavanja imovine ili drugih oblika narušavanja javnog reda u većem obimu) bila je osnov u jednom slučaju.

### 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. Do trenutka zaključivanja ovog izveštaja, na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja nisu odgovorili Prekršajni sud u Kragujevcu, Prekršajni sud u Novom Pazaru, Prekršajni sud u Preševu, Prekršajni sud u Sjenici i Prekršajni sud u Somboru.

Zahtev se odnosio na broj i ishode postupaka po odredbama ZJO (čl. 20, 21 i 22) od oktobra 2021. godine do kraja oktobra 2022. godine.<sup>384</sup> Pred 30 sudova vođena su 183 postupka. Od 183 postupka, ukupno je 7 *osuđujućih* presuda, 9 *oslobađajućih* presuda, 17 odbačenih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, najmanje 15 postupaka je *obustavljeno* jer je nastupila zastarelost (2 godine), a ostali postupci su u toku.

Od pomenuta 183 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 27 postupaka. Čak 131 postupak vođen je samo na osnovu člana 22. Od njih se najmanje 20 odnosilo na stav 1, tačku 2 ovog člana – kada se okupljanje održi bez prijave nadležnom organu. Kada se radi o preostalim 25 postupaka, oni se istovremeno odnose i na član 21 i na član 22, ili nadležni sud nije odgovorio na koji član se odnose postupci u toku.

Najviše postupaka je vođeno u Beogradu (58) i Čačku (14).

### 7.3.3. Analiza akata skupština jedinica lokalnih samouprava – Odluke Ustavnog suda po inicijativama Beogradskog centra za ljudska prava

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. Još 2021. godine, od 146 JLS, utvrđeno je da 66 JLS uopšte nema donetu odluku, od kojih je šest

---

384 Za pregled prakse prekršajnih sudova od 2016. godine do avgusta 2020. godine vidi *Izveštaj 2020*, II.8.3.2, a od avgusta 2020. do oktobra 2021. godine vidi *Izveštaj 2021*, II.7.3.2.

obavestilo Beogradski centar 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 jedinica lokalne samouprave 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 i Vršca.

Ustavni sud je u maju i junu 2022. godine utvrdio da odluke Bele Crkve i Vršca nisu u saglasnosti sa Ustavom i zakonom.

I u slučaju Bele Crkve,<sup>385</sup> i u slučaju Vršca,<sup>386</sup> Ustavni sud je ustanovio da je osnovno sporno ustavnopravno pitanje zapravo pitanje nadležnosti opštinskih veća (opštine Bela Crkva u jednom, odnosno opštine Vršac u drugom slučaju) da donose ovaj akt. Ustavni sud je utvrdio da opštinsko veće nije nadležno za donošenje ove vrste opšteg akta, već je za to nadležna skupština jedinice lokalne samouprave. Takođe, Sud je uputio na odredbe Zakona o javnom okupljanju kada se radi o mestima na kojima nije dozvoljeno javno okupljanje u osporenim rešenjima, kao i na činjenicu da Zakonom nije predviđena obaveza organizatora javnog okupljanja da plati bilo kakvu taksu, odnosno naknadu kao uslov za održavanje javnog okupljanja, što osporena rešenja traže. Na kraju, Ustavni sud je podsetio na njegovu prethodnu odluku u kojoj je utvrdio da se mogu odrediti samo mesta na kojima nije dozvoljeno okupljanje, a ne mesta na kojima jeste dozvoljeno okupljanje.

Ustavni sud je u slučaju Loznice odbacio inicijativu za pokretanje postupka ocene ustavnosti i zakonitosti zato što je u međuvremenu nakon podnošenja inicijative, Skupština grada Loznice izmenila lokalnu odluku.<sup>387</sup>

---

385 Odluka Ustavnog suda Iuo – 173/2021, od 25. maja 2022.

386 Odluka Ustavnog suda Iuo – 172/2021, od 15. juna 2022.

387 Zaključak Ustavnog suda Iuo – 89/2021, od 5. jula 2022.



## 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.<sup>388</sup>

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 dodatno zabranjuje delovanje organizacija koje u svojim programima i statutima afirmišu neonacističke i fašističke ideje. Protiv ovih udruženja predviđen je postupak za brisanje iz registra (čl. 2, st. 2), a predviđene su samo prekršajne novčane kazne za pojedince koji učestvuju u manifestaciji, ističu simbole ili obeležja i propagiraju ideje i delatnost neonacističke ili fašističke organizacije i udruženja (čl. 7). Zakon je potrebno dodatno precizirati kada je u pitanju prekršajno kažnjavanje udruženja i neophodno je da Zakon definiše pojam „neonacistička i fašistička ideja i obeležje”.

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. Uživanje slobode udruživanja u 2022. 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.

---

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

Srbija se na CIVICUS Monitor listi i dalje nalazi u kategoriji zemalja kojima su osnovne slobode opstruirane i deli mesto samo sa još tri evropske zemlje – Poljskom, Mađarskom i Ukrajinom. Prostor za delovanje organizacija civilnog društva je drastično sužen a pojedincima i organizacijama koje imaju kritički odnos prema vlastima upućuju se pretnje.<sup>389</sup>

Evropska komisija je u Izveštaju o napretku Srbije za 2022. godinu zaključila da su „potrebni dalji naponi kako bi se osigurala sistematska saradnja između vlade i civilnog društva. Na terenu još uvek treba da se stvori povoljno okruženje za razvoj i finansiranje organizacija civilnog društva, jer se verbalni napadi i kampanje klevetanja protiv takvih organizacija nastavljaju”.<sup>390</sup>

Napadi na organizacije civilnog društva i aktiviste od strane vlasti, medija i privatnih kompanija u Srbiji su štetni za funkcionisanje demokratije. Organizacije civilnog društva i aktivisti igraju važnu ulogu u pozivanju vlade na odgovornost, promovisanju transparentnosti i ljudskih prava i negovanju javnih interesa. Kada su ove grupe izložene pritiscima i napadima, mogućnost građana da se uključe u kritičku debatu i zagovaranje je ograničena. Napadima se takođe stvara zastrašujući efekat na druge koji onda mogu biti obeshrabreni da slobodno govore o bitnim temama za društvo iz straha od odmazde. Pored toga, targetiranje organizacija civilnog društva, sindikata i aktivista može biti znak sve većeg autoritarizma i opadanja demokratije.

Naročito su ekološki aktivisti bili meta SLAPP tužbi (eng. *Strategic Lawsuit Against Public Participation*) – strateških postupaka usmerenih protiv javnog angažovanja pojedinaca, organizacija ili medija, a s namerom da se cenzurišu, zastraše i učutkaju kritičari. Ekološki aktivisti i udruženja koji ukazuju na neregularnosti u okviru kupovine zemljišta i gradnje na Fruškoj gori našli su se na meti kompanije Galens. Galens je tužio članova Pokreta Odbranimo šume Fruške gore i Udruženja Fruškać, tražeći višemilionsku odštetu, a za aktivistkinju pokreta Očuvajmo šume Fruške gore tražili su i godinu dana zatvora.<sup>391</sup>

Ekološki aktivisti i meštani Dragova dobili su opomenu pred utuženje od kompanije koja je sprovodila geološka istraživanja u tom mestu u kojoj se navodi da je kompanija zbog blokade puta obračunala odštetu od 140.000 evra, kao i da će istaći dodatna potraživanja zbog pada vrednosti svojih akcija na berza.<sup>392</sup>

Član i aktivista pokreta Ne davimo Beograd fizički je napadnut u maju, na dan izbora ispred biračkog mesta na gradskoj opštini Zvezdara u Beogradu.<sup>393</sup> Članovi inicijative Kreni-Promeni objavili su da dobijaju sve više pretnji, uključujući i pretnje smrću zbog „veleizdaje”.<sup>394</sup>

389 Dostupno na internet stranici CIVICUS.

390 *Izveštaj EK za 2022*, str. 42.

391 „Vlasnici „Galensa” traže zatvor za aktiviste i milione za duševne boli”, *Nova.rs*, 10. januar.

392 „Meštanima Dragova stigla opomena pred tužbu zbog blokade geoloških istraživanja”, *NI*, 29. jun.

393 „Ponovo napadnut aktivista Ne davimo Beograd Miloš Vučković”, *NI*, 12. maj.

394 „Članovi inicijative „Kreni-Promeni” dobili pretnje smrću zbog veleizdaje”, *NI*, 3. jul.

Prostorije Prajd info centra su ponovo bile meta napada u toku 2022. godine. U februaru je jedan muškarac upao u prostorije, pretio zaposlenima i lomio inventar.<sup>395</sup> Neonacistička grupa Belgrader Jugend je oblepila ulaz u prostorije nalepnica-ma, a iz organizacije podsećaju da je „policija samo jednom prilikom privela nasilnike koji su vandalizovali prostorije, ali i u tom slučaju kazna je izostala”.<sup>396</sup> Već u avgustu prostorije su napadnute po 15. put u poslednje tri godine.<sup>397</sup>

Na vrata prostorija Žena u crnom je bačena konzerva crvene farbe dan nakon organizovanja aktivnosti povodom godišnjice genocida u Srebrenici. Žene u crnom su pozvale nadležne institucije da identifikuju i procesuiraju napadača, a da će ukoliko ništa ne učine „još jednom pokazati da zatvaraju oči na nasilje kome su Žene u crnom izložene po ko zna koji put, ali i ohrabruju i podstiču nove napade”.<sup>398</sup>

U Novom Sadu je komunalna milicija kaznila aktivistu koji je na događaju pet opozicionih političkih stranaka i deset formalnih i neformalnih udruženja građana prikupljao potpise na štandu u akciji nazvanoj „Digni gard, odbrani grad. Rec i ne spomeniku fašistima”. Mladen Cvijetić je kažnjen zbog toga što nije imao odobrenja za zauzeće javne površine i zbog nepoštovanja naređenja komunalnog milicionera da štand ukloni, uprkos tome što tvrdi da je uredno podneo zahtev 10 dana ranije.<sup>399</sup>

Nastavljena je višegodišnja praksa ometanja festivala „Mirdita, dobar dan”. Ove godine je neposredno nakon otvaranja festivala stigla (lažna) dojava o podmetnutoj bombi u prostorijama Centra za kulturnu dekontaminaciju, pa su učesnici n kratko evakuisani.<sup>400</sup> Koalicija NADA tražila je zabranu ovog festivala jer ga smatra štetnim po interese Srbije zbog promocije secesije Kosova i Metohije.<sup>401</sup>

U predizbornom spotu liste Suverenisti Branka Stamenković navodi da nevladine organizacije ugrožavaju nacionalne interese Srbije i da su „silni novci u Srbiju ušli u poslednjih 30 godina radi finansiranja, promocije autošovinizma. Srbija mora naći način da se izbori sa ovom suptilnom, ali opasnom indoktrinacijom”.<sup>402</sup>

Inicijativa za ekonomska i socijalna prava A11 bila je meta napada narodnog poslanika SNS Đorđa Todorovića, koji je insinuirao da nije jasno ko finansira organizaciju sa kojim ciljem. Todorović je naveo da narodna poslanica Biljana Đorđević, članica upravnog odbora ove organizacije, zastupa interese Viole fon Kramon i Aljbina Kurtija i da bi bilo razumljivo da oni daju pare.<sup>403</sup>

395 „Novi napad na Prajd info centar, pozivaju vlast da reaguje”, *RTS*, 18. februar.

396 „Ponovo napadnut Prajd info centar u Beogradu, na izlog zalepljene nalepnice neonacističke grupe ‘Belgrader Jugend’”, *Euronews Srbija*, 7. jun.

397 „Prajd info centar napadnut 15. put u poslednje tri godine”, *Danas*, 17. avgust.

398 „Prostorije Žena u crnom ponovo napadnute!”, *Žene u crnom*, 12. jul.

399 „Kažnjeni aktivista: Uzurpiraju one koji brane antifašističko nasleđe Novog Sada”, *NI*, 25. avgust.

400 „Lažna dojava o bombi i protest desničara na festivalu Mirdita, dobar dan”, *Danas*, 26. maj.

401 „NADA: Zabraniti festival ‘Mirdita, dobar dan’ jer je štetan po interese Srbije”, *Danas*, 24. maj.

402 Tvit sa predizbornim spotom objavljen je 22. februara i dostupan na nalogu Branke Stamenković, zamenice predsednika Dosta je bilo.

403 „Saopštenje: Povodom netačnih navoda o radu Inicijative A11”, Inicijativa A11, 10. novembar.

Izveštaj o napadima na branitelje ljudskih prava u Srbiji za 2022. godinu navodi da su tokom 2022. godine najčešće mete napada bile nevladine organizacije (49%), neformalne grupe i udruženja (33%) i individualni aktivisti (18%).<sup>404</sup>

\* \* \*

Udruženi sindikati Srbije Sloga saopštili su da je kompanija Valy d.o.o. Valjevo protiv predsednika ovog sindikata podnela tužbu u kojoj je tražila zatvorsku kaznu od jedne godine. Udruženi sindikati navode da je tužba kompanije usledila nakon javnih istupa predsednika sindikata zbog odluke kompanije da „tehnološkim viškom proglasi 150 radnika u pogonima u Valjevu i Loznici, gde su bez posla ostale samohrane majke i udovice, a jedna radnica, majka troje dece je i preminula zbog pretrpljenog stresa”.<sup>405</sup>

Udruženi sindikati Srbije Sloga su takođe upozorili da je sindikalni predstavnik u JP Pošta Srbije, izložen pritiscima posle izjava u medijima da većina radnika u ovom javnom preduzeću radi u nehumanim uslovima, da nema obezbeđena sredstva za rad i zbog izuzetno niskih primanja.<sup>406</sup>

Nakon pritiska direktora Republičkog geodetskog zavoda (RGZ), sindikati RGZ su zatražili adekvatnu zaštitu prava na slobodno sindikalno delovanje. Ujedinjeni granski sindikati Nezavisnost su preneli da je „pokrenuta (je) akcija prisilnog isčlanjenja iz sindikata” i da su svi „koji su se oglušili o ovaj zahtev u roku od 48 sati su dobili rešenja o premeštaju na rad u drugu opštinu ili niže radno mesto”.<sup>407</sup> Ubrzo su i tri sindikalna lidera u RGZ udaljeni sa posla, nakon što su javno govorili o problemima u rukovođenju ovog organa i hakerskom napadu kojem je ova državna institucija bila izložena.<sup>408</sup>

### 8.3. Strategija i javni konkursi

U 2021. godini su organizacije civilnog društva, zbog izuzetno netrpeljive atmosfere prema njima, donele odluku da ne učestvuju 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.<sup>409</sup>

Vlada Republike Srbije usvojila je u februaru Strategiju za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji od 2022. do 2030.

---

404 Izveštaj o napadima na branitelje ljudskih prava u Srbiji za 2022. godinu, YUCOM, str. 12.

405 „Za nevericu: Italijanski Valy doo traži zatvor za predsednika sindikata „Sloga” jer je branio samohrane majke i udovice”, Sloga, 3. jul.

406 „Predsedniku Sindikata radnika pošte Sloga spremaju otkaz!”, Sloga, 20. jul.

407 „Sindikati: Republički geodetski zavod postao lider u mobingu”, Nezavisnost, 11. jul.

408 „Gosti N1: Disciplinski postupci protiv sindikalaca nastavak progona u RGZ”, N1, 28. jul.

409 Vidi *Izveštaj 2021*, II.8.4.

godine, a u septembru prateći Akcioni plan za sprovođenje Strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji od 2022. do 2030. godine.<sup>410</sup>

Strategija podsticajno okruženje za razvoj civilnog društva definiše kao skup institucionalnih i normativnih mera, kao i afirmativnih praksi koje u svojoj ukupnosti omogućavaju i unapređuju slobodno i održivo delovanje organizacija civilnog društva u Republici Srbiji, u skladu sa najvišim međunarodnim standardima i praksama u ovoj oblasti.

Opšti cilj Strategije je uvođenje novog mehanizma za stvaranje podsticajnog okruženja za delovanje organizacija civilnog društva a njegova uspešnost bi se manifestovala kroz usklađivanje relevantnog pravnog okvira sa međunarodnim standardima i uspostavljanje institucionalnog okvira koji omogućava efikasnu saradnju organa javne uprave i OCD. Posebni ciljevi Strategije su: obezbeđivanje većeg uključivanja civilnog sektora u proces donošenja odluka na svim nivoima vlasti; unapređenje transparentnog finansiranja i održivosti civilnog sektora; povećano učešće OCD u socio-ekonomskom razvoju i delovanje u skladu sa načelima održivog razvoja; i obezbeđivanje većeg učešća OCD u procesu evropskih integracija.

Strategija predviđa da će za potrebe praćenja njenog sprovođenja biti obrazovan Savet za razvoj i saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije i da će u njegov sastav biti imenovani predstavnici ključnih institucija za sprovođenje Strategije, kao i jednak broj predstavnika organizacija civilnog društva.

Građanske inicijative su ovu strategiju okarakterisale kao „spisak lepih želja” i upozorile da ona „služi samo za poboljšanje reputacije Vlade pred međunarodnom zajednicom, a ne za suštinsko poboljšanje uslova za civilno društvo”.<sup>411</sup>

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog otvorilo je konsultativni proces sa organizacijama civilnog društva, a prvi radni sastanak koji je održan 27. juna kao osnovnu temu je imao strukturu, osnivanje i način izbora Saveta za civilno društvo. Ministar za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog Tomislav Žigmanov najavio je početkom novembra da će biti formiran Savet za saradnju sa civilnim društvom, kako bi se omogućila direktna komunikacija predstavnika NVO i donosioca odluka.<sup>412</sup> Ipak, do formiranja ovakvog tela u 2022. godini nije došlo, zbog čega Srbija i u 2022. godini ostaje jedina država u regionu koja nema Savet za saradnju sa civilnim društvom.<sup>413</sup>

Koalicija „Otvoreno o konkursima – OKO” još jednom je ukazala da su organizacije koje su slabo poznate javnosti više puta pobeđivale na spornim i nezakonitim državnim konkursima. Tako je ova koalicija krajem februara objavila da su na

---

410 Dostupno na internet stranici Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog.

411 „Vladina Strategija u službi njenog imidža, a ne civilnog društva”, Građanske inicijative, 8. februar.

412 „Žigmanov: Formiraćemo Savet za saradnju sa civilnim društvom”, RTV, 3. novembar.

413 „Građanske inicijative: Organizacije civilnog društva u Srbiji rade u nepovoljnom okruženju”, Beta, 29. avgust.

preliminarnoj listi Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja za finansiranje projekata za preduniverzitetsko obrazovanje, najveći iznosi „opredeljeni za organizacije čija imena se već dugo vezuju za nezakonite i sporne konkurse”.<sup>414</sup> Među deset udruženja koja su dobila najveća sredstva na ovom konkursu je i pet udruženja koja su dobila najviše novca na spornom konkursu Ministarstva za brigu o porodici i demografiju iz 2021.<sup>415</sup>

#### 8.4. Udruživanje stranaca

Zakon o udruženjima dozvoljava da stranci budu osnivači domaćih udruženja, s tim što barem jedan osnivač mora da ima prebivalište odnosno sedište na teritoriji Republike Srbije. 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.

## 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.”<sup>416</sup>

Pravo na državljanstvo predstavlja osnovno ljudsko pravo i deo je pravnog okvira svake pojedine države. Ovo ljudsko pravo podrazumeva pravo svakog poje-

---

414 „BIRN: Fantomske organizacije po treći put pobeđuju na državnim konkursima”, Građanske inicijative, 21. februar.

415 Vidi *Izveštaj 2021*, II.8.2.

416 *Državljanstvo i apatridija: Priručnik za članove parlamenata*, UNHCR, 2008.

dinca da stekne, promeni i zadrži državljanstvo. Ipak, u skladu sa međunarodnim pravom, pravo države da odlučuju ko su njeni državljani nije apsolutno, države moraju poštovati svoje obaveze u pogledu ljudskih prava u vezi sa davanjem i gubitkom državljanstva. 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.”<sup>417</sup>

Takođe, Haške konvencije o državljanstvu iz 1930. godine predstavljale su za prvo puti 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. Tačan broj osoba bez državljanstva nije poznat, ali Visoki komesar Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR) procenjuje da ima oko 4,3 miliona ljudi bez državljanstva koji žive u 95 zemalja. Procenjuje se da je stvarna globalna brojka znatno veća.<sup>418</sup> 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.

Ukoliko je osoba bez državljanstva često ima poteškoća u pristupu osnovnim pravima kao što su zdravstvena zaštita, sloboda kretanja, obrazovanje i pravo na rad. Procenjuje se da su više od 75% svetske poznate populacije bez državljanstva pripadnici manjinskih grupa.<sup>419</sup> Takva situacija dodatno otvara put diskriminaciji, uključujući onu na osnovu manjinskog statusa, jezika, veroispovesti, starosti, rod-nog identiteta, invaliditeta ili etničkog porekla, seksualne orijentacije itd. Apatridija povećava barijere sa kojima se već suočavaju manjine i druge grupe koje se nalaze u nepovoljnom položaju. Iako državljanstvo kao takvo, odnosno zaštita države sama po sebi nije lek za stigmatizaciju i diskriminaciju, ona predstavlja ključni faktor za jednako ostvarivanje ljudskih prava i sloboda.

---

417 Stalni sud međunarodne pravde u svom savetodavnom mišljenju koje se odnosi na uredbe o državljanstvu Tunisa i Maroka iz 1923. godine.

418 Refugee data finder, 27. oktobar 2022. Dostupno na internet stranici UNHCR, odeljak „statistika”.

419 „About nationality and human rights”. Dostupno na internet stranici Visokog komesara UN za ljudska prava.



## 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,<sup>420</sup> komiteti UN u svojim zaključnim

---

420 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 omoguće sticanje državljanstva dece, bez obzira na status njihovih roditelja i obezbeđivanje ličnih dokumenta.<sup>421</sup>

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,<sup>422</sup> 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).

421 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.

422 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.

Tokom 2022. godine 67 lica je steklo državljanstvo Republike Srbije na osnovu člana 19, st. 1 koji predviđa da državljanstvo može steći stranac čiji bi prijem (u državljanstvo) predstavljao interes za Republiku Srbiju.<sup>423</sup> Među njima nalazi se najviše državljana Ruske Federacije i to njih 40, kako pojedinci tako i cele porodice, 7 državljana Republike Irak, 3 državljana Republike Turske, po 2 državljana Republike Kamerun, Azerbejdžanske Republike, Sirijske Arapske Republike i Bosne i Hercegovine,

---

423 Četrdeset osam rešenja o prijemu u državljanstvo Republike Srbije dostupna su na internet stranici: [www.paragraf.rs](http://www.paragraf.rs).

i po jedan državljanin Severne Makedonije, Kube, Izraela, Bugarske, Italije, Slovenije, Sjedinjenih Američkih Država, Gruzije i Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Severne Irske. Imajući u vidu da je tokom prve polovine 2022. godine otpočeo sukob u Ukrajini, postavlja se pitanje da li je on uslovio praksu Republike Srbije da za čak 40 državljana Ruske Federacije dodeli državljanstvo na osnovu ovog člana.

#### 9.4. Izbeglice i (ne)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.

Izbeglica samim prijemom u državljanstvo zemlje azila ostvaruje pristup širem korpusu prava koja su samo državljanima dostupna.<sup>424</sup> Samim prijemom u državljanstvo izbeglica apsolutno uživa prava koja proizilaze iz Konvencije o statusu izbeglica. Među izbeglicama često ima i apatrida, odnosno lica bez državljanstva i država koja dodeljuje status izbeglice ima obavezu da prijemom u državljanstvo ovih lica spreči apatridiju.

Trenutna praksa Republike Srbije kada je pristup državljanstvu izbeglica u pitanju je takva da ni nakon četrnaest godina od stupanja na snagu starog Zakona o azilu i pet 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). Prema zvaničnoj statistici Kancelarije za azil i migracije počevši od 2008. godine, zaključno sa 2022. godinom, 131 osoba dobila je supsidijarnu zaštitu, dok njih 107 utočište. Ako pogledamo statistiku od ukupno 238 dodeljenih azila govorimo o jako malom broju lica. Pitanje regulisanja stalnog nastanjenja za ovu kategoriju, kao i pristup pravu na državljanstvo veoma je važno kako bi ova lica uživali određeni korpus prava zajemčan međunarodnim i nacionalnim okvirom.

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 oglašila ne samo o svoje nacionalne propise, već i međunarodne izvore prava koje je inkorporirala u svoje zakonodavstvo.

---

424 Jelena Ilić i Milena Ančić, „Naturalizacija izbeglica”, *Sedam decenija pravne zaštite izbeglica – Zbornik radova povodom 70 godina od usvajanja Konvencije o zaštiti izbeglica*, Beogradski centar za ljudska prava, 2021, str. 77–79.

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 roka<sup>425</sup> 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.

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.<sup>426</sup>

### 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).

---

425 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”.

426 Vidi izveštaje *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020–2022*, Beogradski centar za ljudska prava.

## 10. Pravo na rad

### 10.1. Normativni okvir ostvarivanja prava na rad

U periodu od 2018. godine u normativnom okviru u oblasti radnih prava ništa se nije promenilo – kada je reč o garantiji prava na rad. Poslednje izmene Zakona o radu, krovnog zakona kojim se uređuje oblast rada, datiraju iz 2014. godine i još uvek su najviše dostignut rang izmena Zakona o radu usvojenog 2005. godine koji nikako ne može ići u korak sa *de facto* stanjem koje postoji na tržištu rada. Dodatno obeshrabruje činjenica i da je reč o zakonu koji je samo delimično usklađen sa pravnim tekovinama Evropske unije.

Konkretno, tokom 2022. godine ali i godinama unazad pričalo se o usvajanju novog Zakona o radu koji je neretko bio glavno političko oruđe u privlačenju glasova tokom izbornih kampanja. S obzirom na to da je 2022. godina bila izborna godina sa velikom pažnjom su se građani nadali da će oblast uređivanja rada biti jedna od onih kojima će se vlast baviti. Nažalost o novom zakonu o radu nema još uvek ozbiljnih nagoveštaja.<sup>427</sup>

Srbija još uvek nije potpisala i ratifikovala Opcioni protokol uz davno ratifikovani Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Velika pažnja nevladinog sektora išla je upravo ka inicijativama da se on potpiše. Opcioni protokol je važan utoliko što pojedincima ili grupama omogućava da podnose predstavlke Komitetu Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava u slučajevima kada smatraju da su im povređena prava sadržana u Paktu, a pritom su iscrpli sve nacionalne pravne lekove. Zbog toga usvajanje Opcionog protokola predstavlja istorijsku prekretnicu u UN sistemu zaštite ljudskih prava.<sup>428</sup> Međutim, ta mogućnost je građanima Srbije i dalje nedostupna jer država odbija da ratifikuje Opcioni protokol. Ratifikacija Protokola ne predstavlja svemogućće rešenje problema u oblasti socioekonomskih prava niti zamenu za efikasne domaće pravne lekove, ali može značajno unaprediti njihovu efikasnost, a građanima olakšati pristup pravima koja utiču na veoma bitne aspekte njihovih života.<sup>429</sup>

---

427 Organizacija Centar za dostojanstveni rad je tokom prethodne dve godine iscrpno radio na pripremi novog, alternativnog Zakona o radu, čiji tekst je promovisan na nekoliko tribina i skupova. Tekst je dostupan na internet stranici Centra za dostojanstven rad.

428 Protokol je stupio na snagu 5. maja 2013. godine. Od tada ga je 50 zemalja potpisalo, a 26 i ratifikovalo. Broj zemalja koje ratifikuju taj međunarodni ugovor u stalnom je porastu. Samo u našem regionu, četiri zemlje su potpisale Opcioni protokol, a dve su ga i ratifikovale. Naime, Crna Gora i Bosna i Hercegovina potpisale su i ratifikovale Protokol, dok su Slovenija i Republika Severna Makedonija potpisale Opcioni protokol i očekuje se njegova ratifikacija. Vidi više u publikaciji Inicijative za ekonomska i socijalna prava A11 „Šta nam donose potpisivanje i ratifikacija opcionog protokola uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima?“.

429 Marina Trifković, „Kako do bolje zaštite socijalnih i ekonomskih prava u Srbiji?“, Otvorena vrata pravosuđa, 19. oktobar 2021. godine.

U poslednjem izveštaju Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava za Republiku Srbiju od aprila 2022. godine, konstatovana je informacija srpske delegacije o konkretnom planu za ratifikaciju Opcionog protokola uz Pakt do kraja 2022. godine i upućen je apel da Republika Srbija to učini što pre.<sup>430</sup> Osim toga, u vezi ostvarivanja prava na rad Komitet je istakao da je neophodno povećati svest o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima među državnim i nedržavnim akterima odgovornim za primenu Pakta o ekonomskim socijalnim i kulturnim pravima, kao što su npr. inspektori rada, socijalni radnici, zdravstveni radnici i nastavnici itd.<sup>431</sup>

Posredni uticaj na ostvarivanje prava na rad u širem domenu na polju normative imaju i izmene Ustava koje se odnose na oblast pravosuđa i položaja sudija i državnih tužilaca, pa tako i na ostvarivanje prava na rad ovih lica koja se nalaze u specifičnom režimu rada. Set zakona o sudijama, javnim tužiocima i organizaciji suda do kraja 2022. godine nije usvojen.

Dotadno, od posrednog značaja u oblasti rada su i izmene Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije iz 2021. godine, donošenje Zakona o agencijskom zapošljavanju iz 2019. godine, Zakona o socijalnoj karti iz 2021. godine, kao i Zakon o socijalnom preduzetništvu iz 2022. godine.

## 10.2. Pravo na dostojanstvo na radu

U današnje vreme mnogi bi se mogli zapitati šta je to dostojanstveni rad i da li je u pitanju institut čiji je opstanak upitan. Razlog tome, može se pronaći u činjenici da se u društvu neretko polemise o nepoštovanju dostojanstva na radu a da se prethodno nije razmotrilo šta sve dostojanstveni rad obuhvata i da li, i na koji način, nepoštovanje segmenata dostojanstvenog rada posebno, narušava mogućnost uspostavljanja na prvom mestu dostojanstvenog rada, a kasnije tek njegovog održavanja i poboljšanja. U tom smislu, odsustvo dostojanstvenog rada u Republici Srbiji može se pre svega prikazati kroz nepoštovanje davno usvojene formule „tri osmice” – osam sati rada, osam sati sna i osam sati predviđenih za društveni život.

Ono što možda najviše zabrinjava jeste činjenica da ne postoji jedan univerzalan dokument koji bi u 2022. godini služio kao ogledni primer normativnog regulisanja dostojanstvenog rada. Stoga, naponi koji se ulažu u obezbeđivanje ovog instituta na tržištu rada jesu, u velikoj meri posledica činjenice da je Međunarodna organizacija rada davno postavila dostojanstven rad kao ključni cilj 1999. godine definišući ga kao rad „koji je produktivan i donosi pravičan prihod, sigurnost na radnom mestu i socijalnu zaštitu za porodice, bolje izgleda za lični razvoj i društvenu integraciju, slobodu za ljude da izraze svoje brige, organizuju se i učestvuju u odlukama koje utiču na njihove živote i jednake mogućnosti i tretman za sve žene i

---

430 Komitet za socijalna, ekonomska i kulturna prava, Zaključna zapažanja za Treći izveštaj Republike Srbije od 6. aprila 2022. godine, E/C.12/SRB/CO/3.

431 *Ibid.*

muškarce.”<sup>432</sup> Tako definisan, dostojanstven rad uključuje sve suštinske funkcije koje rad za čoveka ima iz ugla sociopsihološkog određenja: ekonomska (zadovoljavanje egzistencijalnih potreba), socijalna (pruža mogućnost socijalnih interakcija, izvor je socijalnog statusa i prestiža) i psihološka (izvor identiteta pojedinca, samopoštovanja i samoostvarenja).<sup>433</sup> Dostojanstven rad podrazumeva težnje ljudi u njihovom radnom životu i ima četiri strateška cilja za ostvarivanje istih (tzv. Program dostojanstvenog rada):

1. stvaranje većih mogućnosti za zapošljavanje i sticanje prihoda;
2. garantovanje prava na radu;
3. proširenje socijalne zaštite; i
4. promovisanje socijalnog dijaloga.

Međutim, obezbeđivanje dostojanstvenog rada u 21. veku često nije moguće, jer politike mnogih zemalja širom sveta u cilju da ostanu konkurentne postavljaju u zadnji plan dobrobit radnika i osnovna radna prava koja bi, upravo suprotno trebala da budu primarni cilj. Zato je iznenađujuće da se pitanju *uspostavljanja* dostojanstvenog rada poklanja pažnja, iako bi trebalo razmišljati o produbljenju i uspostavljanju još većeg obima prava koja podrazumevaju dostojanstven rad.<sup>434</sup>

Deklaracijom o socijalnoj pravdi za pravednu globalizaciju iz 2018. godine<sup>435</sup> institucionalizovan je koncept dostojanstvenog rada, a članice Međunarodne organizacije rada obavezane su da postave puno i produktivno zapošljavanje i dostojanstven rad u centar ekonomskih i socijalnih politika. Pored toga, preporučeno je uspostavljanje odgovarajućih indikatora koji bi omogućili praćenje primene Programa dostojanstvenog rada. Na 18. međunarodnoj konferenciji statističara rada predstavljen je okvir indikatora dostojanstvenog rada<sup>436</sup> koji čini operacionalizaciju koncepta dostojanstvenog rada kroz deset dimenzija koje pokrivaju prethodno pomenuta četiri stuba Programa dostojanstvenog rada.<sup>437</sup>

432 ILO, Report of the Director-General: Decent Work in Proceedings of the International Labour Conference, 87 Session, Geneva 1999.

433 S. Bradaš, „Statistika i dostojanstven rad Kritička analiza političkog tumačenja statistike rada”, FCD. Dostupno na internet stranici FCD.

434 Dostojanstven rad je postao univerzalni cilj i uključen je u glavne deklaracije o ljudskim pravima, rezolucije UN i ishodne dokumente velikih konferencija uključujući član 23 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (1948), Ishodni dokument sa Svetskog samita za društveni razvoj (1995) i Svetskog samita (2005); Rezoluciju Generalne skupštine A/RES/62/205 kojom je proklamovana druga decenija borbe UN u cilju iskorenjivanja siromaštva (2008–2017); ishodni dokument Konferencije o održivom razvoju (2011) i u Agendi UN za održivi razvoj 2030 (2015). Dostupno na internet stranici Međunarodne organizacije rada.

435 ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization adopted by the International Labour Conference at its Ninety-seventh Session, Geneva, 10 June 2008. Dostupno na internet stranici MOR.

436 ILO, Decent work indicators: guidelines for producers and users of statistical and legal framework indicators, Geneva 2013. Dostupno na internet stranici MOR.

437 M. Reljanović, S. Bradaš, *Indikatori dostojanstvenog rada u Srbiji – analiza normativnog okvira i prakse*, Friedrich Ebert Stiftung, 2019, str. 2.



U Republici Srbiji, ključni izazovi u postizanju dostojanstva na radu navedeni su u Nacionalnom programu dostojanstvenog rada za 2019–2022.<sup>438</sup> Putem ovog programa Međunarodna organizacija rada podržava pregovore o priključivanju Republike Srbije Evropskoj uniji, posebno Poglavlje 19 koje se odnosi na politiku zapošljavanja i socijalnu politiku. U ovom dokumentu navode se: visoka nezaposlenost i neaktivnost mladih, generalno niske stope zaposlenosti sa naglašenim rodnom jazom, neformalno zapošljavanje i rizik od siromaštva i socijalne isključenosti kao ključne prepreke. Kao prioriteti postavljeni su:

1. Novo radno zakonodavstvo usklađeno sa međunarodnim standardima rada koje unapređuje pravni okvir za socijalni dijalog i kolektivno pregovaranje;
2. Češća upotreba mirnog rešavanja radnih sporova;
3. Jače organizacije poslodavaca i radnika;
4. Sveobuhvatna nacionalna strategija za zapošljavanje (2021–2030) usvojena u skladu sa međunarodnim standardima i primerima dobre prakse;
5. Unapređeni uslovi rada i zaštita od neprihvatljivih oblika rada;
6. Usvojene reformske mere koje podstiču stvaranje podsticajnog okruženja za održiva preduzeća;
7. Unapređen mehanizam za utvrđivanje minimalne zarade.

U pogledu ispunjenosti navedenih indikatora opravdano je konstatovati da je na prvom mestu neophodno usvojiti novi zakon o radu o kojem se godinama priča kako bi bilo koji napredak u ostvarivanju radnih prava bio omogućen. Dostojanstvo na radu može se ostvariti samo ako se poštuje niz prava po osnovu rada i ako se dosledno sprovode mere za njihovo obezbeđenje.

### *10.3. Zaposlenost*

Otvaranje novih radnih mesta čime se stvara veća mogućnost za zapošljavanje i sticanje prihoda teret je koji pada na države da u skladu sa razvojem tržišta rada i uzajamnog odnosa ponude i tražnje radne snage obezbede dovoljan broj radnih mesta za građane kako bi oni, sa druge strane, ostvarili mogućnost zapošljavanja. Međutim, u vezi obezbeđivanja novih radnih mesta, države u cilju privlačenja stranog kapitala neretko umanjuju prava radnika koja se odnose pre svega na visinu njihove zarade i time direktno onemogućuju jedan od segmenata drugog strateškog cilja dostojanstvenog rada – prava na adekvatnu zaradu. Prethodno ne treba razumeti u smislu da svako ima garantovano pravo na zaposlenje, već na mogućnost da obezbedi sredstva za život radom koji je slobodno izabrao. Otuda, obaveza država nije postizanje pune zaposlenosti, već vođenje politike i stvaranje uslova/okruženja za njeno postizanje (uz poštovanje svih principa dostojanstvenog rada). Identično je

---

438 Dokument je dostupan na internet stranici MOR.

predviđeno Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, u skladu sa kojim države potpisnice nisu u obavezi da obezbede punu zaposlenost i posao za sve, već da preduzmu neophodne mere za smanjenje nezaposlenosti, dok ostvarivanje pune zaposlenosti treba da bude cilj njihove politike.<sup>439</sup>

Kako bi obezbedila adekvatnu politiku zapošljavanja Republika Srbija je usvojila Strategiju zapošljavanja za period 2021–2026. godine, oslanjajući se u tom pogledu na međunarodni okvir za politiku zapošljavanja koju su postavili Ujedinjene nacije, Savet Evrope, Međunarodna organizacija rada i Evropska unija. Imajući u vidu napore Republike Srbije koji se čine u cilju priključivanja zemljama Evropske unije važno je ukazati na postojeći okvir kada je reč o podsticanju zapošljavanja u okvirima Evropske unije a koji Republika Srbija pokušava da prati u meri u kojoj je to moguće. Tako, najvažniji strateški dokument u ekonomskom dijalogu sa Evropskom komisijom i državama članicama Evropske unije je Program ekonomskih reformi (PER) (*Economic Reform Programme – ERP*).<sup>440</sup> Program sadrži srednjoročni okvir makroekonomske i fiskalne politike, kao i detaljan prikaz strukturnih reformi koje bi trebalo da doprinesu povećanju konkurentnosti nacionalne ekonomije, jačanju privrednog rasta i razvoja, kreiranju novih radnih mesta i, posledično, boljem životnom standardu. Izrada ovog dokumenta svake druge godine je od značaja za Republiku Srbiju kao državu u predpristupnom statusu, jer predstavlja pripremu za učešće u procesu ekonomskog i fiskalnog nadzora država članica EU, odnosno predstavlja uključenje u proces evropskog semestra koordinacije ekonomskih politika.

Program ekonomskih reformi za period 2022–2024. podnet je na vreme. Kao i prethodnih godina, njegova analitička dijagnostika je bila dobro pripremljena. PER je, uopšteno govoreći, usklađen sa reformskim prioritetima koje je identifikovala Komisija, i uglavnom se nije menjao u odnosu na prethodnu godinu, odražavajući kašnjenja u primeni. Pre svega, u PER i dalje nedostaju ambiciozne reforme u vezi sa zelenom tranzicijom. PER se još uvek ne bavi u dovoljnoj meri osnovnim strukturnim slabostima u oblasti vladavine prava koje i dalje negativno utiču na poslovno okruženje. Makroekonomski i fiskalni okviri su dovoljno sveobuhvatni i integrisani sa sveukupnim ciljevima politike i pružaju odgovarajuću osnovu za diskusije u vezi sa politikama.<sup>441</sup>

Dodatno, od izuzetnog je značaja Evropski stub socijalnih prava koji sadrži 20 načela i prava (podeljenih u tri kategorije: jednake mogućnosti i pristup tržištu rada, dinamična tržišta rada i pravedni uslovi rada i javna podrška/socijalna zaštita i inkluzija),<sup>442</sup> jer utvrđuje podsticanje zapošljavanja, poboljšanje životnih i radnih uslova, adekvatnu socijalnu zaštitu, dijalog između poslodavaca i radnika, razvoj ljudskih resursa u cilju trajne visoke zaposlenosti i suzbijanja isključenosti iz društva kao ključne ciljeve Evropske unije.

---

439 Član 6 PESK.

440 Program ekonomskih reformi 2022–2024. Dostupno na internet stranici Ministarstva finansija.

441 *Izveštaj EK za 2022*, str. 117.

442 Evropski stub socijalnih prava. Dostupno na internet stranici Evropske komisije.

Naposletku, ali ne manje važan dokument Evropske unije jesu Smernice za zapošljavanje koje sadrže zajedničke prioritete i ciljeve politike zapošljavanja (uključujući i razvoj preduzetništva, malih i srednjih preduzeća, podsticanje donošenja mera politike zapošljavanja na regionalnom i lokalnom nivou). Pored toga, Revidirane smernice za politike zapošljavanja država članica Evropske unije<sup>443</sup> posebno su značajne za Srbiju kao primer koji bi trebalo slediti u budućnosti. One su usklađene sa Evropskim stubom socijalnih prava, u cilju poboljšanja konkurentnosti Evropske unije, stvaranje radnih mesta, boljih uslova za investiranje i podsticanje socijalne uključenosti.

Stanje na tržištu rada potpuno drugačije opisuje subjektivna mera nezaposlenosti, koja obuhvata sve ljude koji sami sebe opisuju kao nezaposlene. To su ne samo stvarno nezaposleni – oni koji nemaju posao ali ga aktivno traže – već i oni iz drugih kategorija koje zvanična statistika smatra zaposlenima ili neaktivnima: neplaćeni pomažući članovi domaćinstava, oni koji su radno aktivni mali broj časova tokom nedelje, ili oni koji su nezaposleni ali su prestali da aktivno traže posao jer su obeshrabreni pošto već dugo ne mogu da ga pronađu, ili oni koji ne mogu da rade jer se brinu oko dece ili drugih članova porodice, te penzioneri koji žele da nastave sa radom ili oni koji rade samo po privremenim ili povremenim poslovima a nisu u stalnom radnom odnosu, te oni koji rade mali broj radni časova nedeljno.<sup>444</sup>

To su sve ljudi koji sebe često mogu smatrati nezaposlenima, iako ih tako zvanična statistika ne posmatra. Da mera subjektivne nezaposlenosti nije suluda mera prilikom ocene stanja na tržištu rada, govori i to da nezaposlenima sebe smatra ukupno 872.600 ljudi što je 2,5 puta više nego što iznosi zvanični broj nezaposlenih. To pokazuje da je stanje na tržištu rada, iako bolje nego pre 10 godina, i dalje prilično teško, naročito u slučaju onih sa nižim kvalifikacijama, onih koji žive van velikih gradova ili onih koji su stariji.<sup>445</sup>

### 10.3.1. Statistički podaci za 2022. godinu

Poslednji podaci RZS-a za treći kvartal 2022. godine pokazali su da je broj zaposlenih iznosio 2.942.000, a da je broj nezaposlenih iznosio 288.900. Stopa zaposlenosti iznosila je 50,8%, dok je stopa nezaposlenosti iznosila 8,9%. RZS je izvestio da se ukupan broj stanovnika starosti 15 i više godina smanjio za 63.900 (populacija van radne snage je smanjena za 28.800, a kontigent aktivnog stanovništva smanjen za 35.100) godine. Međugodišnji pad broja nezaposlenih iznosio je 52.600, dok je porast broja zaposlenih bio 17.500 u odnosu na prošlu godinu. Kada je reč o ukupnoj zaposlenosti došlo je do povećanja formalne zaposlenosti (za +36 700) i smanjenja neformalne zaposlenosti (za -19 100).

---

443 Guidelines for the employment policies of the Member States, 2020/0030(NLE). Dostupno na internet stranici Evropskog ekonomskog i socijalnog komiteta.

444 „Kolika je stvarna nezaposlenost u Srbiji”, *Talas*, 29. april.

445 *Ibid.*

Stopa ukupne neformalne zaposlenosti u trećem kvartalu 2022. godine iznosila je 14,0% i, u odnosu na treći kvartal 2021. godine, manja je za 0,7%.

Dominantan rast zaposlenosti na međugodišnjem nivou zabeležen je u starosnoj kategoriji 45–54 godine, gde je broj zaposlenih povećan za 31 900. Zaposlenost je porasla u populaciji sa srednjim i visokim obrazovanjem (+43 200), dok je broj zaposlenih sa osnovnim i manjim od osnovnog obrazovanja smanjen za 25 700. U muškoj populaciji, broj zaposlenih smanjen je za 21 300, dok je u populaciji žena zaposlenost povećana, i to za +38 800. I pored ovakvih suprotnih trendova, stopa zaposlenosti žena je i dalje znatno niža nego stopa zaposlenosti muškaraca. Stopa zaposlenosti žena u trećem kvartalu 2022. godine iznosila je 43,9%, dok je stopa zaposlenosti muškaraca iznosila 58,3%.<sup>446</sup>

Evropska komisija je u Izveštaju za 2022. godinu navela da se smanjio udeo rada na crno (18,2% u 2019; 16,4% u 2020; 13,2% u 2021).<sup>447</sup> RZS je saopštio da je stopa neformalne zaposlenosti u trećem kvartalu 2022. godine iznosila 14,0%.

### *10.3.2. Mere za smanjenje nezaposlenosti*

Akcioni plan za period od 2021. do 2023. godine za sprovođenje Strategije zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine predstavlja dokument javne politike koji je usvojen radi operacionalizacije i ostvarivanja opšteg i posebnih ciljeva predviđenih Strategijom zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine.

Strategijom je predviđeno donošenje dva akciona plana radi ostvarivanja ciljeva i planiranih mera – Akcioni plan za period od 2021. do 2023. godine i Akcioni plan za period od 2024. do 2026. godine.

Opšti cilj Strategije zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine je uspostavljen stabilan i održivi rast zaposlenosti zasnovan na znanju i dostojanstvenom radu, dok su kao posebni ciljevi utvrđeni:

1. Ostvaren rast kvalitetne zaposlenosti kroz međusektorske mere usmerene na unapređenje ponude rada i tražnje za radom;
2. Unapređen položaj nezaposlenih lica na tržištu rada;
3. Unapređen institucionalni okvir za politiku zapošljavanja.

Pre isteka perioda važenja prvog trogodišnjeg akcionog plana pristupiće se izradi izveštaja o rezultatima sprovođenja Akcionog plana, odnosno rezultatima o realizaciji aktivnosti predviđenih Akcionim planom, koji u decembru 2022. godine nisu bili dostupni. Stoga, optimalno je očekivati da se rezultati primene i ostvarenja posebnih ciljeva sadržanih u Akcionom planu mogu očekivati u 2023. godini.

---

446 Registrovana zaposlenost, III kvartal 2022, RZS.

447 Izveštaj EK za 2022, str. 118.

Potrebno je ukazati i na mere koje su u Akcionom planu predviđene zarad ostvarivanja prethodno navedenih posebnih ciljeva Strategije zapošljavanja:

- Unapređenje uslova za razvoj kvalitetne radne snage;
- Povećanje isplativosti i kvaliteta rada;
- Podsticanje kreiranja poslova;
- Integrisanje korisnika usluga socijalne zaštite na tržište rada;
- Jačanje lokalne politike zapošljavanja;
- Realizacija mera aktivne politike zapošljavanja;
- Unapređenje sprovođenja i kreiranje novih mera aktivne politike zapošljavanja;
- Unapređenje praćenja stanja i kretanja na tržištu rada i sistema praćenja i vrednovanja ishoda i uticaja mera aktivne politike zapošljavanja;
- Unapređenje položaja žena na tržištu rada;
- Poboljšanje položaja mladih na tržištu rada;
- Poboljšanje položaja osoba sa invaliditetom na tržištu rada;
- Poboljšanje položaja nezaposlenih Roma i Romkinja na tržištu rada;
- Unapređenje zakonodavnog okvira;
- Jačanje kapaciteta nosilaca poslova zapošljavanja, unapređenje koordinisanog delovanja i dijaloga u oblasti politike zapošljavanja.

U 2022. godini NSZ je raspisala 13 javnih poziva namenjenih poslodavcima i nezaposlenima dok je za realizaciju mera aktivne politike zapošljavanja iz Akcionog plana u 2022. izdvojeno 6,55 milijardi dinara.<sup>448</sup>

### 10.3.3. (Ne)zaposlenost mladih

Prema Nacionalnoj strategiji za mlade omladina ili mladi u Republici Srbiji su lica od navršenih 15 do navršenih 30 godina života. Međutim, neophodno je ukazati na to da prema definiciji Međunarodne organizacije rada, mladi predstavljaju nešto užu grupaciju u koju ulaze lica starosti od 15 do 24 godine. Shodno tome, prilikom sprovođenja anketa o radnoj snazi i u našoj zemlji se koristi definicija Međunarodne organizacije rada zbog međunarodne uporedivosti podataka. U pomenutom dokumentu koji je jedan od najvažnijih kada je u pitanju poboljšanje položaja mladih na tržištu rada, odnosno njihovoj inkluziji na tržište rada ukazano je na to da su praćenjem rezultata u poslednjih nekoliko godina mladi „popravili svoj inicijalno veoma loš položaj”. Zaposlenost mladih se povećavala, aktivnost se neznatno povećala, dok se nezaposlenost smanjila u periodu 2015–2019. godine.<sup>449</sup>

---

448 Vidi: „Informacije o učešću u finansiranju mera aktivne politike zapošljavanja u 2022. godini iz republičkog budžeta”. Dokument dostupan na internet stranici NSZ.

449 Strategija zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine.

Navedeno potvrđuje i statistika koju vodi Nacionalna služba za zapošljavanje:<sup>450</sup>

	Broj nezaposlenih	Uzrast 15–19 godina	Uzrast 20–24 godine	Uzrast 25–29 godina
2014.	196.260	20.666	77.484	98.110
2015.	183.602	19.242	72.973	91.387
2016.	171.245	17.765	66.919	85.561
2017.	146.843	14.472	56.569	75.802
2018.	123.686	12.934	46.654	64.098
2019.	114.679	10.979	43.690	60.010
2020.	104.702	10.711	38.902	55.702
2021.	115.533	13.844	44.295	57.394
2022.	86.575	10.703	33.475	42.397

Primetno jeste da se u najlošijoj poziciji nalaze mladi uzrasta od 25–29 godina koji čine najveći broj nezaposlenih lica.

U cilju smanjenja nezaposlenosti mladih koji je neupitno glavni uzrok generalno lošeg položaja mladih u Republici Srbiji, Strategija se oslanja i na preporuke i saopštenja koja u oblasti politike zapošljavanja u Evropskoj uniji izdaju i nadležna tela Evropske unije, a od kojih se kao najvažnija izdvaja: Preporuka o uspostavljanju Garancija za mlade (Savet EU od 22. aprila 2013. godine) kojom se podstiče uspostavljanje sistema podrške u svim državama članicama koji će omogućiti da sve osobe mlađe od 25 godina dobiju kvalitetnu ponudu za posao, mogućnost daljeg školovanja, praksu ili pripravništvo u roku od četiri meseca od gubitka radnog mesta ili prestanka formalnog obrazovanja. Dodatno, u fokusu Preporuke su mladi koji nisu zaposleni niti su u obrazovanju ili obuci. Ono što je još značajnije jeste činjenica da je Evropska unija dodatno razvila ovaj instrument javne politike 2020. godine koji sada obuhvata i mlade u starosnoj grupi od 25 do 29 godina i posebno je usmeren na mlade koji žive u udaljenim i nerazvijenim područjima gde je angažovanje u oblasti rada i obrazovanja slabo zastupljeno.<sup>451</sup>

Navedeni dokument je od interesa za Republiku Srbiju s obzirom na to da je ekonomsko-investicionim planom za Zapadni Balkan, koji je Evropska komisija objavila u oktobru 2020. godine, predloženo sprovođenje programa Garancija za mlade na Zapadnom Balkanu u četiri faze tokom perioda 2021–2027. godine.

450 Vidi *Statistički bilten* NSZ.

451 „Garancije za mlade: Iskustvo i mogućnosti”, Krovna organizacije mladih Srbije, 25. april.

Kada je reč o pružanju ponuda mladima i njihovoj inkluziji na tržište rada neophodno je pribеći merama koje bi na konkretan način pomogle da se mladima obezbede adekvatna radna prava nakon zaposlenja. Međutim, pre nego što se uopšte može govoriti o poštovanju radnih prava sa kojima se suočava veliki broj lica, nezavisno od starosne dobi, potrebno je pribеći onim merama koje bi mladima omogućile dostojanstven rad odnosno ulazak na tržište rada u skladu sa njihovim sposobnostima i kompetencijama koje bi uporedo omogućile i nastavak njihovog obrazovanja.

Garancije za mlade, kao program, postoje i sprovode se na nivou zemalja članica Evropske unije i predstavljaju političku obavezu svih vlada država članica Evropske unije da obezbede svim mladim ljudima starosne dobi do 30 godina kvalitetnu ponudu za zapošljavanje, nastavak obrazovanja, praksu ili obuku.

Funkcionisanje Garancija za mlade podrazumeva da svaka članica EU ima obavezu da uspostavi šemu koja podrazumeva saradnju različitih aktera: od poslodavaca i predstavnika biznis sektora, preko nacionalnih službi za zapošljavanje, do omladinskih organizacija civilnog društva – jer je jedino kroz njihovu saradnju moguće da program garancija funkcioniše na najbolji mogući način i – što je još važnije – da daje rezultate koji to dokazuju.

Vlada Srbije bi trebalo da radi na unapređenju i usklađivanju politika, pogotovo onih socijalnih, kako bi se situacija sa zapošljavanjem mladih, što je više moguće, poboljšala. Imajući u vidu da je naša država u statusu kandidata za pridruživanje EU, unapređenje i usklađivanje politika bi trebalo da se odvija po uzoru na članice Evropske unije.

Kao što je nezaposlenost predstavljala veliki problem za zemlje članice EU, isto tako je ona veliki problem i za region Zapadnog Balkana.<sup>452</sup> Stoga, u toku 2022. godine sprovodilo se nekoliko programa koji su za cilj imali pospešivanje stope zaposlenih mladih. Jedan od njih jeste Program unapređenje zapošljivosti mladih kroz radne prakse koji je počeo sa primenom 1. novembra 2021. godine i trajao je do kraja 2022. godine.<sup>453</sup> Plan programa je bio da se kroz obuku i plaćenu radnu praksu poveže najmanje 2.000 mladih i 500 poslodavaca. Program je imao za cilj da obezbedi mladima više prilika za razvijanje veština i tako poveća njihove mogućnosti da pronađu odgovarajuće zaposlenje. Kroz prakse koje omogućava ovaj program mladi su mogli da steknu veštine i znanja koja su im neophodna za prilagođavanje potrebama tržišta rada. Program je podrazumevao pružanje radnih praksi mladima do 30 godina koji se ne školuju, ne obučavaju niti su zaposleni, a stekli su osnovno, srednje ili visoko obrazovanje, što je u skladu sa preporukama koje su deo Garancije za mlade kao strateškog dokumenta Evropske unije. Upravo su nezaposleni mladi, mladi koji se ne školuju i ne obučavaju, ciljna grupa pomenutog dokumenta. Da bi se pri-

---

452 „Zašto tražimo Garancije za mlade? – Preporuke i statistika”, Krovna organizacije mladih Srbije, 2. jul.

453 „Pokrenut novi program za unapređenje zapošljivosti mladih kroz radne prakse”, UNICEF, 16. novembar 2021.

lagodili radnom okruženju i stekli neophodne veštine, mladi kroz ovakav program stiču potrebne veštine koje im omogućavaju da se profilišu u skladu sa potrebama za određenim kadrom kod poslodavaca.

Drugi program jeste *Moja prva plata*,<sup>454</sup> koji je uspostavljen na osnovu Uredbe o Programu podsticanja zapošljavanja mladih koju je usvojila Vlada Republike Srbije 13. avgusta 2020. Program za cilj ima da osposobi 10.000 mladih (do 30 godina) sa srednjim i visokim obrazovanjem za samostalan rad, a bez radnog iskustva i koji se nalaze na evidenciji nezaposlenih Nacionalne službe za zapošljavanje. Cilj programa je da se podstakne osposobljavanje mladih za rad kao i zapošljavanje mladih i pruži podrška privredi u rešavanju problema sa nedostatkom kadrova. Deo sredstava za plate obezbeđuje država a deo sami poslodavci. Poslodavci koji su zainteresovani za učešće u programu objavljuju konkretne radne pozicije (sa opisom poslova na srpskom jeziku) na kojima će se mladi osposobljavati za samostalan rad po utvrđenom programu koji odobrava Nacionalna služba za zapošljavanje, uz mentora koji vrši nadzor i pruža podršku. Program se sprovodi kod poslodavaca u privatnom ili javnom sektoru, koji se prijave na javni poziv Nacionalne službe za zapošljavanje, u skladu sa Uredbom o programu podsticanja zapošljavanja mladih „Moja prva plata”. O ovom programu u domaćoj javnosti se neretko govorilo kao o neustavnom s obzirom da za vid angažovanja koji je predviđen programom nije bilo uporišta u domaćem zakonskom sistemu.<sup>455</sup>

Navedeni programi, iako bi trebalo da pospeše učešće mladih u radnoj snazi u Republici Srbiji, i dalje nisu dovoljni. Ovo je važno sagledati s obzirom na to da se neki programi za mlade fokusiraju na osobe sa visokim obrazovanjem za koje je stopa nezaposlenosti najviša, ali je po prirodi samo privremena. Duže trajanje tranzicije kod zaposlenosti utiče na godine starosti kada mladi napuštaju roditeljski dom i započinju život sami ili sa partnerom. U momentu kada započinju samostalni život u Republici Srbiji, oni su u proseku šest godina stariji od svojih vršnjaka u EU. Upravo su ovi problemi uzrok činjenice da veliki broj mladih radi na crno, odnosno u nekom od aranžmana van ugovora o radu, odnosno ugovora kojima se ne zasniva radni odnos. Problem nezaposlenosti vezuje se i za druge kategorije radnika, ne samo za mlade.<sup>456</sup>

Nesigurnost koja se povezuje sa ugovorima kojima se ne zasniva radni odnos, a kojima mladi pribegavaju u želji za radom, vezuje se na prvom mestu sa tim da lica koja rade van ugovora o radu ne ostvaruju prava na socijalno osiguranje, zaštitu na radu u slučaju povrede, bolesti ili prestanka zaposlenja odnosno rada (u slučaju kada ne postoji ugovor o radu lica se ne nalaze u statusu zaposlenog lica, pa se shodno tome na njih ne primenjuju odredbe radnog prava koje su sadržane u Zakonu o radu

---

454 Vidi više na internet stranici: [www.mojaprvaaplata.gov.rs](http://www.mojaprvaaplata.gov.rs).

455 Tekst „Moja prva nadnica” Marija Reljanovića dostupan je na internet stranici *Peščanik*.

456 Vidi Alternativni izveštaj o položaju i potrebama mladih za 2022. Dostupan na internet stranici Krovne organizacije mladih Srbije.



a koje za cilj imaju da garantuju zaposlenima adekvatne uslove i dostojanstvo na radu) i češće se nalaze u riziku od siromaštva. O navedenom svedoči i istraživanje Krovne organizacije mladih sprovedeno u 2022. godini u kome se navodi da značajan broj mladih radi upravo van ugovora – „na crno”. Kao osnovni razlozi navode se nemogućnost zaposlenja u struci, te mladi pribegavaju opcijama koje su dostupne a koje rezultiraju plaćanjem „na ruke” jer nemaju mogućnost da poslodavca nateraju da im da ugovor o radu.<sup>457</sup>

Ovaj problem prepoznat je i u Strategiji zapošljavanja za period 2021–2026. godine u kojoj se navodi da „fleksibilni” oblici rada poput ugovora o delu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima, ugovora o stručnom osposobljavanju, rad preko studentske ili omladinske zadruge postaju sve zastupljeniji, te je potrebno dodatno preispitati zakonsku regulativu koja se često tumači preširoko i proizvoljno od strane poslodavaca i time dovode u pitanje radna i socijalna prava onih koji su u njih uključeni.

#### 10.4. Mobilnost radne snage i položaj stranih radnika

Sloboda kretanja radnika je jedna od osnovnih sloboda koja je garantovana pravom Evropske unije koju Republika Srbija nastoji da poštuje. Imajući u vidu napore koji se čine u procesu pristupanja EU, oblast uređivanja domaćeg sa EU *acquis* u pogledu slobodnog kretanja radnika je od velikog značaja.

Promene položaja stranih radnika u našoj zemlji usledile su nakon izmena Zakona o zapošljavanju stranaca poslednji put 2019. godine i Zakona o strancima 2019. godine.

Postupak za zapošljavanje stranaca vezan je za privremeni boravak i radne dozvole, a u skladu sa trenutnim zakonima definisani su i svi uslovi za zapošljavanje stranih državljana. Jedan od uslova za zapošljavanje stranaca, koji se konkretno odnosi na izdavanje vize za duži boravak, počeo je sa primenom od 1. januara 2020. godine, nakon izmena iz 2019. godine. Pomak u olakšavanju dobijanja radne dozvole učinjen je time što poslodavac, odnosno kompanija koja želi da zaposli stranca od 1. januara 2020. godine ima mogućnost da istovremeno pokrene postupak za izdavanje radne dozvole dok traje postupak odobrenja vize za duži boravak. Postupak se može pokrenuti iako je stranac i dalje u inostranstvu, a proces pribavljanja vize za duži boravak u toku. To znači da od 1. januara 2020. godine poslodavac koji želi da zaposli stranca može da pokrene postupak za dobijanje radne dozvole, iako on još uvek nije u Srbiji. Postupak za izdavanje radne dozvole vodi se pred Nacionalnom službom za zapošljavanje, a sve aktivnosti oko pribavljanja radne dozvole pokreće poslodavac. U slučaju podnošenja zahteva za izdavanje radne dozvole za zapošljavanje, Nacionalna služba je u obavezi da po prijavi potrebe za zapošljavanjem koju podnosi poslodavac, sprovede test tržišta rada. Cilj je da se utvrdi da li ima drugih

---

457 *Ibid.*

radnika sa potrebnim kvalifikacijama u našoj zemlji, a koje kompanija zahteva. Zahtev za privremeni boravak po osnovu samozapošljavanja takođe je jedan od načina da stranac dobije radnu dozvolu, a ovo važi za strance koje žele da se samozaposle, odnosno otvore svoju firmu u našoj zemlji i da rade u njoj kao zaposleni.

Vredan pomena jeste i podatak da je u junu 2022. godine doneta Uredba o kriterijumima za dodelu podsticaja poslodavcima koji zapošljavaju novonastanjena lica u Republici Srbiji, kojom se bliže određuju kriterijumi za dodelu subvencija poslodavcima koji zapošljavaju novonastanjena lica u Republici Srbiji za kojima postoji potreba koja se ne može lako zadovoljiti na domaćem tržištu rada. Podsticaj bi se odnosio na to da će novonastanjenim licima koja imaju platu iznad 300.000 dinara mesečno, država vraćati 70% uplaćenog poreza i 100% poreza za penzijsko i invalidsko osiguranje.<sup>458</sup> Ove podsticaje će plaćati svi građani, te se opravdano postavlja pitanje zbog čega se ova uredba odnosi samo na strance ili na lica koja neko vreme nisu boravila na teritoriji Republike Srbije. Kako se navodi u godišnjem izveštaju Fondacije Centra za demokratiju (FCD) – za domaće radnike su „ipak rezervisane skromne zarade”, a i oni koji spadaju u mali broj srećnika koji imaju zaradu preko 300.000 dinara i koji su ceo svoj život proveli u ovoj državi, nije važno da li će i dalje ostati ovde ili otići.<sup>459</sup>

Kada je reč o odlasku domaćih radnika, vredi ukazati da je samo u 2021. godini GSP Beograd napustio 221 vozač,<sup>460</sup> i već naveliko postoje priče o nedostatku vozača i potrebi angažovanja stranaca kako bi javni prevoz uopšte mogao funkcionisati. Deficit radnika postoji i u građevini, pa se kao posledica, angažuju radnici iz Turske i Indije, dok za dalju izgradnju postoje planovi da se dovedu radnici iz Gvatemale i Bangladeša. S druge strane, za osam prethodnih godina zdravstvo je ostalo bez čak 7.000 zaposlenih.<sup>461</sup>

Prema Izveštaju Evropske komisije za 2022. godinu, u 2021. godini ukupno je izdato 23.662 radne dozvole, od čega 2.508 građanima EU.<sup>462</sup> Određeni napredak je učinjen u vezi sa prošlogodišnjom preporukom za dalje unapređenje saradnje sa državama članicama Evropske unije u pogledu koordinacije sistema socijalne sigurnosti. Međutim, prema preporuci EK, potrebno je učiniti dodatne napore da se procedure za izdavanje radnih dozvola građanima EU, koje su trenutno obuhvaćene pravilima za državljane trećih zemalja, dodatno pojednostave.

Positivno je istaći da je Nacionalna služba za zapošljavanje nastavila sa pripremama za pridruživanje EURES-u (*European network of employment services* –

458 Uredbom se novim naseljenikom smatra fizičko lice koje nije boravilo na teritoriji Srbije duže od 180 dana u 24 meseca koji prethode danu zaključenja ugovora o radu i sa kojim je poslodavac zaključio ugovor o radu sa punim radnim vremenom. na neodređeno vreme.

459 B. Urdarević, M. Petrović, Izveštaj o stanju radnih prava u Republici Srbiji za 2022. godinu, FCD, 2022, str. 22.

460 „CLS: Ogroman odliv vozača iz GSP-a, situacija sve teža” *Danas*, 6. jul; „Iz Šri Lanke za volan autobusa u Beogradu”, *Al Jazeera*, 27. novembar.

461 B. Urdarević, M. Petrović, *op. cit.*, str. 25.

462 *Izveštaj EK za 2022*, str. 101.

Evropske mreža službe za zapošljavanje), što je činila i u prethodnim godinama, posebno pokretanjem priprema za prilagođavanje procesa rada NSZ sa EURES zahtevima. NSZ je takođe organizovala EURES obuke za svoje osoblje u centrima za migracione službe i nadogradila svoj informacioni sistem.

Što se tiče koordinacije sistema socijalnog osiguranja, postoje bilateralni sporazumi sa 20 država članica EU, a sporazum je potpisan sa Austrijom u aprilu 2022.<sup>463</sup>

Nije bilo pomaka u pregovorima o elektronskoj razmeni podataka socijalnog osiguranja sa Nemačkom, Italijom, Mađarskom i Poljskom. Elektronska razmena podataka socijalnog osiguranja je operativan sa Hrvatskom, Slovenijom, Crnom Gorom i Severnom Makedonijom. Generalno, zakonodavni i tehnički uslovi za saradnju institucija socijalnog osiguranja sa svojim državama članicama EU moraju se dodatno poboljšati. Nije bilo pomaka ni kada je reč o Evropskoj kartici zdravstvenog osiguranja. Do sada, Srbija ima sklopljene ugovore o korišćenju kartice sa devet država članica EU a u pregovorima je sa Belgijom.<sup>464</sup>

#### 10.4.1. Negativne posledice stranih ulaganja na tržište rada u Srbiji i položaj stranih radnika

##### 10.4.1.1. Slučaj Fijat automobili Srbija<sup>465</sup>

Napuštanje Srbije od strane Fijata predstavlja verovatno najdrastičniji primer negativnih posledica ekonomske politike privlačenja stranih investitora po svaku cenu, koja je u Srbiji aktuelna duže od 15 godina.

Fijat je 2008. godine zaključio sa Vladom Republike Srbije ugovor koji nikada nije u celosti objavljen. Ovaj ugovor je očigledno pretpostavljao ogromna ulaganja u fabriku automobila od strane države Srbije. Prema pisanju *Nove ekonomije* iz 2019. godine navedene su pojedine subvencije i povlastice koje su date.<sup>466</sup> Država Srbija je, u zajedničko preduzeće čiji je trećinski (33%) vlasnik, pored unošenja imovine (zemljište i 300.000 kvadrata fabričkih hala) unela i bespovratni kapital od 50 miliona evra, a Fijat je uložio 200 miliona evra u opremi. Država je subvencionisala poslodavca sa 10.000 evra po radnom mestu. Do kraja 2014. godine za razne aktivnosti, država Srbija je platila preko 161 milion evra. Fijat nije plaćao ni poreze ni doprinose radnicima 10 godina, njih je takođe plaćala država. Fijat je bio oslobođen poreza na imovinu. Fijat takođe nije plaćao nijednu lokalnu taksu. Novinari *Nove ekonomije* napominju da ni to nije sve i da se subvencije po radnom mestu kreću između 120 i 200 hiljada evra za period 2010–2019. Na osnovu dostupnih podataka nije moguće

---

463 *Ibid.*

464 *Ibid.*

465 Delovi analize prerađeni za potrebe ovog izveštaja nalaze se u tekstovima Maria Reljanovića objavljenim na internet portalu *Peščanik* tokom 2022. godine: „Srbija i Fijat – i šta ćemo sad?“, „Fijat i mi“; i „Fijat i vladavina prava“.

466 „Podrška teška dve milijarde evra“, *Nova ekonomija*, 30. jun 2019. godine.

reći koliko je tačno država uložila u prethodnih 12 godina – procena iz 2019. je da je taj iznos između 300 i 500 miliona evra. Fijat je u tom periodu istovremeno bio i najveći pojedinačni izvoznik ali i uvoznik, tako da su ukupni efekti izvoza manji nego da je država novac od subvencija zadržala, odnosno potrošila za druge potrebe.

Fijat još od 2011. nije poslovao bez teškoća – proizvodnja je opadala i konstantno se smanjivao broj radnika. Za svo to vreme, država nije pronašla alternativnu strategiju za ono što se činilo neminovnim, a do čega je došlo 2022. godine – potpuno povlačenje Fijata i prestanak proizvodnje automobila u Srbiji. Činjenica je da već dve godine, otkako su istekle neke od mnogobrojnih olakšica koje je uživao, Fijat u Srbiji traga za izlaznom strategijom. Ona je konačno pronađena u dolasku nove proizvodne linije (povezane) kompanije Stelantis i proizvodnje električnog automobila. Prema novom ugovoru, država će investirati još 48 miliona evra u novu proizvodnju.

Međutim, novoj fabrici neće biti potrebni svi radnici Fijata, tako da je pred radnike stavljen izbor ili da budu upućeni u neku od stranih fabrika Fijata (uglavnom u Slovačku) ili da dobiju otkaz ugovora o radu kao višak radnika. Okolnosti u kojima su realizovane obe ove mere, ostale su nedovoljno transparentne, tako da je javnost o njima mogla da sazna samo iz retkih medijskih izjava predstavnika sindikata i samih radnika.

Kada je reč o odlasku u inostranstvo, Fijat je navodno ponudio radnicima „bonuse”. Ova davanja međutim nisu nikakve stimulacije, već predstavljaju zakonsku obavezu poslodavca da radnicima obezbedi smeštaj i ishranu za vreme upućivanja na rad u inostranstvo. Prema dostupnim informacijama, Fijat to nije učinio već je plan da se novčani iznos isplati u vidu „bonusa” koji ne postoji u zakonu, a koji će faktički pokriti deo tih troškova. Ako je ovo tačno, prekršen je član 16 Zakona o uslovima za upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo i njihovoj zaštiti, kojim je uvedena obaveza poslodavca da smeštaj i ishranu organizuje, a ne da taj teret prebaci na radnike. Ispostavilo se i da je netačna informacija da radnici u fabricu u Slovačkoj idu kako bi se usavršavali za proizvodnju električnih automobila, jer se tamo ne prave električni automobili. Nijednom od radnika koji su otišli nije garantovano da neće dobiti otkaz odmah po povratku u Srbiju niti postoji zakonska obaveza poslodavca da postavi takvu garanciju.

Ako se pažnja fokusira na radnike koji su izgubili posao kao tehnološki višak usled promene sistema proizvodnje u Fijatu (Stelantisu), treba ukazati na još jednu činjenicu. Naime, sasvim je moguće da su svi njihovi otkazi nezakoniti jer Fijat ni u jednom trenutku nije objavio program rešavanja viška zaposlenih, iako je neprekidno pričao o višku zaposlenih. Iz medija se nije moglo saznati da li program postoji (premijerka je jedno vreme pričala o „socijalnom programu”, ali javnost nikada nije saznala šta je to i da li je napisan, još manje šta je njegova sadržina). Međutim, na tribini Fridrih Ebert fondacije „Slučaj Fijat: Epilog i budućnost investicija u Srbiji” održanoj 5. jula 2022. godine predstavnicima oba relevantna sindikata Fijata upućeno je pitanje da li su – u skladu sa zakonom – konsultovani o programu rešavanja

viška zaposlenih, na šta su oni odgovorili da ne znaju da takav program postoji.<sup>467</sup> U pogledu zakonitosti postupanja poslodavca u slučaju da program nije donet, nema nedoumica. Zakonom o radu, članom 153 izričito je predviđeno da je poslodavac dužan da donese program rešavanja viška zaposlenih (u daljem tekstu: program), ako utvrdi da će zbog tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena u okviru perioda od 30 dana doći do prestanka potrebe za radom zaposlenih na neodređeno vreme, i to za najmanje: 1) 10 zaposlenih kod poslodavca koji ima u radnom odnosu više od 20, a manje od 100 zaposlenih na neodređeno vreme; 2) 10% zaposlenih kod poslodavca koji ima u radnom odnosu najmanje 100, a najviše 300 zaposlenih na neodređeno vreme; 3) 30 zaposlenih kod poslodavca koji ima u radnom odnosu preko 300 zaposlenih na neodređeno vreme. Program je dužan da donese i poslodavac koji utvrdi da će doći do prestanka potrebe za radom najmanje 20 zaposlenih u okviru perioda od 90 dana, iz razloga navedenih u stavu 1 ovog člana, bez obzira na ukupan broj zaposlenih kod poslodavca.” Ova norma je imperativna i od nje nema odstupanja. Takođe, prema članu 156 Zakona o radu, poslodavac mora da prosledi ovaj program na mišljenje reprezentativnim sindikatima i Nacionalnoj službi za zapošljavanje. Sindikati prema sopstvenim tvrdnjama nisu nikada videli taj dokument, a ni NSZ se nije oglašavala po ovom pitanju.

#### 10.4.1.2. Slučaj Linglong – maestralni primer kršenja radnih prava<sup>468</sup>

Vest da *Shandong Linglong Tire*, kineski proizvođač automobilskih guma, gradi fabriku u Zrenjaninu, u okviru Inicijative Pojas i put, projekta kineskog predsednika Si Đinpinga, predstavljena je kao istorijska 2018. godine.

Ugovor o izgradnji fabrike potpisan je u avgustu 2018. godine, kada je najavljeno da će kineska kompanija uložiti 950 miliona dolara, proizvedeći više od 13 miliona guma godišnje. Kako je tačno Srbija privukla kinesku kompaniju pokazalo se u proleće sledeće godine kada je Linglongu poklonjeno 96 hektara poljoprivrednog zemljišta u vrednosti od 11,9 miliona evra. Srbija je u junu 2020. kineskom investitoru dala 75,8 miliona evra bespovratne pomoći za izgradnju fabrike guma u Zrenjaninu.<sup>469</sup>

Od samog početka rada na gradilištu fabrike guma Linglong, postojale su nezakonitosti u pogledu uslova rada, ugovora o radu koji su nuđeni domaćim radnicima, najavama da će radnici biti praćeni od strane poslodavca, i slično.<sup>470</sup> Krajem 2021. godine se međutim došlo do saznanja da kineske kompanije koje su angažova-

467 Snimak tribine „Ekonomski razgovori: slučaj Fijat – epilog i budućnost investicija u Srbiji” dostupan je na YouTube platformi. Odgovor na pitanje vezano za donošenje programa rešavanja viška zaposlenih dat je od 1:27:20 do 1:31:15.

468 Delovi analize prerađeni za potrebe ovog izveštaja nalaze se u tekstovima Maria Reljanovića objavljenim na internet portalu *Peščanik* tokom 2021. i 2022. godine: „Suspendovana država”; „Trgovina žrtvama”; „Trgovina žrtvama II”; „Novo robovlasništvo”.

469 „Slučaj „Linglong”: Kršenje zakona po feng-šuiju”, *Istinomer*, 20. novembar 2021. godine.

470 Ove nezakonitosti opisane su u dokumentarnom filmu *N1* autorke Maje Nikolić „Pingpong za Linglong”, koji je dostupan na YouTube kanalu *N1*.

ne kao podizvođači radova na gradilištu fabrike koriste radnike iz Vijetnama koji se nalaze u položaju žrtava trgovine ljudima.

U članu 388 Krivičnog zakonika data je veoma detaljna definicija krivičnog dela Trgovina ljudima, koja je usaglašena sa međunarodnim standardima suzbijanja i kažnjavanja trgovine ljudima: „Ko silom ili pretnjom, dovođenjem u zabludu ili održavanjem u zabludi, zloupotrebom ovlašćenja, poverenja, odnosa zavisnosti, teških prilika drugog, zadržavanjem ličnih isprava ili davanjem ili primanjem novca ili druge koristi, vrbuje, prevozi, prebacuje, predaje, prodaje, kupuje, posreduje u prodaji, sakriva ili drži drugo lice, a u cilju eksploatacije njegovog rada, prinudnog rada, vršenja krivičnih dela, prostitucije ili druge vrste seksualne eksploatacije, prosjačenja, upotrebe u pornografske svrhe, uspostavljanja ropskog ili njemu sličnog odnosa, radi oduzimanja organa ili dela tela ili radi korišćenja u oružanim sukobima, kazniće se zatvorom od tri do dvanaest godina”.

Od početka medijskog praćenja slučaja vijetnamskih radnika, bilo je jasno da država neće adekvatno reagovati i da će nezakonito zaštititi kineskog investitora. Obezbeđenje radnika je pojačano, novinarima koji su pratili priču je prećeno,<sup>471</sup> a kamp u kojem su radnici bili smešteni je ubrzo uništen – radnici su razdvojeni i premešteni na nekoliko čuvanih lokacija. Odmah nakon izuzetne medijske ispraćenosti celog događaja, počelo je vraćanje ovih radnika u Vijetnam.

Vijetnamski radnici međutim jesu žrtve trgovine ljudima. Oni su vrbovani i potpisivali su ugovore koji su karakteristično nepovoljni za lica koja po svaku cenu žele da rade u inostranstvu, ne obazirući se na uslove rada koji im se nude, kao i ukupne uslove angažovanja.<sup>472</sup> Na osnovu informacija koje su preneli novinari i više organizacija civilnog društva koje su bile na terenu<sup>473</sup> jasno je da su: 1) dovedeni u zabludu da će raditi pod značajno povoljnijim uslovima rada; 2) da je kod njih zloupotrebljena činjenica da dolaze iz siromašnih sredina i da su živeli u teškim materijalnim prilikama; 3) da su njihove lične isprave zadržane od strane poslodavca-trafikera; 4) da je sve napred urađeno u cilju eksploatacije njihovog rada i rezultiralo uspostavljanju odnosa koji je sličan ropskom.

Među izjavama državnih zvaničnika izdvaja se ona koju je dao Zaštitnik građana Zoran Pašalić. Nakon početnog angažovanja na problemu, tokom kojeg su ustanovljene nepravilnosti u smeštaju radnika,<sup>474</sup> manje od nedelju dana kasnije Pašalić tvrdi da je u Linglongu sve u najboljem redu.<sup>475</sup>

471 „Novinarka VOICE trpi pretnje zbog izveštavanja o položaju radnika”, *Mašina*, 23. novembar 2021. godine.

472 „S. Dragojlo, Dokumenti dokazuju: Lanac eksploatacije vijetnamskih radnika od Hanoja do Zrenjanina”, *BIRN*, 29. novembar 2021. godine.

473 „Zahtev za hitnu reakciju nadležnih institucija u slučaju potencijalne trgovine ljudima u cilju radne eksploatacije radnika iz Vijetnama angažovanih u firmi Linglong”, Inicijativa A11, 17. novembar 2021. godine.

474 „Zaštitnik građana u Linglongu: Objekti u kojima stanuju radnici opasni po život”, *Nova S*, 18. novembar 2021. godine.

475 „Radnici Linglonga se žalili na ishranu, tražili vijetnamskog kuvara”, portal *021*, 23. novembar 2021. godine.

Organizacija ASTRA primila je 12. maja 2022. odgovor od Inspektorata za rad na zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, koji je poslat kako bi se najzad utvrdilo šta su inspektori rada uradili povodom većeg broja prijavljenih nepravilnosti na gradilištu Linglonga.<sup>476</sup> U odgovoru je veoma detaljno opisano postupanje inspektora rada tokom perioda od 15. novembra 2021. godine, kada je ASTRA uputila prvi dopis sa informacijama o kršenju prava radnika, pa do 10. januara 2022. godine kada je izvršen poslednji inspeksijski nadzor koji je predmet ovog odgovora. Ukupno je izvršeno šest vanrednih nadzora, uz dva dopunska. Dopis Inspektorata za rad sadrži dosta protivrečnih informacija.

Inspekcija rada je odbila nadležnost za proveru uslova smeštaja i ishrane radnika. Navodi se da radnici nisu bili smešteni u krugu gradilišta, da su se nalazili na posebnim lokacijama i da oni samim tim nisu nadležni za ovu vrstu nadzora. Međutim, klauzule o stanovanju i ishrani nalaze u ugovorima koje su vijetnamski radnici potpisali u Srbiji (član C ugovora) i na taj način su nedvosmisleno obaveza poslodavca, a ispunjenost tih obaveza u nadležnosti je inspektora rada. Ako je većina radnika upućena u Srbiju, onda su ishrana i smeštaj deo akta o upućivanju prema članu 19, st. 2, tač. 4 Zakona o zapošljavanju stranaca, te samim tim sigurno ulaze u domen nadzora inspekcije rada (tvrdnja da je vijetnamska inspekcija rada nadležna bila bi zaista apsurdna; inspekcija rada iz Srbije ukazuje upravo na to na samom kraju upućenog odgovora – doduše ne navodi inspekciju rada Vijetnama, već inspekciju rada Kine).

Čak četiri od šest nadzora izvršeno je 16. novembra 2021. godine. U tim nadzorima na gradilištu Linglonga zatečena su lica koja su zaposlena kod dve kompanije – *China Energy Engineering Group Tianjin Electric Power Construction Co., Ltd*, ogranak Beograd i *China Road and Bridge Corporation Serbia*, ogranak Beograd. U pitanju su dve kompanije koje su inače navedene kao podizvođači na izgradnji fabrike. Tvrdi se da inspektori rada tog dana nisu pronašli nijednog radnika bez radne dozvole. Do drugačijeg zaključka, da postoje velike nepravilnosti, inspekcija rada je i sama došla u daljem vršenju nadzora samo 10 dana kasnije. Ono što u izveštaju nedostaje jesu detalji – koliko je radnika zatečeno na gradilištu, da li su svima pregledane dozvole pojedinačno, kako je nadzor izvršen. Bez tih informacija ovaj podatak nema posebnu težinu. Kasnije se u izveštaju navodi da je ovaj zaključak izveden metodom uzorka prilikom uvida u dokumentaciju, i to samo za lica zatečena na radu – ova informacija takođe ne znači mnogo jer se ne navodi koliki je bio uzorak niti koliko je lica zatečeno. Ako je uzorak bio ekstremno mali, može se sumnjati u profesionalnost izvršenog nadzora.

Ovo su istovremeno bili jedini terenski nadzori; preostali su izvršeni u kancelarijama poslodavaca. Uslovi rada, a naročito poštovanje propisa o bezbednosti na

---

476 „Da li biste pristali na ovo? Slučaj masovne trgovine ljudima u cilju radne eksploatacije u Srbiji: Novo robovlasništvo za 21. vek“, Izveštaj organizacije ASTRA. Dostupan na internet stranici organizacije ASTRA i predstavlja sveobuhvatnu bazu izvora za sve relevantne informacije i postupanje državnih organa vezane za položaj vijetnamskih radnika u kineskoj fabrici Linglong.

radu, očigledno su bili u fokusu inspektora rada prilikom tih nadzora, jer navode da je jedno lice zatečeno na radu, a da nije prethodno osposobljeno za poslove koje je obavljalo, zbog čega mu je izrečena mera zabrane rada na tim poslovima. Ali čudi da inspektori rada nisu pronašli nijedan nedostatak kada je reč o sredstvima za zaštitu na radu, koja prema izjavama vijetnamskih radnika po pravilu nedostaju. Ovakve nepravilnosti se naravno ne mogu uočiti u kancelarijskom nadzoru i verovatno bi bilo mnogo efikasnije da su inspektori posle inicijalnog nadzora posetili gradilište još nekoliko puta nenajavljeni.<sup>477</sup>

U toku poslednjeg inspekcijuskog nadzora od 16. novembra do 31. decembra 2021. godine koji je izvršen u kancelarijama pomenute dve firme koje su poslodavci radnika na gradilištu Linglonga, i prema navodima bio prvenstveno usmeren na vijetnamske radnike, utvrđeno je da su svi oni zaposleni u kineskoj kompaniji *China Energy Engineering Group Tianjin Electric Power Construction Co. Ltd.* i pisanim nalogom upućeni na rad u lokalni ogranak u Beogradu (dakle, ovde se radi o kretanju radnika u okviru stranog privrednog društva). Ovo je važna pravna konstrukcija, jer se time stiču uslovi za neprimenu Zakona o radu, što se u odgovoru inspektora rada i zaključuje. Prema članu 21 Zakona o zapošljavanju stranaca: „Radna dozvola za kretanje u okviru privrednog društva registrovanog u inostranstvu izdaje se na zahtev ogranka, odnosno zavisnog društva koje je registrovano u Republici, u cilju privremenog upućivanja, odnosno premeštanja zaposlenog na rad u taj ogranak, odnosno zavisno društvo, pod uslovom da je lice kod stranog poslodavca zaposleno najmanje godinu dana na poslovima rukovodioca, menadžera ili specijaliste za pojedine oblasti (ključno osoblje), kao i da će u Republici obavljati iste poslove”. Drugim rečima, u pitanju su radnici koji se kreću unutar jednog preduzeća koje posluje u više država. Jasno je međutim da se vijetnamski radnici nisu nalazili na ključnim mestima niti su bili menadžeri. Ipak ovaj član Zakona kao pravni osnov upućivanja ne navodi se u izveštaju inspekcijuskog nadzora, već se jednostavno konstatuje da su oni upućeni u ogranak istog pravnog lica ne otkrivajući kakav značaj to može imati za pravni položaj radnika. Takođe se ne navodi da li je ispunjen drugi uslov za upućivanje, da ta lica budu u radnom odnosu kod poslodavca bar godinu dana pre upućivanja, ali ovo se može pravdati činjenicom da inspekcija rada nije ni nadležna da tako nešto proverava – to čini Nacionalna služba za zapošljavanje tokom procedure izdavanja radnih dozvola.

Međutim, tokom nadzora koji je obavljen u pomenutoj kompaniji 26. novembra 2021. došlo se do zaključka da samo 35 od 353 vijetnamska radnika poseduje radne dozvole. Stoga, nameće se nekoliko pitanja. Najpre, kako je moguće da niko od tih radnika koji čine 90% ukupnog broja angažovanih radnika prema zvaničnoj evidenciji, nije bio predmet kontrole samo 10 dana ranije 16. novembra kada je utvr-

---

477 Ovakva vrsta nadzora omogućena je članom 17, st. 4 Zakona o inspekcijuskom nadzoru: „Inspekcijuski nadzor može da počne bez obaveštavanja nadziranog subjekta o predstojećem nadzoru kada postoje razlozi za neodložno postupanje ili opravdana bojazan da bi obaveštenje umanjilo ostvarenje cilja inspekcijuskog nadzora ili kada to nalaže zaštita javnog interesa, odnosno otklanjanje opasnosti po život ili zdravlje ljudi”.



đeno da je sve u redu i da svi radnici zatečeni na radu imaju radne dozvole? Drugo, kako je moguće da se govori o 353 vijetnamska radnika, kada je reč o bar dvostruko (a možda i trostruko) većem broju, što su potvrdili i novinari i aktivisti organizacija civilnog društva koji su tih dana pružali pomoć radnicima i izveštavali o ovom slučaju trgovine ljudima? Upoređivanjem njihovih procena i izjava vijetnamskih radnika, dolazimo do zaključka da je oko 350–600 ljudi bilo nevidljivo u dokumentaciji poslodavaca.

Odgovor inspekcije rada postaje još konfuzniji. Iako je napisano da se vijetnamski radnici kreću u okviru kineskih preduzeća na kraju se ispostavlja da je velika većina njih – čak 229 – ipak došla iz Vijetnama. I to kao upućena lica od strane vijetnamskih poslodavaca. Ovaj osnov rada u Srbiji treba razlikovati od prethodnog kretanja u okviru istog poslodavca. U ovom slučaju postoje dva poslodavca. Prvi šalje radnike drugom na osnovu sporazuma o poslovno-tehničkoj saradnji sa drugim poslodavcem, kako bi ti radnici odradili neke specifične poslove u drugoj zemlji. I ovom postavkom se eliminiše primena radnog prava Srbije (jer su upućeni radnici i dalje zaposleni kod matičnog poslodavca, u ovom slučaju onog u Vijetnamu). Ali ovakva konstrukcija je (ponovo) potpuno neshvatljiva i neargumentovana. U odgovoru Inspektorata za rad ne navodi se nijedan osnov upućivanja, iako je za tako nešto potreban ugovor o poslovno-tehničkoj saradnji sa poslodavcem u Srbiji, kao ni drugi dokazi (opet, najmanje godinu dana prethodnog rada kod poslodavca). Navedeni „poslodavci” iz Vijetnama poimenično odgovaraju agencijama koje su uputile radnike iz Vijetnama u Srbiju, i sa kojima radnici nisu imali zaključene ugovore o radu. Iako je organizacija ASTRA došla do nekoliko modela „sporazuma” o upućivanju na rad u inostranstvo (Srbiju) koje su vijetnamski radnici zaključivali sa ovim agencijama, a koji jasno ukazuju na trgovinu ljudima, inspekcija rada taj deo dokumentacije uopšte ne pominje. Samim tim je nejasno kako znaju odakle su radnici upućeni i po kom osnovu, i da li su ispunjeni uslovi za njihovo upućivanje u Srbiju. Da poseduju radnu dozvolu, moglo bi se zaključiti da je Nacionalna služba za zapošljavanje ocenila da su ispunjeni uslovi iz Zakona o zapošljavanju stranaca. Ali kako se može shvatiti iz odgovora inspekcije rada, oni radnu dozvolu u trenutku vršenja nadzora nisu imali.

Inspekcija rada ne pominje ni da li je pronašla ugovore o radu koje su radnici zaključili sa domaćim poslodavcem (ogrankom kineske kompanije) po dolasku u Srbiju. Upravo ovi ugovori su višestruko nezakoniti prema radnom pravu Srbije i predstavljaju dodatni argument u pravcu neodrživosti radnopravnog statusa vijetnamskih radnika, ali i teorije da su oni upućeni na rad od svog matičnog poslodavca iz Vijetnama ka inostranom poslodavcu (iz Srbije, Kine?).

Postavlja se pitanje kako je moguće da inspekcija rada nije naišla ni na jedan slučaj koji je ASTRA istraživala, sa radnicima koji imaju ugovor o radu u Srbiji, sa kompanijom koja je registrovana u Srbiji i koja predstavlja srpskog poslodavca u čijim ugovorima se jasno navodi da se primenjuje Zakon o radu i drugi propisi Srbije na radnike koji su ih potpisali?

Više međunarodnih i stranih tela i institucija se oglasilo povodom događanja u Linglongu. Ova fabrika imenom je dospela u izveštaj Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava Ujedinjenih nacija<sup>478</sup> – retkost koja je rezervisana samo za istinski najgore slučajeve kršenja standarda uslova rada. Eksperti UN su izrazili svoju zabrinutost za stanje u Linglongu.<sup>479</sup> I Evropski parlament se oglasio po tom pitanju,<sup>480</sup> dok je u izveštaj Stejt departmenta o trgovini ljudima konstatovano nazadovanje Srbije u borbi protiv trgovine ljudima, između ostalog i zbog odbijanja države da istraži navode o trgovini ljudima u slučaju vijetnamskih radnika.<sup>481</sup>

Vredan dokument predstavlja izveštaj koji je organizacija ASTRA izradila povodom trgovine ljudima u cilju radne eksploatacije na gradilištu kompanije Linglong.<sup>482</sup> Prema rekonstrukciji događaja, u svakom trenutku tokom 2021. u Srbiji se nalazilo između 600 i 1.200 vijetnamskih radnika. Oni su potpisivali ugovore o radu sa podizvođačima radova na gradilištu Linglonga, dve kineske kompanije. Linglong se tako ne pojavljuje kao poslodavac nijednog vijetnamskog radnika. Uslovi pod kojima su došli kao i ugovori koje su potpisivali sa vijetnamskim agencijama koje su ih prosledivale u Srbiju, jasno govore da su oni bili u situaciji da će, ako se vrate u Vijetnam pre isteka ugovora o radu koji će potpisati u Srbiji, pasti u dužničko ropstvo. Takođe, postojao je čitav niz prevara kada je reč o uslovima rada koji su im obećani, pa čak i o poslovima i kompaniji u kojoj će raditi (kao što su laži o proizvodnji delova za avione i nemačkom rukovodstvu kompanije u Srbiji). Iako se zvanično tvrdi da je većina njih već bila zaposlena u jednoj od dve kineske kompanije-podizvođača dokumentacija do koje se moglo doći ne govori u prilog ovoj tvrdnji. Drugim rečima, za mnoge od njih je nemoguće utvrditi stvarni radnopravni status. Nikada nije predstavljena javnosti niti jedna boravišna ili radna dozvola ovih radnika, i to dovodi u pitanje da je postupak za zapošljavanje stranaca ikada i bio pokrenut, još manje da je sproveden na zakonom utvrđen način. I sama inspekcija rada utvrdila je da je ogromna većina vijetnamskih radnika radila nelegalno.

Uslovi života i rada, ograničena sloboda kretanja, kao i činjenica da vijetnamski radnici nisu bili u posedu svojih ličnih dokumenata već su se oni nalazili kod poslodavca, navodi na to da su bili žrtve trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije. U izveštaju Astre se zaključuje da su, od 67 postojećih indikatora trgovine ljudima Međunarodne organizacije rada, u slučaju vijetnamskih radnika ispunjena najmanje 42. Kada je reč o opštim indikatorima Ujedinjenih nacija, od 36 ispunjeno je 28 kada

---

478 Komitet za socijalna, ekonomska i kulturna prava, Zaključna zapažanja za Treći izveštaj Republike Srbije od 6. aprila 2022. godine, E/C.12/SRB/CO/3.

479 „UN experts deeply concerned by alleged trafficking of Vietnamese migrant workers to Serbia”, OHCHR, 21. januar.

480 „Evropski parlament zatražio istragu slučaja ‘Linglong’ i osudio nasilje nad demonstrantima u Srbiji”, *Glas Amerike*, 16. decembar 2021. godine.

481 „Predstavljen Izveštaj o trgovini ljudima za 2022. Stejt departmenta: Srbija nazadovala”, ASTRA, 20. jul.

482 „ASTRA predstavila detaljan izveštaj o slučaju radne eksploatacije radnika iz Vijetnama – Linglong”, ASTRA, 18. oktobar.

je reč o trgovini ljudima, odnosno 16 od 36 indikatora radne eksploatacije. Kada se radi o nacionalnim indikatorima, od 104 indikatora Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima ispunjeno je 47. Visok stepen poklapanja indikatora samo govori o intenzitetu njihovog iskorišćavanja i težini položaja u kojem su se nalazili.

Kada je reč o ugovorima koje su vijetnamski radnici potpisivali u Srbiji, u njima je evidentno drastično odstupanje od pravila radnog prava utvrđenih Zakonom o radu i drugim relevantnim zakonima. Drugim rečima, uslovi rada koji su nametani ovim radnicima bili su višestruko nezakoniti. Ni „ugovori” koje su potpisivali sa agencijama u Vijetnamu (suštinski su to uglavnom bile jednostrane izjave radnika koje su im bile nametnute) ne samo da nisu u skladu sa opštim međunarodnim standardima radnog prava, već jasno ukazuju na to da su radnici na ovaj način stavljeni u položaj dužničkog ropstva u slučaju da ne ispune obavezu rada u Srbiji na period na koji su „upućeni”.

### 10.5. Ostvarivanje i zaštita prava zaposlenih

Ostvarivanje prava zaposlenih uslovljeno je izvršavanjem obaveza koje su preuzeli stupanjem na rad ali i od spremnosti poslodavca da izvrši obaveze koje je preuzeo prema zaposlenom.

Kada je reč o zakonodavnom okviru u Republici Srbiji, Zakon o radu nije menjan u pogledu sudske zaštite, kao ni Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova, čije su poslednje izmene iscrpno prikazane u izveštaju Beogradskog centra za ljudska prava iz 2018. godine.<sup>483</sup>

Ostvarivanje prava pretpostavlja postupak koji se sastoji u tome što poslodavac donosi određena akta. Kada je poslodavac pravno lice o pravima, obavezama i odgovornostima iz radnog odnosa odlučuje nadležni organ kod poslodavca, odnosno lice utvrđeno zakonom ili opštim aktom poslodavca, ili lice koje oni ovlaste. Ako, međutim, poslodavac ima svojstvo fizičkog lica, o pravima, obavezama i odgovornostima iz radnog odnosa odlučuje preduzetnik ili lice koje on ovlasti. Postupak odlučivanja o pravima, obavezama i odgovornostima iz radnog odnosa okončava se donošenjem rešenja koje se dostavlja zaposlenom u pisanom obliku.<sup>484</sup> Zaposleni koji smatra da mu je rešenjem poslodavca povređeno određeno pravo, tj. da mu je uskraćeno nešto što mu pripada, nema mogućnost da podnese prigovor ili žalbu, budući da Zakon o radu ne predviđa dvostепенost u odlučivanju o pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenih.

Umesto toga, zaposleni ima pravo da ostvari zaštitu svojih prava – u postupku pred nadležnim sudom, u postupku mirenja, arbitraže, posredovanja. Osim toga, u slučaju da im je povređeno pravo, lica se mogu obratiti inspektoratu za rad, Agenciji za sprečavanje korupcije, Povereniku za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitniku građana.

---

483 Izveštaj 2018, II.11.6.

484 Lj. Kovačević, B. Šunderić, *Radno pravo – Priručnici za polaganje pravosudnog ispita*, Službeni glasnik, 2021, str. 480.

Na konkretnim primerima, nije na odmet naglasiti da su se u prethodnim godinama zaposleni obraćali i inspektoratu za rad, te su u 2018. godini inspektori za rad sproveli 42.688 inspekcija na teritoriji Republike Srbije,<sup>485</sup> u 2019. godini 42.184, a u 2020. godini 30.897 inspekcija. Inspektori rada su u 2021. godini izvršili 63.670 inspeksijskih nadzora iz oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu, od čega se 32.920 inspeksijskih nadzora u segmentu bezbednosti i zdravlja na radu. Inspekcija rada je u 2021. godini izdala 4.154 naloga iz oblasti bezbednosti i zdravlja na radu, kao i 9.825 mera za otklanjanje uočenih nedostataka i 492 naloga o zabrani rada u prostorijama. Zbog utvrđenih nezakonitosti, Inspekcija rada je podnela 1.442 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka iz oblasti bezbednosti i zdravlja na radu.<sup>486</sup>

Kada je reč o kontekstu epidemije COVID-19, kako je utvrđeno u analizi Fondacije Centar za demokratiju, standardi MOR koji se odnose na rad inspekcije rada nisu poštovani tokom vanrednog stanja jer su u cilju nadzora nad primenom sprovođenja Uredbe o organizovanju rada poslodavaca za vreme vanrednog stanja izvršena samo 1.572 nadzora. Pored toga, i kada su utvrđeni propusti poslodavaca da obezbede bezbedne i zdrave uslove rada za zaposlene, inspekcija rada nije podnela prekršajne, odnosno krivične prijave protiv odgovornih lica.<sup>487</sup>

U pogledu zaštite pred Poverenikom za zaštitu ravnopravnosti, isticano je da upravo najveći broj pritužbi dolazi iz oblasti rada. Za vreme pandemije bilo je pritužbi u vezi sa preraspodelom radnog vremena, određivanjem ili neodređivanjem rada od kuće. Takođe, veliki broj kršenja radnih prava, kada je reč o diskriminaciji, sreće se kod zaposlenih žena i zasnovano je na polu, bračnom i porodičnom statusu, a situacija je dodatno pogoršana tokom krize izazvane pandemijom tokom 2020. godine. Kako je Poverenica istakla, u 2022. godini, na osnovu pritužbi koje su podnete može da se zaključi da prilikom traženja posla ranjive grupe postaju još ranjivije i podložnije diskriminaciji, kao i da je i dalje prisutna praksa pojedinih poslodavaca da u prijavama, na konkursima i intervjuima za posao, neopravdano uključuju pitanja o porodičnom i bračnom statusu, automatski isključuju mlađe ili starije radnike zbog godina života ili žene samo zato što pretpostavljaju da neće moći da usklade privatne i poslovne obaveze.<sup>488</sup>

Kada je reč o broju sudskih radnih sporova, prema podacima Vrhovnog kacionog suda, u periodu od 1. januara 2018. godine do 31. decembra 2021. godine pokrenut je 14.561 radni spor, dok je u istom periodu rešeno 12.453 predmeta. Nažalost, ažurna evidencija koja bi bila dostupna za teritoriju Srbije o efikasnosti reša-

---

485 11<sup>th</sup> National Report on the implementation of the European Social Charter, for the period 2017–2020, RAP/RCha/SRB/11(2022).

486 „Darija Kisić Tepavčević, Minister of Labour, Employment, Veteran and Social Affairs: There is a continuous growth of registered employment”, *Diplomacy&Commerce*, 9. februar.

487 I. Sekulović, Radna prava su naša prava – Izveštaj o stanju radnih prava u Srbiji 2020. godine, FCD, 2020, str. 20.

488 „Poverenica: Najviše pritužbi za diskriminaciju u oblasti rada i zapošljavanja”, *N1*, 3. februar.

vanja radnih sporova iz godine u godinu u kojoj bi broj radnih sporova bio podeljen prema osnovu spora – ne postoji.<sup>489</sup>

Naposletku, u ostvarivanju zaštite prava u postupku pred Agencijom za mirno rešavanje sporova, prema poslednjim dostupnim podacima iz marta 2022. godine, opšti utisak je da su izmene Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova doprinele povećanju broja podnetih predloga za mirno rešavanje radnih sporova, pa je tako u periodu od 2018. godine do 2021. godine pokrenuto: 4.416 individualnih radnih sporova i 133 kolektivna radna spora. Od ovog broja meritorno je rešeno 2.870 individualnih radnih sporova i 55 kolektivnih radnih sporova. Epidemija COVID-19 koja je uticala na neizvesnost radnih mesta i nalaska novih poslova dovela je i do smanjenja broja pokrenutih postupaka generalno.<sup>490</sup>

Ako bi trebalo da izdvojimo jedan primer koji je bio interesantan u oblasti ostvarivanja i (ne)zaštite prava pred sudovima, na ovom mestu, korisno je kratko se osvrnuti na presudu Vrhovnog kasacionog suda kojom se pravo na topli obrok tumači kao sastavni deo minimalne zarade u javnim službama.<sup>491</sup> Naime, Vrhovni kasacioni sud je u svojoj presudi tumačio pravo na topli obrok kao sastavni deo minimalne zarade u javnim službama. U ovom konkretnom slučaju, gde se tužilja nalazi u posebnom režimu radnog odnosa, Vrhovni kasacioni sud pozvao se na odredbe Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Zakona o platama u državnim organima i javnim službama, kao i na odredbe Uredbe o koeficijentima za obračun i isplatu plata zaposlenih u javnim službama. Sud je zauzeo stav da je primena Zakona o radu u ovom slučaju supsidijarna, budući da su pomenuta prava na drugačiji način uređena drugim navedenim propisima. Stoga „tužilji ne pripada pravo na naknadu troškova za ishranu u toku rada i regresa za korišćenje godišnjeg odmora pošto su te naknade sadržane u koeficijentu njene plate, pa je to što je tužilji, u spornom periodu, isplaćivana minimalna zarada bez uticaja na odlučivanje.” Sud je, kako se navodi u stručnoj javnosti „prenebregao činjenicu da pravo na minimalnu zaradu nije uređeno nijednim drugim propisom do Zakonom o radu, čime je ideja njegove supsidijarnosti u odnosu na ostale pomenute propise protivna pravnoj logici.”<sup>492</sup> Prethodno, jer je u konkretnom slučaju zaposlena zapravo dotirana do iznosa minimalne zarade, kako u skladu sa propisanim koeficijentima njena plata ne bi dogurala ni do tog iznosa. Uračunavanje toplog obroka u takav iznos je na taj način protivno i svakoj drugoj zdravoj logici, budući da ne može nešto što predstavlja osnovni minimum u sebi podrazumevati i neka druga prava. Povod za ovakav preokret u sudskoj

489 Dopis Vrhovnog kasacionog suda br. SU II-17A 8/22 od 4. marta 2022. godine, na upućen zahtev za pristup informacijama od javnog značaja. Izraženi broj se odnosi na ukupan broj radnih sporova, jer ne postoji mogućnost da se predmeti identifikuju prema osnovu spora. Navedeno prema: A. Marković et. al., *Izazovi mirnog rešavanja radnih sporova*, Inicijativa za razvoj i saradnju, 2022, str. 6.

490 A. Marković et. al., *op. cit.*, str. 14.

491 Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2 825/2022 od 6. aprila 2022.

492 B. Urdarević, M. Petrović, *op. cit.*, str. 21.

praksi,<sup>493</sup> najverovatnije jeste veliki broj tužbi zaposlenih koji se nalaze u sličnoj situaciji, budući da su one u skladu sa pravom i u skladu sa postojećom sudskom praksom, svakako morale biti završene pred sudom sa pozitivnim ishodom za tužioce.<sup>494</sup> Naposljetku, zaključak je Vrhovnog kasacionog suda od petog jula 2022. godine, da „isplatom plate zaposlenima u javnim službama u visini vrednosti minimalne zarade, ne aktiviraju pravila opšteg radnopravnog propisa prema kojima zaposleni koji u skladu sa Zakonom o radu, ostvaruju pravo na isplatu minimalne zarade, imaju pravo i na uvećanu zaradu i naknadu troškova ishrane u toku rada i regresa za korišćenje godišnjeg odmora, u smislu čl. 108 i 118 Zakona o radu.”<sup>495</sup> Ovakav stav se opravdano može smatrati neprihvatljivim jer je obračun toplog obroka i regresa javnih službenika u celosti regulisan odredbama Zakona o platama u državnim organima i javnim službama iz 2001. godine, kao posebnim zakonom.

## 11. Pravo na pravedne i povoljne uslove rada

### 11.1. Zarada

U Republici Srbiji visina zarade utvrđuje se ugovorom o radu koja ne može biti niža od minimalne zarade koja se utvrđuje odlukom Socijalno-ekonomskog saveta za svaku godinu.<sup>496</sup> Ono što je pohvalno primetiti jeste da je visina cene rada po satu proteklih godina rasla. Naime, Odlukom o visini minimalne cene rada za period januar–decembar 2022. godine utvrđeno je da neto minimalna cena rada (tj. cena rada bez poreza i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje), iznosi 201,22 RSD neto, po radnom času. U 2022. godini, visina minimalne zarade varirala je od najniže 32.195,20 RSD u februaru mesecu do najviše 37.024,48 RSD u martu i avgustu. Minimalna zarada nešto je viša u odnosu na 2021. godinu gde je cena po radnom času za period januar–decembar 2021. godine iznosila 183,93 dinara neto, odnosno najniža neto zarada iznosila je 29.428,80 RSD u februaru a najviša 33.843,12 RSD u martu i decembru. Tokom 2020. godine za period januar–decembar minimalna cena rada po času iznosila je 172,54 RSD neto, a u 2019. godini 155,30 RSD neto.

Kada je reč o prosečnim zaradama, prosečna bruto zarada u septembru 2022. godine iznosila je 103.476 RSD, dok je prosečna zarada bez poreza i doprinosa iznosila 74.981 RSD. Rast bruto i neto zarada u periodu januar–septembar 2022. godine, u odnosu na isti period prošle godine, iznosio je 13,9% nominalno, odnosno 2,7% realno. To znači da su, u poređenju sa istim mesecom prethodne

---

493 Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2 1557/2019 od 13. februara 2020.

494 B. Urdarević, M. Petrović, *op. cit.*, str. 21.

495 Zaključak usvojen na sednici Građanskog odeljenja Vrhovnog kasacionog suda od 5. jula.

496 Pregled minimalne cene rada po godinama dostupan je na veb-sajtu Socijalno-ekonomskog saveta.

godine, prosečne bruto i neto zarade za septembar 2022. godine nominalno veće za 15,0%, a realno za 0,9%.<sup>497</sup>

Važno je istaći i sledeće: medijalna neto zarada za septembar 2022. godine iznosila je 57.392 RSD, što znači da je 50% zaposlenih ostvarilo zaradu do navedenog iznosa. Neto zarade zaposlenih u radnom odnosu u trećem kvartalu 2022. godine iznose 74.860 RSD, dok neto primanja zaposlenih van radnog odnosa u trećem kvartalu 2022. godine iznose 43.942 RSD.<sup>498</sup> Najveće zarade u trećem kvartalu 2022. godine beleže zaposleni u delatnosti informisanja i komunikacija, gde prosečna bruto zarada iznosi 246.276 RSD. Najplaćeniji poslovi iz ove delatnosti odnose se na oblast računarskog programiranja, konsultantske i s tim povezanim delatnostima, gde je prosečna bruto zarada iznosila 327.089 RSD. S druge strane, najmanje su plaćene lične uslužne delatnosti, i to u bruto iznosu u proseku od 57.115 RSD.

Najveće zarade su i dalje, kao i prethodnih godina, u beogradskom regionu, a najniže u jablaničkoj oblasti (Leskovac, Bojnik, Vlasotince, Lebane, Medveđa, Crna Trava). U javnom sektoru prosečna neto zarada u septembru 2022. godine iznosila je 77.302 RSD, dok je u javnim državnim preduzećima u istom mesecu iznosila 88.413 RSD. U lokalnim javnim preduzećima prosečna neto zarada za septembar 2022. godine iznosila je 68.427 RSD, dok je prosečna neto zarada u administraciji na nivou države iznosila 84.617 RSD, nešto manje nego u administraciji na nivou autonomnih pokrajina – 85.061 RSD.<sup>499</sup>

Ono što posebno zabrinjava jeste trend isplate minimalne zarade protivno odredbama Zakona o radu koje utvrđuju uslove pod kojima se minimalna zarada može isplaćivati. Takođe, problem je i to što Republički zavod za statistiku ne iznosi podatak o broju lica u Srbiji koji prima minimalnu zaradu, zbog čega se najčešće pominje podatak o 350.000 ljudi koji je već u 2021. godini bio zastareo. Međutim, prema analizi Fiskalnog saveta, u Srbiji minimalnu zaradu prima 20% zaposlenih – više od 400.000 ljudi, što Srbiju čini evropskim rekorderom po procentu zaposlenih na minimalcu.<sup>500</sup> Takođe, opšti je utisak da povećanje minimalne cene rada i dalje ne ide u pravcu omogućavanja dostojanstvenog života, posebno imajući u vidu inflaciju koja je pogodila svet tokom 2021. i 2022. godine. Veliki broj radnika prima zaradu „na ruke” a prijavljeno je na minimalnu zaradu što nikako ne doprinosi realnom stanju stvari – poslodavci bivaju oslobođeni plaćanja poreza a zaposlenima se ne obezbeđuju adekvatne visine doprinosa po osnovu obaveznog socijalnog osiguranja. Ovakva igra u krug koja se nastavlja iz godine u godinu ukazuje samo da se lošim praksama ne staje na put a da država ostaje slepa na polju još jednog problema u oblasti u rada.

---

497 Podaci o prosečnim zaradama u Republici Srbiji dostupne su na internet stranici: *neobilten.com*.

498 Podaci o visini zarada dostupni su na internet stranici RZS u sekciji „tržište rada”.

499 *Ibid.*

500 „Bradaš: Srbija evropski rekorder po procentu zaposlenih koji su na minimalcu”, portal *021*, 13. septembar 2021. godine.

## 11.2. Radno vreme i odmori

Kada je reč o pravima na ograničeno radno vreme, dnevne, nedeljne i godišnje odmore Srbija je ratifikovala skoro sve konvencije Međunarodne organizacije rada koje se odnose na nedeljne odmori i plaćeno odsustvo, ali je otkazala Konvenciju br. 52 o plaćenom godišnjem odmoru i Konvenciju br. 101 o plaćenom godišnjem odmoru u poljoprivredi. Srbija nikada nije ratifikovala Konvenciju br. 30 o radnom vremenu u trgovini i kancelarijskim poslovima i Konvenciju br. 47 o dužini radne nedelje od 40 radnih sati.<sup>501</sup> Stoga, na normativnom planu, nema previše noviteta.

Zakon o radu garantuje pravo na ograničeno radno vreme – 40 sati nedeljno i uređuje potom pravo na prekovremeni rad koji ne može biti duži od 8 sati nedeljno, odnosno maksimalno trajanje radnog vremena tokom nedelje ne može biti više od 48 sati nedeljno, a 12 sati dnevno.

Kada je reč o pravu na odmor ono je uređeno Zakonom o radu – predviđen je dnevni, nedeljni i godišnji odmor i to tako da zaposleni koji radi najmanje šest časova dnevno ima pravo na odmor u toku dnevnog rada u trajanju od najmanje 30 minuta; zaposleni koji radi duže od četiri, a kraće od šest časova dnevno ima pravo na odmor u toku rada u trajanju od najmanje 15 minuta; zaposleni koji radi duže od 10 časova dnevno, ima pravo na odmor u toku rada u trajanju od najmanje 45 minuta. Navedeno vreme za odmor uračunava se u radno vreme. Dodatno, zaposleni ima pravo na odmor u trajanju od najmanje 12 časova neprekidno u okviru 24 časa.

Zaposleni ima pravo na nedeljni odmor u trajanju od najmanje 24 časa neprekidno koji se najčešće koristi nedeljom, ali poslodavac može da odredi drugi dan za korišćenje nedeljnog odmora ako priroda posla i organizacija rada to zahteva.

Za razliku od prethodnih, o ostvarivanju prava na godišnji odmor, najčešće dolazi do nezadovoljstva kod zaposlenih s obzirom da poslodavac u zavisnosti od potrebe posla, odlučuje o vremenu korišćenja godišnjeg odmora, uz prethodnu konsultaciju zaposlenog. Međutim, u praksi se neretko dešava da poslodavci ne konsultuju zaposlenog već odrede, odnosno zabrane zaposlenima da koriste odmor i odrede tačan vremenski termin kada zaposleni može koristiti pravo na odmor, što je suprotno odredbama Zakona o radu.

Imajući u vidu situaciju koja je pogodila ceo svet, nakon proglašenja pandemije virusa COVID-19, pravo na odmor bilo je jedno od onih koji su se najčešće kršili na tržištu rada, posebno u oblasti zdravstva, gde je Srbija pokazala značajnu nespornost u pogledu radnopravnih propisa koji bi adekvatno pogodovali situaciji kakvo je vanredno stanje izazvano zaraznom bolešću.<sup>502</sup>

---

501 *Izveštaj 2018*, II.12.3.

502 S. Bradaš i dr., *Uticao epidemije COVID-19 na položaj i prava radnica i radnika u Srbiji*, FCD, 2020.



### 11.3. Bezbednost i zaštita zdravlja na radu

U oblasti bezbednosti i zaštite zdravlja na radu u Srbiji od najvećeg značaja jeste istoimeni Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, kao i pravo garantovano ratifikovanom Evropskom socijalnom poveljom u članu 3 na bezbedne i zdrave radne uslove. Takođe, Srbija je ratifikovala dve konvencije MOR: Konvenciju br. 187 o promotivnom okviru bezbednosti i zdravlja na radu i Konvenciju br. 167 o bezbednosti i zdravlju u građevinarstvu.

Uopšteno, zaposleni ima pravo na bezbednost i zaštitu života i zdravlja na radu, u skladu sa zakonom. Dоследna primena propisa o bezbednosti i zdravlju na radu u interesu je i zaposlenog i poslodavca i društva u celini, jer bez bezbednih uslova rada i zdravih radnika nema ni uspešnog poslovanja. Bliže odredbe o pravima i obavezama zaposlenih u oblasti bezbednosti i zaštite života i zdravlja zaposlenih sadržane su u Zakonu o bezbednosti i zdravlju na radu. Saglasno tim odredbama, zaposleni ima pravo i obavezu da se pre početka rada upozna sa merama bezbednosti i zdravlja na radu na poslovima ili na radnom mestu na koje je raspoređen, kao i da se osposobljava za njihovo sprovođenje. Osim toga, zaposleni ima pravo da poslodavcu daje predloge, primedbe i obaveštenja o pitanjima značajnim za bezbednost i zdravlje na radu, kao i pravo da kontroliše svoje zdravlje prema rizicima radnog mesta, u skladu sa propisima o zdravstvenoj zaštiti. Međutim, na strani zaposlenog ne propisuju se samo prava nego i obaveze u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu.<sup>503</sup>

Imajući u vidu godine koje prethode pisanju izveštaja a koje su obeležile vanredno stanje uslovljeno pandemijom virusa COVID-19 i posledicama koje je ona imala globalno, pitanje bezbednosti i zaštite zdravlja na radu bilo je možda i jedno od najaktuelnijih.

Međutim, Republika Srbija je tokom samog vanrednog stanja pokazala koliko je neophodno biti adekvatnije pripremljen za organizaciju rada u vanrednim uslovima kao što je na primer pandemija. Takođe, pitanje zaštite zdravlja i bezbednosti na radu postalo je posebno aktuelno proteklih godina i zbog činjenice da je pravo na „bezbednu i zdravu radnu sredinu” proglašeno osnovnim standardom u okviru Međunarodne organizacije rada. Problem zaštite zdravlja i bezbednosti na radu ipak predstavlja jedan dosta širok koncept pod koji se može podvesti dosta elemenata – od zaštitne opreme i odgovarajuće obuke, preko odgovarajućeg ponašanja zaposlenih s tim u vezi, pa sve do zaštite privatnosti zaposlenih i zaštite njihovih ličnosti od različitih ponašanja kao što je to seksualno uznemiravanje i mobing. Baš ta širina koju ova oblast podrazumeva možda je i razlog činjenice da ne može baš svaka pojedinačna obaveza zaposlenog i poslodavca biti i pravno regulisana, kao i činjenice da postoji enorman prostor za „vrđanje” u njenoj primeni.

Na ovom mestu navešćemo samo dva primera neadekvatnog obezbeđivanja bezbednosti i zaštite na radu u 2022. godini. Prvi se odnosi na slučaj vozača Grad-

---

503 B. Urdarević, R. Brković, *Radno pravo*, Pravni fakultet Univerzitet u Kragujevcu, 2019, str. 110.

skog saobraćajnog prevoza, koji je početkom jula 2022. godine prekinuo smenu zbog ekstremne vrućine kojoj je bio izložen, a usled neadekvatne klimatizovanosti autobusa.<sup>504</sup> Ova vest odjeknula je Srbijom, a nije bilo potrebno puno vremena da ovo pitanje postane predmet debate u domaćoj javnosti. Neposredno nakon toga, objavljivane su vesti da je kontrola rada prevoznika javnog linijskog prevoza putnika pokazala neispravnost klima uređaja u 14% slučajeva na uzorku od 180 vozila, dok je u dnevnom listu *Politika* objavljen i podatak da od 2.307 vozila, u Beogradu 264 vozila klimu uopšte i nema.<sup>505</sup> Nedugo posle „tihog protesta” pomenutog vozača GSP-a, novine je preplavila vest da u fabrici Jura zaposleni danima rade u neklimatizovanom prostoru. I dok su zaposleni ove fabrike tvrdili da su potpisali peticiju u kojoj zahtevaju da se u fabrici upali klima jer više nisu u stanju da rade u nehumanim uslovima, budući da su na 35+ stepeni radili u neklimatizovanom prostoru i mokrim majicama, poslodavac je ovakvu situaciju negirao.<sup>506</sup>

#### 11.4. Posebna zaštita

Posebnu zakonsku zaštitu na radu uživaju sledeće kategorije zaposlenih: mlađi od 18 godina života, roditelji i osobe sa invaliditetom i zdravstvenim smetnjama. Postoji niz odredaba Zakona o radu koje za cilj imaju zaštitu navedenih kategorija o čemu poslodavci moraju da vode računa.

Na prvom mestu, posebna zaštita žena koja se garantuje Zakonom o radu usmerena je na zaštitu materinstva i porodice, najpre u vezi zabrane otkaza ugovora o radu. U tom smislu poslodavci ne smeju otkazati ugovor o radu zaposlenoj koja je u drugom stanju, odnosno koja je odsutna sa rada prilikom korišćenja prava na porodiljsko odnosno odsustvo radi nege deteta, a moraju im omogućiti i uživanje prava na pauzu za dojenje.<sup>507</sup>

Kada je reč o zaštiti omladine, prema Ustavu punoletstvo se stiče sa 18 godina a sa ovim godinama se stiče poslovna sposobnost. Međutim, poslovna sposobnost nije neophodna kao uslov da jedno lice zasnjuje radni odnos i tako postane subjekt ovog pravnog odnosa, jer za zasnivanje radnog odnosa potrebna je radna sposobnost, koja se stiče sa 15 godina starosti. Ali, u cilju zaštite, lica mlađa od 18 godina ne mogu da rade na poslovima štetnim po njihovo zdravlje ili moral. Imajući u vidu da je u slučaju zaposlenog starosne dobi od 15 godina reč o licu kome je usled fizičkog i mentalnog stepena razvoja neretko potrebna posebna zaštita – na prvom mestu od eksploatatorskih uslova rada koji se neretko vezuju za lica ove dobi na tržištima rada, Zakon o radu zabranjuje da lica mlađa od 18 godina rade na poslovima

---

504 „Vozač GSP prekinuo smenu i otišao kući: Sedite vi u kantu s neispravnom klimom”, *Nova S*, 2. jul.

505 „Bez klima-uređaja 264 vozila javnog prevoza”, *Politika*, 20. maj.

506 „Jura u Nišu zabranjuje upotrebu klima uređaja na tropskim vrućinama: Zaposleni kažu da rade u pregrejanim halama i sa mokrom odećom”, *Danas*, 5. jul; B. Urdarević, M. Petrović, *op. cit.*, str. 22.

507 Članovi 89–93a ZoR. Vidi više: „Posebna zaštita materinstva”, *hrlab.rs*, 13. septembar.

na kojima se obavlja naročito težak fizički rad, rad pod zemljom, pod vodom ili na velikoj visini; koji uključuju izlaganje štetnom zračenju ili sredstvima koja su otrovna, kancerogena ili koja prouzrokuju nasledna oboljenja, kao i rizik po zdravlje zbog hladnoće, toplote, buke ili vibracije; koji bi, na osnovu nalaza nadležnog zdravstvenog organa, mogli štetno i sa povećanim rizikom da utiču na njegovo zdravlje i život s obzirom na njegove psihofizičke sposobnosti. Sem ove zaštite, zaposleni mlađi od 18 godina uživaju i zaštitu u vezi sa trajanjem radnog vremena: maksimalno trajanje punog radnog vremena maloletnika je 35 časova nedeljno i osam časova dnevno; maloletnicima je zabranjen prekovremeni rad i preraspodela radnog vremena; zabranjen je noćni rad maloletnika, osim u sledećim situacijama ako obavljaju poslove u oblasti kulture, sporta, umetnosti i reklamne delatnosti, kada je neophodno da se nastavi rad prekinut usled više sile, pod uslovom da takav rad traje određeno vreme i da mora da se završi bez odlaganja, a poslodavac nema na raspolaganju u dovoljnom broju druge punoletne zaposlene. U navedenim slučajevima mogućeg noćnog rada maloletnika, poslodavac je dužan da obezbedi nadzor nad radom maloletnika od strane punoletnog zaposlenog lica. Zaposleni između navršene 18. i 21. godine života, samo na osnovu nalaza nadležnog zdravstvenog organa kojim se utvrđuje da takav rad nije štetan za njegovo zdravlje, može da radi na poslovima na kojima se obavlja naročito težak fizički rad, rad pod zemljom, pod vodom ili na velikoj visini koji uključuju izlaganje štetnom zračenju ili sredstvima koja su otrovna, kancerogena ili koja prouzrokuju nasledna oboljenja, kao i rizik po zdravlje zbog hladnoće, toplote, buke ili vibracije. Kao što se može primetiti, ovi poslovi su apsolutno zabranjeni za mlađe od 18. godine, a za zaposlene starosti između 18. i 21. godine dozvoljeni su samo uz medicinski nalaz da takav rad nije štetan za zdravlje mlađeg punoletnog zaposlenog.<sup>508</sup>

U pogledu posebne zaštite osoba sa invaliditetom i zdravstvenim smetnjama, najpre treba istaći da shodno izmenama Zakona o radu od 2014. godine, opšta zdravstvena sposobnost više nije uslov za zasnivanje radnog odnosa. Pošto invalidna lica mogu da imaju zdravstvenu sposobnost za obavljanje određenih poslova, onih koji odgovaraju njihovoj preostaloj radnoj sposobnosti, ostavljanje opšte zdravstvene sposobnosti kao uslova za zasnivanje radnog odnosa onemogućavalo bi zapošljavanje osoba sa invaliditetom. Među odredbama o zabrani diskriminacije u Zakonu o radu takođe se posebno naglašava da je zabranjena diskriminacija lica koja traže posao, kao i zaposlenih, s obzirom na invalidnost. Ne smatra se diskriminacijom pravljenje razlike, isključenje ili davanje prvenstva u odnosu na određeni posao kada je priroda posla takva ili se posao obavlja u takvim uslovima da karakteristike povezane sa zdravstvenim stanjem predstavljaju stvarni i odlučujući uslov obavljanja posla, i da je svrha koja se time želi postići opravdana. Tako poslodavac može da odredi i uslov u vezi opšte ili neke druge zdravstvene sposobnosti, ako je to opravdano sa stanovišta vrste posla koji se obavlja na određenom radnom mestu. Zakon o

---

508 Članovi 84–88 ZoR.

radu propisuje da zaposleni sa zdravstvenim smetnjama, utvrđenim od strane nadležnog zdravstvenog organa u skladu sa zakonom, ne može da obavlja poslove koji bi izazvali pogoršanje njegovog zdravstvenog stanja ili posledice opasne za njegovu okolinu. Zaposlenom kome je nadležni organ utvrdio postojanje ovakvih zdravstvenih smetnji poslodavac je dužan da obezbedi obavljanje poslova prema radnoj sposobnosti, odnosno dužan je da ga aneksom ugovora o radu premesti na drugi odgovarajući posao. Ukoliko zaposleni odbije premeštaj na poslove prema preostaloj radnoj sposobnosti poslodavac može da mu otkáže ugovor o radu jer je odbijanje aneksa ugovora o radu propisano zakonom kao otkazni razlog. S druge strane, ako poslodavac ne može zaposlenom da obezbedi odgovarajući posao, odnosno obavljanje poslova prema radnoj sposobnosti, zaposleni se smatra „tehnološkim viškom”, te mu radni odnos prestaje uz isplatu otpremnine. Kada se govori o izmeni ugovora o radu zaposlenog sa utvrđenim zdravstvenim smetnjama, on treba da se premesti na drugi odgovarajući posao. Pod navedenim „*odgovarajućim poslom*” smatra se posao koji odgovara preostaloj radnoj sposobnosti zaposlenog, a za koji je potrebna ista vrsta i stepen stručne sprema kao i za posao koji je zaposleni do sada obavljao. Organ nadležan da vodi postupak utvrđivanja preostale radne sposobnosti je Nacionalna služba za zapošljavanje.<sup>509</sup>

### 11.5. Rad van radnog odnosa<sup>510</sup>

Rad van radnog odnosa i dalje ostaje uređen na specifičan način koji nije poznat u drugim evropskim zemljama. Postoji niz ugovora kojima se zasniva rad van radnog odnosa, od kojih su neki regulisani Zakonom o radu (neimenovani ugovor o radu direktora, kolokvijalno nazvan „menadžerski ugovor”; ugovor o obavljanju privremenih i povremenih poslova; ugovor o delu; ugovor o stručnom osposobljavanju i usavršavanju; ugovor o dopunskom radu) ali su mnogi regulisani posebnim zakonima, kao što su Zakon o zadrugama (studentsko-omladinske zadruge angažuju zadrugare putem ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova), Zakon o dualnom obrazovanju (ugovor o učenju kroz rad), Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima (usmeni ugovor o obavljanju sezonskih poslova koji je podvarijanta ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova). Čak je i podzakonskim aktom, Uredbom o Programu podsticanja zapošljavanja mladih „Moja prva plata”, uveden rad van radnog odnosa. Rad van radnog odnosa se forsira od strane vlasti, pa je sve veći broj radnih režima u kojima je dominantan u odnosu na rad u radnom odnosu. Na primer, pored postojećih oblika predviđen je i u nacrtima novog zakona o sezonskim poslovima, kao

---

509 „Posebna zaštita zaposlenih sa zdravstvenim smetnjama”, *hrlab.rs*, 11. oktobar.

510 Analiza je preuzeta iz teksta autora Maria Reljanovića „Neustavnost rada van radnog odnosa” i prerađena za potrebe ovog izveštaja. Tekst je objavljen na portalu *Peščanik* 15. septembra 2021. godine.

i zakona o radnim praksama, koji su nakon veoma oštrih kritika na javnoj raspravi privremeno povučeni iz procedure za usvajanje ali se svakako od njih nije odustalo.

Svi ovi oblici rada kao zajedničku karakteristiku imaju to da prema navedenom zakonskom okviru radnici koji rade na osnovu ovih ugovora, iako učestvuju u procesu rada, na poslovima koji kontinuirano postoje, spadaju u delatnost poslodavca i nisu obligacionopravne već radnopravne prirode, nemaju gotovo nijedno pravo na radu i u vezi sa radom. Izuzetno nizak nivo prava radnike čini jeftinim i ranjivim – to su činjenice kojima ovi ugovori duguju takvu popularnost, kako u privatnom tako i u javnom sektoru. Iako postoji jasno utvrđen međunarodnopravni okvir osnovnih prava po osnovu rada, koji se ne može derogirati ni u jednom trenutku, kao ni u jednom obliku rada, radnici koji rade van radnog odnosa u Republici Srbiji ne mogu ostvariti veliku većinu ovih prava.

Iz toga proističe zaključak da su svi navedeni propisi suprotni potvrđenim međunarodnim standardima i međunarodnim ugovorima na čije se poštovanje Republika Srbija obavezala, a samim tim i neustavni. Na osnovu člana 167, st. 1, tač. 1 Ustava Republike Srbije, svi zakoni moraju biti usaglašeni sa potvrđenim međunarodnim ugovorima. U analizi koja sledi prikazana je nesaglasnost Zakona o radu sa nizom potvrđenih međunarodnih ugovora u oblasti radnog prava, i to u delu koji se odnosi na rad van radnog odnosa. Rezultat ove nesaglasnosti Zakona o radu sa potvrđenim međunarodnim ugovorima jeste da je Zakonom o radu stvoren režim rada u kojem nije prepoznat niz prava radnika koja spadaju u opštepriznata svim licima koja rade, odnosno učestvuju u procesu rada, bez obzira na pravni osnov radnog angažovanja.

Kako to izgleda na konkretnim primerima nesaglasnosti?

1. Konvencija MOR br. 11 o pravima udruživanja poljoprivrednih radnika iz 1921. godine (u primeni od 24. 11. 2000) proklamovala je pravo na udruživanje svim radnicima angažovanim na poljoprivrednim poslovima na isti način kao industrijskim radnicima. Radnici van radnog odnosa (koji rade na privremenim i povremenim poslovima) međutim nemaju pravo na udruživanje – niti mogu osnovati sindikat, niti biti njegovi članovi, niti delovati u okviru sindikata. Reč je dakle o uskraćivanju jednog od osnovnih prava radnika.
2. Slično prethodnoj konvenciji, Konvencija MOR br. 87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava garantuje pravo na udruživanje svim radnicima bez ikakvih razlikovanja. Opet, radnici koji su van radnog odnosa angažovani su suprotno odredbama Konvencije br. 87 jer pravo na udruživanje – nemaju.
3. Iz nesaglasnosti sa Konvencijom MOR br. 87 nužno sledi i nesaglasnost Zakona o radu – rada van radnog odnosa – sa Konvencijom MOR br. 98 o primeni principa prava organizovanja i kolektivnog pregovaranja. Budući da radno angažovanim licima nije priznato pravo na organizovanje, uključujući i sindikalno organizovanje, ona ne mogu uživati ni prava iz ove konvencije, iako se ona mora primenjivati na sve radnike (sva lica koja učestvuju u procesu rada) bez izuzetaka.

Ne postoji način da se ovi radnici uključe u kolektivno pregovaranje; takođe, ne postoji zakonska obaveza da kolektivni ugovori sadrže odredbe koje se tiču radnika van radnog odnosa – u praksi se to dešava veoma retko i to po pravilu u javnom sektoru (pojedina javna preduzeća).

4. Odredbe Zakona o radu u delu o radu van radnog odnosa suprotne su Konvenciji MOR br. 132 o plaćenom godišnjem odmoru. Konvencija se primenjuje na sve radnike (sva lica koja učestvuju u procesu rada), koji mogu uživati ovo pravo pod uslovima i na način uređen nacionalnim zakonodavstvom. Zakonodavcu je dakle ostavljen način uređenja korišćenja ovog prava, a ne diskreciona ocena da li će radnici moći da ga uživaju ili ne. Radnici koji su angažovani van radnog odnosa ovo pravo međutim ne mogu uživati. Ono se ni ne podrazumeva za radnike koji su odista kratkotrajno angažovani prema specifičnim ugovorima. Ali se mora dozvoliti licima koja faktički rade po jednom ili više takvih ugovora kod istog poslodavca u kontinuitetu i po nekoliko godina (a takvih primera ima na pretek).
5. Konvencija MOR br. 156 o jednakim mogućnostima i tretmanu za radnike i radnice (radnici sa porodičnim obavezama) u kojoj se u članu 2 garantuju prava radnicima sa porodičnim obavezama u svim privrednim delatnostima i svim kategorijama, dakle bez izuzetka i bez razlikovanja pravnog osnova (sama konvencija navodi izraz „učešće u svim ekonomskim aktivnostima”). Ovo međutim prema Zakonu o radu ne važi za radnike van radnog odnosa – opet, postoji jasna neusklađenost sa Konvencijom.
6. Zakonom o radu krše se odredbe Konvencije MOR br. 183 o zaštiti materinstva. Članom 2 ove konvencije je određeno da će se ona primenjivati na sve zaposlene žene, uključujući i one zaposlene u netipičnim oblicima zavisnog rada. Sasvim je izvesno da je namera da se Konvencijom obuhvate sve žene koje učestvuju u procesu rada, bez razlike. Zakon o radu u delu koji se tiče rada van radnog odnosa međutim ne sadrži odredbu o pravima radno angažovanih žena koja su uređena ovom konvencijom. Tako, one ne mogu ostvariti ni pravo na porodično odsustvo, odsustvo radi nege deteta, kao ni odsustvo radi posebne nege deteta, koji su na osnovu Zakona o radu utvrđeni samo u odnosu na lica u radnom odnosu (čl. 94–100). Činjenica da je Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom uveo kategoriju „drugih naknada” da bi donekle ublažio posledice ovakvog stanja, dovela je samo do drugačijeg oblika diskriminacije žena koje su angažovane van radnog odnosa kada je reč o naknadi koju će dobijati, dok su im navedena prava po osnovu trudnoće i materinstva i dalje uskraćena (isto važi i za očeve u delu prava koja oni ostvaruju samo ako su u radnom odnosu).
7. Zakon o radu je u delu kojim se reguliše rad van radnog odnosa suprotan sledećim odredbama Revidirane evropske socijalne povelje:
  - a) Deo II, član 2, st. 1: Lica radno angažovana van radnog odnosa nemaju pravo na razuman broj dnevnih i nedeljnih radnih sati. Opšta ograničenja se na njih ne primenjuju tako da je moguće na primer uspostaviti radnu nedelju od 12

časova dnevno 7 dana u nedelji, čak i kada se radi prema ugovorima koji nisu vezani za radno vreme (ugovor o delu). Ovakvo nešto je daleko iznad trajanja uobičajenog radnog vremena prema Zakonu o radu (40 radnih časova, uz mogućih 8 časova prekovremenog rada u toku jedne radne nedelje), uporednih rešenja i međunarodnih standarda.

- b) Deo II, član 2, st. 2: Lica radno angažovana van radnog odnosa nemaju pravo na dane plaćenog odsustva u dane državnih i drugih praznika, u skladu sa Zakonom o državnim i drugim praznicima u Republici Srbiji.
- v) Deo II, član 2, st. 3: Lica radno angažovana van radnog odnosa nemaju pravo na plaćeni godišnji odmor.
- g) Deo II, član 2, st. 5: Lica radno angažovana van radnog odnosa nemaju pravo na period nedeljnog odmora koji će, u meri u kojoj je to moguće, da se poklopi sa danom koji je tradicionalno ili po običaju dan odmora u toj zemlji ili tom regionu.
- d) Deo II, član 4, st. 2: Lica radno angažovana van radnog odnosa nemaju pravo na povećanu stopu naknade za prekovremeni rad (uvećanu zaradu za prekovremeni rad). Navedena odredba dozvoljava mogućnost izuzetaka od ovog pravila u određenim slučajevima (po pravilu vezanim za specifične delatnosti). Međutim, Zakon o radu uopšte ne prepoznaje prekovremeni rad van radnog odnosa, pa ni pravo na uvećanu zaradu i stoga ne uvodi izuzetke jer nije normirano ni samo pravilo. Ovakvo opšte normiranje nevezano za specifičnosti konkretnih profesija, svakako nije u saglasnosti sa potencijalnim izuzetkom iz Povelje.
- đ) Deo II, član 4, st. 4: Lica radno angažovana van radnog odnosa nemaju pravo na razuman period otkaznog roka u slučaju prekida radnog odnosa. Ova lica nemaju pravo na otkazni rok, kao ni na otkazni postupak. Njihov ugovor o radnom angažovanju može se otkazati u bilo kom trenutku iz bilo kog razloga ili bez razloga. Ovakvo uređenje potpuno je suprotno postojanju radnopravne zaštite radnika od otkaza kao civilizacijske tekovine i naravno potpuno je suprotno pravu normiranom Poveljom.
- e) Deo II, član 5: Lica radno angažovana van radnog odnosa nemaju pravo na organizovanje, o čemu je već bilo reči. Ovo pravo je apsolutno isključeno u odnosu na sve radnike, iako se radi o kategoriji radnika koji ne spadaju u potencijalne izuzetke koje određuje Povelja (vojne ili policijske snage, državni službenici i slično).
- ž) Deo II, član 6: Lica radno angažovana van radnog odnosa nemaju pravo na kolektivno pregovaranje. Ovaj nedostatak nužno proističe iz kršenja prava na organizovanje. Ovoj kategoriji radnika nije priznato ni pravo da se na njih primenjuju kolektivni ugovori koji su doneti kod poslodavca. Oni suštinski ne mogu ostvariti nijedno od kolektivnih prava – pored nabrojanih nemaju na primer ni pravo na štrajk.

- z) Deo II, član 8: Žene radno angažovane van radnog odnosa nemaju pravo na zaštitu materinstva. One ne uživaju ni pravo na plaćeno porodiljsko odsustvo, ni pravo na zaštitu od otkaza, kao ni druga prava garantovana ovim članom Povelje.

Osim što su neustavne u smislu neusklađenosti i nesaglasnosti sa potvrđenim međunarodnim instrumentima, odredbe koje se odnose na rad van radnog odnosa u Zakonu o radu – a i drugim zakonima kojima se one dalje razrađuju i kojima se utvrđuju režimi rada koji se oslanjaju na neustavne odredbe iz Zakona o radu – neustavne su i u odnosu na član 60, st. 4 Ustava Republike Srbije, kojim je jasno predviđeno: „Svako ima pravo na poštovanje dostojanstva svoje ličnosti na radu, bezbedne i zdrave uslove rada, potrebnu zaštitu na radu, ograničeno radno vreme, dnevni i nedeljni odmor, plaćeni godišnji odmor, pravičnu naknadu za rad i na pravnu zaštitu za slučaj prestanka radnog odnosa. Niko se tih prava ne može odreći”. Dakle, svako poseduje i može da uživa ova prava i ne može ih se odreći (samo je zaštita od prestanka radnog odnosa logično rezervisana za lica u radnom odnosu). Ustavom je u stavu 1 istog člana utvrđeno da se jemči pravo na rad u skladu sa zakonom. Ovo međutim ne znači da se zakonom može derogirati odredba iz stava 4 koja je više nego jasna – svako lice bez izuzetka poseduje određena prava na radu i povodom rada. Radnici van radnog odnosa međutim ta prava uglavnom ne poseduju. Oni nesumnjivo nemaju pravo na plaćeni godišnji odmor i na pravnu zaštitu za slučaj prestanka radnog odnosa jer i nisu u radnom odnosu; kod pojedinih oblika rada van radnog odnosa može se govoriti i o drugim kršenjima, na primer lice na stručnom osposobljavanju ili usavršavanju nema pravo na pravičnu naknadu za rad, dok se kod privremenih i povremenih poslova može argumentovano pokazati kako ne postoji pravo na ograničeno radno vreme, osim u nekim posebnim režimima (a i u tim režimima ono značajno odstupa od međunarodnih standarda).

### *11.6. Dualno obrazovanje*

Dualno obrazovanje uvedeno je Zakonom o dualnom obrazovanju 2017. godine. Njegovom uvođenju nije prethodila ozbiljna analiza potrebe, dok je sama realizacija sistema dualnog obrazovanja postavljena veoma upitno. Iako su date osnovane kritike ovog režima rada dece nije došlo do značajnijih pomaka u njegovom regulisanju.

U odnosu na prava dece koja se nalaze na takozvanom „učenju kroz rad”, osnovna primedba se može postaviti u odnosu na radnopravni režim u kojem se nalaze. Iako je formalno članom 10 Zakona o dualnom obrazovanju određena primena zakona kojim se uređuje rad, dete na učenju kroz rad se ne nalazi u radnom odnosu, pa se postavlja pitanje koje se to odredbe ovog zakona mogu primeniti na njegov radnopravni



položaj. Dalje, ugovor o učenju kroz rad u najvećem broju slučajeva u ime deteta zaključuju njegovi roditelji (čl. 21 Zakona o dualnom obrazovanju) što je u suprotnosti sa odredbama Zakona o radu prema kojima svako radno sposobno lice starije od 15 godina može samostalno zaključiti ugovor o radu (uz saglasnost roditelja ako se radi o maloletnom licu) – osnovni međunarodni standard izražen kroz princip *dobrovoljnosti rada* je na taj način potvrđen u Zakonu o radu ali ne i u Zakonu o dualnom obrazovanju, te se ovaj način potencijalnog nametanja rada približava definiciji prinudnog rada iz Konvencije MOR br. 29 o prinudnom radu.<sup>511</sup> Uz sve to, valja napomenuti i odredbu iz člana 34 Zakona o dualnom obrazovanju da je dete na učenju kroz rad moguće platiti niže od minimalne zarade (70% od iznosa minimalne zarade za odgovarajući mesec) dok deca koja su u programu dualnog obrazovanja u organima unutrašnjih poslova i odbrane ne dobijaju nikakvu naknadu,<sup>512</sup> što je takođe protivno međunarodnim standardima rada i predstavlja radnu eksploataciju dece.

Model dualnog obrazovanja koji je uspostavljen, učinio ga je veoma nepopularnim. „Dok su u školskoj 2019/20. i 2020/21. godini učenici mogli konkurisati za upis u odeljenja u sistemu dualnog obrazovanja, od školske 2021/2022. godine u istim odeljenjima se nalaze i učenici koji prate nastavu po nedualnim i oni koji prate nastavu po dualnom modelu. Prema podacima iz Konkursa za upis u srednje škole u školskoj 2021/2022. godini, od 3.164 mesta po dualnom modelu 60% je bilo u ‘mešovitim’ odeljenjima. Čini se da (ne)zainteresovanost poslodavaca za uključivanje u ovaj model dovodi do toga da nije moguće formirati odeljenja u kojima svi učenici pohađaju nastavu po ovom modelu. U odnosu na prethodnu školsku godinu broj mesta u dualnim profilima je smanjen za 11,2%. ... Prema podacima Ministarstva prosvete u dualno obrazovanje je uključeno 10.500 učenika škola što čini 4,3% ukupnog broja učenika upisanih u srednje škole u školskoj 2021/2022. godini.”<sup>513</sup> Tvrdnje o lakšem zapošljavanju učenika koji završe dualno obrazovanje predstavljaju zamenu teza – veći procenat tih učenika se zaposli po završetku školovanja, iz jednostavnog razloga što je njima praktično onemogućeno dalje obrazovanje. Dualno obrazovanje školuje kadrove, uz retke izuzetke, na nivou zanatskog obrazovanja za koje ne postoji dalje usavršavanje, pa je stoga logično da oni nakon završetka programa dualnog obrazovanja potraže zaposlenje, što većina drugih svršenih srednjoškolaca ne čini jer se okreće sticanju visokog obrazovanja i daljem usavršavanju.

---

511 Prema članu 2, st. 1 ove konvencije, „prisilni ili obavezni rad” znači svaki rad ili uslugu koji se od neke osobe zahteva pod pretnjom bilo kakve kazne, i na koji ta osoba nije dobrovoljno pristala. Odsustvo dobrovoljnosti prilikom zaključenja ugovora o učenju kroz rad, kao i sankcionisanje deteta koje odbije da radi u sistemu dualnog obrazovanja pod eksploatatorskim uslovima nemogućnošću da završi određeni stručni obrazovni profil, sasvim se uklapaju u date elemente prinudnog rada prema Konvenciji.

512 Ova odredba je ubačena u Zakon o dualnom obrazovanju izmenama 2020. godine.

513 Nacrt izveštaja o ljudskim pravima mladih 2022. u Srbiji, Beogradski centar za ljudska prava (u pripremi).

### 11.7. Sloboda sindikalnog organizovanja i kolektivno pregovaranje

Sloboda sindikalnog udruživanja zajamčena je aktima međunarodnog i nacionalnog karaktera i podrazumeva pravo, ali ne i dužnost zaposlenih da osnivaju sindikat, pravo zaposlenih da po svojoj volji stupaju u sindikat ili istupaju iz sindikata i slobodu izbora sindikata u koji zaposleni želi da se učlani, odnosno, sloboda da se uopšte ne pristupi sindikatu.

Na međunarodnom planu, posebno su značajne dve konvencije Međunarodne organizacije rada koje je Srbija ratifikovala – Konvencija br. 87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava i Konvencija br. 98 o primeni principa prava organizovanja i kolektivnog pregovaranja.

Može se konstatovati da su sa priznanjem sindikalnih prava i sloboda zaposleni stekli mogućnost da posredstvom sindikata, odnosno svojih ovlašćenih predstavnika, učestvuju u kolektivnom pregovaranju, tim pre što se sa pojavom sindikata istovremeno javljaju i kolektivni ugovori, kao posebni instrumenti za uređivanje odnosa između poslodavca i zaposlenih. To dalje znači da je ostvarivanje ovih sloboda i prava preduslov za kolektivno pregovaranje i za unapređenje socijalnog dijaloga, a pravo na štrajk, kao najefikasnije sredstvo radne borbe nemoguće je ostvariti bez organizovanog sindikata, bez obzira koji je koncept prava na štrajk prihvaćen u određenoj državi.<sup>514</sup>

Kada je reč o domaćem normativnom okviru, sloboda sindikalnog udruživanja i delovanja zajamčena je članom 55 Ustava koji propisuje da se jemči sloboda političkog, sindikalnog i svakog drugog udruživanja, kao i pravo da se ostane izvan svakog udruženja. Ustav, međutim, ne precizira, koji vidovi udruživanja potpadaju pod pozitivnu ili negativnu slobodu udruživanja, izuzev što se izričito Ustavom zabranjuju tajna i paravojna udruženja. Tako se Ustavom Republike Srbije predviđa liberalan režim osnivanja udruženja bez prethodnog odobrenja, uz upis u registar koji vodi državni organ, u skladu sa zakonom. Takvo uređenje svakako je u skladu sa sudskom praksom Evropskog suda u kojoj se ističe da je osnivanje pravnog lica u cilju zajedničkih aktivnosti jedan od najvažnijih aspekata prava na slobodu udruživanja, bez koga ovo pravo ne bi imalo praktični smisao.<sup>515</sup>

Međutim, sloboda sindikalnog organizovanja i delovanja ne može se shvatiti u apsolutnom smislu. Za razliku od apsolutnih ljudskih prava u pogledu kojih ne postoji mogućnost ni legitimnog ograničenja i koja moraju bezuslovno da se poštuju, (npr. pravo na život), relativna ljudska prava, uključujući i slobodu udruživanja i slobodu okupljanja, mogu da budu predmet ograničenja od strane države. U pravnom poretku jedne zemlje potreba za ovim ograničenjem javlja se otuda što i ljudska prava mogu da dođu u sukob kako s opštim interesom, tako i sa drugim ljudskim pravima.

---

514 B. Urdarević, R. Brković, *op. cit.*, str. 49.

515 *Ibid.*

Pored Ustava, i Zakon o radu Republike Srbije u posebnom delu reguliše slobodu i pravo na sindikalno organizovanje pri čemu se ostavlja dosta prostora da se kolektivnim ugovorima preciznije regulišu sva pitanja kojima se obezbeđuje poštovanje prava radnika.

Kada je reč o *de facto* situaciji, prema poslednjem Izveštaju EK iz 2022. godine, socijalni dijalog je i dalje slab, posebno u pogledu uključivanja socijalnih partnera u razvoj politike koji je relevantan za njih. Ukazano je na neophodnost da se prilagodi pravni okvir u pogledu socijalnog pregovaranja i da se ojačaju kapaciteti socijalnih partnera kako bi se pospešila kultura kolektivnog pregovaranja. U pogledu zaključenih kolektivnih ugovora oni su dominantni u javnom sektoru – sa 12 sektorskih zaključenih ugovora. Međutim, u privatnom sektoru situacija je izuzetno nepovoljna s obzirom na podatak da su zaključena samo dva sektorska kolektivna ugovora. EK je istakla i činjenicu da je minimalna cena radnog sata u drugoj polovini 2021. godine utvrđena odlukom Vlade, kada je povećana za 9,4% za 2022. godinu, s obzirom da u Socijalnom-ekonomskom savetu Srbije nije bilo moguće postići konsenzus. Takođe, EK je ukazala na potrebu da Socijalno-ekonomski savet treba blagovremeno konsultovati u vezi sa novim inicijativama i nacrtima zakona.<sup>516</sup>

Vredno je pomena da je na terenu kolektivnog pregovaranja a u cilju zaključenja posebnog kolektivnog ugovora u oblasti novinarstva, gde je više puta istican loš pravni položaj novinara kao radnika, održana konferencija „Kako do dostojanstvenog rada u medijima i odgovornog novinarstva”, 30. novembra 2021. godine na inicijativu Sindikata novinara Srbije, u organizaciji Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog.<sup>517</sup> Međutim, radna grupa koja je oformljena i koja bi trebalo da bude otvorena i za sve sindikate koji nisu učestvovali u društvenom dijalogu a koji iskazuju želju za učešćem u njenom radu još uvek nije izašla u javnost sa konkretnim rezultatima i pomacima do trenutka pisanja ovog izveštaja.

### 11.8. Pravo na štrajk

Štrajk se, može odrediti kao organizovan prekid rada kojem se pribegava radi ostvarivanja ekonomskih i socijalnih interesa zaposlenih i koji se koristi prevashodno kao metod za rešavanje interesnih radnih sporova, a, izuzetno i za rešavanje pravnih radnih sporova.

Štrajk je i jedno od osnovnih ljudskih prava, koje je kao takvo, zajemčeno Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, kao i Evropskom socijalnom poveljom, dok konvencije Međunarodne organizacije rada koje uređuju sindikalne slobode posredno priznaju pravo na štrajk kao sastavni element ovih sloboda. Kao osnovno ljudsko pravo, pravo na štrajk zajemčeno je i Ustavom

---

516 Izveštaj EK za 2022, str. 107.

517 Snimak konferencije dostupan je na YouTube kanalu Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog.

Republike Srbije, koji potvrđuje da se ono ostvaruje u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom, s tim što može biti ograničeno samo zakonom, shodno prirodi ili vrsti delatnosti.

Zaposleni slobodno odlučuju o učešću u štrajku i ostvaruju ovo pravo u skladu sa Zakonom o štrajku. Ovim zakonom zabranjen je štrajk profesionalnih pripadnika Vojske Srbije. Izvornim tekstom Zakona o štrajku, zabrana štrajka bila je utvrđena i u odnosu na zaposlene u državnim organima, uključujući zaposlene u policiji. Policijskim službenicima zabrana je derogirana Zakonom o policiji 2005. godine, dok je zabrana štrajka zaposlenih u državnim organima oglašena neustavnom odlukom Ustavnog suda.<sup>518</sup>

U našoj zemlji godinama unazad govori se o potrebi usvajanja novog zakona o štrajku čiji je nacrt bio tema detaljnog istraživanja izveštaja Beogradskog centra za ljudska prava iz 2018. godine.<sup>519</sup> Vredi istaći da ni do 2022. godine on nije usvojen. U tom pogledu Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, je u zaključcima sa sednice održane u aprilu 2022. godine konstatujući da je u toku izrada zakona o izmenama i dopunama Zakona o štrajku, izrazio zabrinutost u pogledu odredaba važećeg Zakona o štrajku koje se odnose na minimum službe, koje ograničavaju pravo na štrajk širokom krugu radnika. Komitet preporučuje da Republika Srbija izmeni Zakon o štrajku u skladu sa svojim obavezama prema članu 8 Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, kao i prema Konvenciji MOR br. 87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava i Konvenciji MOR br. 98 o pravu na organizovanje i kolektivno pregovaranje. Komitet posebno preporučuje da se ograniči obim definicije „minimalnih usluga” koje se pružaju tokom štrajka, kako bi se osigurala efektivnost ostvarivanja prava na štrajk.<sup>520</sup>

U pogledu organizovanja štrajkova u proteklih nekoliko godina, od 2019. godine, u našoj zemlji nije bilo tiho. Prosvetni radnici su u nekoliko navrata štrajkovali zahtevajući bolju zaštitu na radu kao i povećanje zarade.<sup>521</sup> Početak 2020. godine obeležio je i sporazum koji je potpisan nakon štrajka medicinara u Kliničkom centru Srbije.<sup>522</sup> U sporazumu<sup>523</sup> o rešavanju štrajkačkih zahteva se, između ostalog, navodi da se poslodavac obavezuje da će preduzeti hitne mere za prijem u radni odnos servirki i spremača i da će se voditi računa o raspoređivanju zaposlenih; sankcionisati zlostavljanje na radu, bez obzira ko je zlostavljač; vodiće se računa da se novčana stimulacija isplaćuje zaposlenima koji su izuzetno radno angažovani i pripadaju gru-

518 Odluka Ustavnog suda, IUz – 1442/2010 od 4. oktobra 2012. godine.

519 *Izveštaj 2018*, II.12.6.

520 Komitet za socijalna, ekonomska i kulturna prava, Zaključna zapažanja za Treći izveštaj Republike Srbije od 6. aprila 2022. godine, E/C.12/SRB/CO/3. str. 9.

521 „Forum: U beogradske gimnazije upućeni inspektori zbog štrajka upozorenja”, *NI*, 9. april.

522 „Štrajk upozorenja u Kliničkom centru: Ne možemo više ovim tempom i s pritiscima”, *NI*, 24. decembar 2019. godine.

523 „Mrkić: Potpisan sporazum, prihvaćeni svi zahtevi iz štrajka upozorenja u KCS”, *NI*, 15. januar 2020. godine.

pi deficitarnih kadrova; zaposlenima koji rade prekovremeno isplaćivaće se prekovremeni rad u potpunosti do maksimalnog broja sati, a noćni rad i rad nedeljom isplaćivaće se u skladu sa Zakonom o radu i drugim pozitivnim pravnim propisima. Kao jedna od udaljenih posledica zdravstvenim radnicima su plate povećane u 2022. godini.<sup>524</sup> U februaru 2022. godine bezuspešno su štrajkovali radnici u kompaniji Tigar tajers u Pirotu na poziv fabričkog sindikata Nezavisnost tražeći povećanje plata i njihovo redovno usklađivanje sa rastom cena.<sup>525</sup> Štrajk upozorenja organizovao je i deo zaposlenih na RTV 2019. godine,<sup>526</sup> Samostalni sindikat HIP Petrohemije iz Pančeva,<sup>527</sup> zaposleni u JAT tehničari<sup>528</sup> i Fijat plastici.<sup>529</sup>

## 12. Socijalno osiguranje i socijalna zaštita

### 12.1. Normativni okvir

Članom 1 Ustava Republike Srbije utvrđeno je da je Republika Srbija zasnovana na socijalnoj pravdi, kao i da svi 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 (čl. 69).

Međunarodnopravni okvir socijalne zaštite pre svega je određen Revidiranim socijalnom poveljom, kojom se utvrđuje pravo na socijalnu pomoć (čl. 13) i pravo na zaštitu od siromaštva i socijalne isključenosti (čl. 30).

Oblast socijalnog osiguranja primarno je uređena Zakonom o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, Zakonom o zdravstvenom osiguranju, Zakonom o zdravstvenoj zaštiti, Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju i Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti. Većina ovih zakona izmenjena je više puta u prethodnim godinama, dok su novi zakoni iz oblasti zdravstvenog osiguranja i zdravstvene zaštite usvojeni 2019. godine.

Oblast socijalne zaštite primarno je uređena Zakonom o socijalnoj zaštiti. Pokušaj da se donese novi Zakon o socijalnoj zaštiti propao je 2018. godine nakon značajnih kritika tog teksta od strane organizacija civilnog društva i stručne javnosti na javnoj raspravi. Zakon o socijalnoj karti donet je 2021. godine. Strategija deinsti-

524 „Koliku platu sada imaju lekari?“, *Nova ekonomija*, 5. februar.

525 „Radnici Tigra iz Pirota održali štrajk upozorenja“, *NI*, 28. februar.

526 „Štrajk upozorenja dela zaposlenih u RTV-u“, *NI*, 7. februar 2019. godine.

527 „Sindikata Petrohemije najavio štrajk upozorenja, traži povećanje plata“, *NI*, 12. avgust 2020. godine.

528 „Štrajk upozorenja u JAT tehnicima“, *NI*, 1. mart 2021. godine.

529 „Radnici firme Fijat plastik nastavljaju u petak štrajk upozorenja“, *NI*, 14. januar 2021. godine.

tucionalizacije i razvoja usluga socijalne zaštite za period 2022–2026. godine, doneta je u februaru 2022. godine.

## 12.2. Penzijsko i invalidsko osiguranje

„Sistem penzijskog i invalidskog osiguranja podrivan je na nivou principa garantovanih Ustavom Republike Srbije tokom procesa fiskalne konsolidacije, i to smanjenjem penzija 2014. godine.”<sup>530</sup> Visina penzija je i dalje nezadovoljavajuća. Skoro 60% penzionera prima penziju koja je niža od prosečne (prosečna penzija je 2012. učestvovala sa 55,6%, a u 2021. sa svega 44,6% u prosečnoj zaradi).<sup>531</sup> Rast penzija je nominalno mali, a realni rast ne postoji – u periodu 2012–2021. godina iznosio je 0,7%.<sup>532</sup> Realizovana i planirana povećanja penzija će u najboljem slučaju ostaviti penzije na istom realnom nivou, kao u prethodnim godinama.

Način obračuna penzije menjao se u prethodnom periodu dva puta.<sup>533</sup> Osnove izmena iz 2019. godine je da se penzija usklađivala u procentu koji predstavlja zbir polovine procenta promene potrošačkih cena i polovine procenta promene prosečne zarade bez poreza i doprinosa (takozvana „švajcarska formula”). Ova formula korigovana je krajem 2022. godine kada su usvojene izmene prema kojima se od 2023. godine penzija usklađuje u zavisnosti od procentualnog učešća iznosa penzija i novčanog iznosa kao uvećanja uz penziju, isplaćenih u periodu koji obuhvata prvi i drugi kvartal prethodne godine i treći i četvrti kvartal godine koja prethodi toj godini, u prvom objavljenom iznosu bruto domaćeg proizvoda za navedeni period. Penzija se usklađuje, ako procentualno učešće iznosi: 1) manje od 10% – u procentu promene prosečne zarade bez poreza i doprinosa; 2) 10% ili više od 10% a manje od 10,5% – u procentu koji predstavlja zbir polovine procenta promene potrošačkih cena i polovine procenta promene prosečne zarade bez poreza i doprinosa; 3) 10,5% ili više – u procentu promene potrošačkih cena.<sup>534</sup>

„Decembra 2020. godine, 887.290 lica (52,5%) primalo je penziju ispod 25.000 dinara, a čak 104.093 lica (6,2%) penziju ispod 10.000 dinara. ... Za pokriće prosečne potrošačke korpe bilo je neophodno 2,64 prosečne penzije, a za pokriće minimalne potrošačke korpe 1,36 prosečna penzija.”<sup>535</sup> Ujedinjeni granski sindikati

---

530 B. Urdarević et al., *Analiza stanja ekonomskih i socijalnih prava u Republici Srbiji*, Beograd, 2019, str. 123.

531 „Prosečna penzija – realno smanjena”, *Penzin*, 27. jul; *Statistički godišnji bilten 2021*, Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, jun 2022. Dostupan na internet stranici Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje.

532 N. Čodanović, „Penzije rastu ali i ne baš”, *Istinomer*, 13. oktobar 2021. godine.

533 Zakon o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju menjan je 2019. i 2022. godine.

534 „Novi način obračuna penzija od januara: Usklađivaće se sa zaradama i cenama, povišica za 15 dana”, *Nova.rs*, 17. novembar.

535 L. Kuzmanov, *Siromaštvo starijih u Srbiji i Agenda 2030*, FCD, Beograd, 2022, str. 8.

Nezavisnost objavili su u avgustu podatke prema kojima milion penzionera prima penzije manje od 30.000 dinara mesečno, a čak 300.000 njih manje od 16.000 dinara. Takođe, navodi se da prosečna penzija nikada nije bila manja od 2008. godine u odnosu na prosečnu platu, kao i da oko 150.000 ljudi starijih od 65 godina ne primaju ni penziju ni socijalnu pomoć.<sup>536</sup> I pored činjenice da penzije za najveći broj korisnika ne dostižu visinu troškova potrebnih za dostojanstven život, doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje su umanjeni. U sklopu realizacije politike umanjivanja opterećenja poslodavaca, Vlada Srbije je predložila a Narodna skupština usvojila izmene Zakona o doprinosima na obavezno socijalno osiguranje kojima je doprinos koji poslodavac plaća na zaradu smanjen sa 11% na 10%, odnosno ukupni doprinosi su time smanjeni sa 25% na 24%. Ovo je nastavak iste politike, budući da su doprinosi smanjeni 2021. godine sa 25,5% na 25%, a 2019. godine sa 26% na 25,5% (sva smanjenja izvršena su u korist poslodavaca, umanjujući deo doprinosi koji se plaća na zaradu).

Ostaje takođe veliki problem starijih lica koja nisu ostvarila uslove za penziju. „Penzija predstavlja ključnu zaštitu od rizika od finansijskog siromaštva, te je stopa rizika od siromaštva penzionera iznosila 19,4%. Koliki je značaj penzija i drugih socijalnih transfera pokazuje podatak da je stopa rizika od siromaštva pre socijalnih transfera i penzija iznosila 78,8% za starije od 65 godina.”<sup>537</sup> Iako se u prošlosti pominjalo pravo na garantovanu penziju,<sup>538</sup> u prethodnom periodu nije učinjeno ništa da bi se ono realizovalo, a broj ljudi koji su stariji od 65 godina a ne ostvaruju pravo na penziju nije precizno utvrđen. Svakako bi se njima morali pridodati i oni koji primaju određenu vrstu penzije, najpre poljoprivredni penzioneri, čiji iznosi nisu ni približno dovoljni za dostojanstven život. Otuda bi garantovana penzija morala biti socijalna kategorija koja bi se primala u adekvatnom iznosu. Samo nominalno utvrđivanje postojanja ovog prava koje ne bi bilo praćeno njenom odgovarajućom visinom, ne bi moglo da reši problem hroničnog siromaštva starije populacije.

### 12.3. Siromaštvo u Srbiji

Rizik od siromaštva u Srbiji ostaje veliki. Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, u 2021. godini stopa rizika od siromaštva iznosila je 21,2%, i u odnosu na 2020. godinu niža je za 0,5 procentnih poena. Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti iznosila je 28,5%, i u odnosu na 2020. godinu niža je za 1,3 procentnih poena.<sup>539</sup> Ako se međutim pogleda tabela koju je uz izveštaj priložio RZS, videće se da su ove kategorije veoma proizvoljno postavljene:

---

536 „Šta vas očekuje posle radnog veka: Stariji od 65 godina na ivici bede”, Nezavisnost, 25. avgust.

537 L. Kuzmanov, *op. cit.*, str. 6–7.

538 „Srbija, penzije i politika: „Od čega više da živim?” – ljudi bez prava na penziju i dalje čekaju rešenje”, *Danas*, 22. februar.

539 „Siromaštvo i socijalna nejednakost 2021”. Analiza je dostupna na internet stranici RZS.

## Osnovni pokazatelji siromaštva i socijalne isključenosti

	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.
Stopa rizika od siromaštva, %	25.7	24.3	23.2	21.7	21.2
Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti, % <sup>540</sup>	36.7	34.3	31.7	29.8	28.5
Prag rizika od siromaštva (mesečni prosek), RSD	15.600	16.615	19.381	22.000	24.064

„Stopa rizika od siromaštva predstavlja procenat lica čiji je raspoloživi ekvivalentni prihod niži od praga rizika od siromaštva, koji je u 2021. godini iznosio 24.064 dinara prosečno mesečno za jednočlano domaćinstvo. Ova stopa ne pokazuje koliko lica je stvarno siromašno, već koliko njih ima prihod niži od praga rizika od siromaštva.”<sup>541</sup>

Jasno je međutim da se za procenu siromaštva ne može prihod uzeti kao jedini kriterijum. Lice koje nema gde da živi, neće moći sa 24.000 dinara mesečno da obezbedi osnovne životne potrebe. Čak i ona lica koja imaju sopstveni stambeni prostor ne mogu objektivno sa primanjima od 24.000 dinara da plate račune a da im pri tome ostane dovoljno za osnovnu ishranu, odevanje i higijenu. Minimalni životni standard dakle podrazumeva mnogo više izdataka, pa je potpuno deplasirano tvrditi da se situacija kreće na bolje time što određen (mali) procenat ljudi uspeva da prebaci granicu primanja koja im ni formalno ni faktički neće doneti nikakav značajniji doprinos kvalitetu života.

#### 12.4. Socijalna zaštita

„Iznosi glavnih novčanih davanja u oblasti socijalne zaštite u Republici Srbiji nisu adekvatni jer ne pomažu materijalno ugroženom stanovništvu koje ostvaruje to pravo da se izdigne iznad praga siromaštva. Pored toga, ograničenje trajanja novčane socijalne pomoći na najviše devet meseci u toku kalendarske godine za radno sposobna lica nema uporište u međunarodnim standardima.”<sup>542</sup> Ovu činjenicu istakao je i Komitet UN za ekonomska, socijalna i kulturna prava koji je u Zaključnim razmatranjima za Treći periodični izveštaj Srbije iz februara 2022. godine, izrazio zabrinutost zbog nedovoljnih izdvajanja iz budžeta za socijalnu zaštitu, kao i zbog

540 Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti pokazuje procenat lica koja su u riziku od siromaštva, ili su izrazito materijalno uskraćena, ili žive u domaćinstvima veoma niskog intenziteta rada.

541 „Siromaštvo i socijalna nejednakost 2021”. Analiza je dostupna na internet stranici RZS.

542 B. Urdarević et al., *op. cit.*, str. 124.



neadekvatne pokrivenosti i ukupne visine socijalnih davanja. Prema rečima Komiteta, to dovodi do neefikasnosti sistema socijalne zaštite u smanjenju siromaštva.<sup>543</sup>

U 2022. godini nije bilo izmena postojećeg pravnog okvira.<sup>544</sup> U 2021. godini doneti su Zakon o pravima korisnika usluga privremenog smeštaja u socijalnoj zaštiti i Zakon o socijalnoj karti. Kada je reč o strateškim dokumentima, u septembru 2022. godine usvojen je Akcioni plan za period 2022–2024. godine za sprovođenje Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period 2022–2030. godine, koja je doneta nešto ranije, u februaru 2022. godine.

Zakon o socijalnom preduzetništvu stupio je na snagu 15. februara 2022. godine, a početak njegove primene određen je devet meseci nakon tog datuma, dakle od 15. novembra 2022. godine. Međutim, izostalo je usvajanje odgovarajućih podzakonskih akata koji su predviđeni zakonom, tako da je njegova primena praktično onemogućena.<sup>545</sup>

Početak primene Zakona o socijalnoj karti doveo je do značajnog smanjenja broja korisnika usluga socijalne podrške. Prema analizi Inicijative A11,<sup>546</sup> jedan od osnovnih proklamovanih ciljeva donošenja Zakona bila je automatizacija u odlučivanju centra za socijalni rad. Umesto ljudskog faktora, predviđeno je da računarski algoritam sabira niz ličnih podataka svakog (potencijalnog) korisnika i kreira njegovu/njenu socijalnu kartu. Osnovna ideja je da se svi relevantni podaci nađu i obrađuju na jednom mestu, kako bi efektivnost sistema bila bolja i kako bi svi korisnici koji imaju realnu potrebu da primaju novčanu socijalnu pomoć mogli i da je ostvare. Iako u suštini progresivna, realizacija početne ideje dovela je u praksi do značajnog umanjenja broja korisnika novčane socijalne pomoći.

Ovo je pre svega moguće zbog, kako se u pomenutoj analizi navodi, činjenice da je računarski program koji sačinjava socijalnu kartu nekog lica „jednodimenzionalan”, odnosno da radi prema parametrima koji su postavljeni od strane programera, dakle ljudskog faktora. Tako se na primer, sakupljanje sekundarnih sirovina smatra izvorom prihoda, a ne socijalnim problemom, dok se – ma koliko one bile besmisleno nisko postavljene – prelaženje donje granice prihoda uvek posmatra kao diskvalifikacija, iako registrovan ostvaren prihod na taj način nije ni izbliza dovoljan za osnovno preživljavanje, dok o dostojanstvenom životu ne vredi ni pričati. Sam algoritam, kao skup računarskih naredbi o prikupljanju, obradi i evaluaciji svakog od ličnih podataka koji ulaze u socijalnu kartu – nije transparentan. Drugim rečima, prema ovom zakonu dovoljno je da mašina donese odluku da se niste kvalifikovali za novčanu socijalnu pomoć, iako situacija na terenu sasvim ukazuje na to da vam je asistencija države više nego potrebna.

---

543 Komitet za socijalna, ekonomska i kulturna prava, Zaključna zapažanja za Treći izveštaj Republike Srbije od 6. aprila 2022. godine, E/C.12/SRB/CO/3, st. 50.

544 U širem smislu posmatranja oblasti socijalne zaštite, usvojen je Zakon o socijalnom preduzetništvu.

545 B. Urdarević, M. Petrović, *op. cit.*, str. 8 i 9.

546 „(Anti)socijalne karte”, Inicijativa A11, 13. oktobar.

U svom pravnom mišljenju dostavljenom Ustavnom sudu Srbije u novembru 2022. godine, jedan broj organizacija, uključujući Inicijativu A11, istakao je da Zakon o socijalnoj karti neopravdano ograničava pravo na socijalno osiguranje, da ima diskriminatorski uticaj na romsku populaciju i da nije usklađen sa odredbama Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.<sup>547</sup>

Prema zaključcima iz analize, broj korisnika novčanih socijalnih davanja bio je 211.266 lica, koliko ih je bilo u februaru, a nakon početka (nepotpune) primene zakona na evidenciji je 189.036 lica (avgust 2022. godine). Dakle, više od 10 procenata korisnika je uklonjeno iz sistema socijalne zaštite u Srbiji. Istovremeno, siromaštvo se nije smanjilo za više od 10 procenata – što znači da primena zakona dovodi do efektivnog zanemarivanja niza pojedinaca i porodica koji se kroz primenu sistema socijalne karte ne kvalifikuju za usluge socijalne zaštite, iako bi to realno morao da bude slučaj.

U situaciji kada je efektivnost socijalnih transfera izuzetno niska, dodatno umanjenje socijalnih davanja u odnosu na ukupan BDP označava nastavak politike marginalizacije socijalnih problema i umanjenje davanja u okviru sprovođenja socijalne politike države. U tom smislu Srbija spada na samo začelje kada je reč o evropskim državama.<sup>548</sup>

Ustavni sud je u novembru 2022. godine oglosio neustavnim dva člana Zakona o socijalnoj zaštiti<sup>549</sup> na kojima se zasnivala Uredba o merama socijalne uključenosti korisnika novčane pomoći, koja je dovela do prinudnog rada ovih ljudi protivno članovima 9 i 11 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, odnosno Konvenciji Međunarodne organizacije rada o prinudnom radu. Na ovaj način je Uredba izgubila svoj pravni osnov ali se postavlja pitanje ko će odgovarati za štetu koja je naneta korisnicima novčane socijalne pomoći u prethodnih osam godina njenog važenja.

## 12.5. Zaštita porodice

### 12.5.1. Zaštita porodilja, materinstva i roditeljstva u Zakonu o radu

Ustav Srbije u članu 66 garantuje posebnu zaštitu porodice, majki, samohranih roditelja i deteta. Naročito se garantuje zaštita trudnica pre i posle porođaja.

Zakon o radu predviđa da žena za vreme trudnoće ili sa detetom do tri godine ne može da radi duže od punog radnog vremena, odnosno noću. Izuzetno, žena sa detetom starijim od dve godine može da radi noću ali samo na osnovu svog pismenog zahteva. Ovo pravilo primenjuje se i prema muškom roditelju ukoliko majka ovo pravo ne koristi. Takođe, samohrani roditelj sa detetom do sedam godina ili

---

547 Pravno mišljenje o međunarodnom komparativnom zakonodavstvu iz oblasti ljudskih prava u svetlu Zakona o socijalnoj karti pred Ustavnim sudom. Dostupno na internet stranici Inicijativa A11.

548 Efektivnost socijalnih transfera bez penzija, SILC, 2020.

549 Saopštenje sa 6. sednice Ustavnog suda, održane 21. aprila 2022. godine.

detetom koje ima težak invaliditet može da radi duže od punog radnog vremena ili noću samo na osnovu svog pismenog zahteva (čl. 89–91 ZoR).

Jedan od roditelja deteta kojem je neophodna posebna nega ima pravo da odsustvuje sa rada, ili da radi s polovinom radnog vremena, u kom slučaju ima pravo na zaradu za vreme za koje radi, kao i pravo na naknadu zarade za drugu polovinu radnog vremena, najduže do navršenih 5 godina života deteta (čl. 96 ZoR). Predviđeno je i pravo da jedan roditelj može odsustvovati s rada dok dete ne navrší tri godine života. Za to vreme tom licu prava i obaveze po osnovu rada miruju (čl. 100, st. 2 ZoR).

Ipak, mora se konstatovati da je položaj i zaštita trudnica, porodilja i roditelja ostao nepromenjen još od izmena i dopuna Zakona o radu 2014. godine.

Na nivou Evropske unije počela je da se primenjuje Direktiva o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i staratelja.<sup>550</sup> Zakon o radu nije usaglašen sa rešenjima iz ove direktive, pre svega onim koja se tiču obaveznog roditeljskog odsustva oca, kao ni odsustva oba roditelja do navršene osme godine deteta. Kada je reč o odnosu sa nešto starijim uporednopravnim rešenjima, u Zakonu o radu nema onih koja se tiču lakšeg povratka na posao nakon porođaja,<sup>551</sup> kao ni stimulacije očeva da češće koriste pravo na odsustvo radi nege deteta i odsustvo radi posebne nege deteta, što se danas dešava u veoma malom procentu.

Trebalo bi napomenuti da trudnice, odnosno roditelji, koji su angažovani van radnog odnosa, ne mogu da ostvare nijedno od navedenih prava posebne zaštite. Ovo predstavlja višestruko kršenje međunarodnih standarda rada, pre svega članova 7 i 10 PESK kao i Konvencije MOR br. 183 o zaštiti materinstva. Dodatni problemi postoje u činjenici da ni preduzetnicama i preduzetnicima, kao ni ostalim samozaposlenim majkama i očevima, navedena prava nisu priznata. Oni ne mogu da uživaju pravo na porodiljsko odsustvo i odsustvo radi nege deteta, odnosno posebne nege deteta. Zakonom o finansijskoj podršci porodici sa decom samo donekle je rešen problem naknade zarade za vreme trajanja ovih odsustva, i to na normativno i faktički neprihvatljiv način, bez izmena matičnog Zakona o radu.

### *12.5.2. Zaštita porodice u Zakonu o finansijskoj podršci porodici sa decom*

U 2022. godini nije bilo izmena i dopuna Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom. Zakon je usvojen 2017. godine ali je izmenjen već 2018. godine, pre datuma određenog za početak njegove primene. Sam početak primene pokazao je manjkavosti na koje je stručna javnost upozorila odmah po usvajanju zakona. Iako je formalno proširio kategoriju roditelja koji mogu koristiti naknadu za vreme odsustva povodom rođenja deteta, ova naknada je zbog novog sistema obračuna drastično smanjena za većinu korisnika.

550 Directive (EU) 2019/1158 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on work-life balance for parents and carers and repealing Council Directive 2010/18/EU, OJ L 188, 12.7.2019, p. 79–93.

551 Kao, na primer, privremeni režim rada sa nepunim radnim vremenom uz postepeni povratak na puno radno vreme. Nepuno radno vreme roditelja trenutno je članom 96 Zakona o radu predviđeno samo za roditelje teško obolele dece.

Takođe, sa razlogom je upozoravano na niz diskriminatornih odredaba koje je Zakon u tom trenutku sadržao. O njima se oglasio Ustavni sud koji je u tri odluke utvrdio nesaglasnost odredaba Zakona sa Ustavom Republike Srbije.<sup>552</sup> Nakon toga je Zakon izmenjen kako bi se usaglasio sa odlukama Ustavnog suda, da bi krajem 2021. godine doživeo još jednu izmenu.

Zakonski tekst koji je trenutno na snazi, još uvek sadrži niz kontroverznih i potencijalno neustavnih odredaba. Staž osiguranja koji je relevantan za utvrđivanje visine naknade za vreme porodijskog odsustva i odsustva radi nege deteta, odnosno posebne nege deteta, najduži je u Evropi. Iznosi koji se dobijaju primenom formule obračuna naknade zarade, veoma često su ispod nivoa od dve trećine prethodne zarade, čime se i dalje krši Konvencija MOR br. 183 o zaštiti materинства.

Određbe koje se odnose na takozvane „ostale naknade” uvedene su da bi se simuliralo postojanje prava na porodijsko odsustvo i odsustvo radi nege deteta, odnosno odsustvo radi posebne nege deteta, samozaposlenih (uključujući poljoprivrednice i preduzetnice) kao i lica angažovanih van radnog odnosa. Ovakav pristup je nomotehnički neprihvatljiv, jer se nije pristupilo istovremenim izmenama Zakona o radu. Tako su ova prava formalnopravno i dalje rezervisana samo za trudnice i roditelje u radnom odnosu, a takozvane „ostale naknade” predstavljaju neku vrstu pravno neutemeljenog bočnog prava. Iako je novčana naknada sporedno pravo koje se ostvaruje kada se koristi glavno pravo na porodijsko odsustvo i odsustvo radi nege deteta, Zakonom o finansijskoj podršci porodici sa decom uvedene su ostale naknade, koje ne podrazumevaju da lica koja ih koriste uopšte mogu da ostvare glavno pravo na porodijsko odsustvo i odsustvo radi nege deteta. Zbog toga se ni njihovo primanje ne poistovećuje sa trajanjem ovih prava iz radnog odnosa. Ovakvo rešenje, osim što dovodi do normativne konfuzije, takođe je suprotno Konvenciji MOR br. 183 o zaštiti materинства.

Određbe koje se odnose na roditeljski dodatak su i dalje neustavne, budući da se kao preduslov ostvarivanja ovog prava zahteva da dete redovno pohađa školu i da je potpuno vakcinisano, što dovodi do posredne diskriminacije dece u romskoj populaciji. O ovome je negativan sud dao i Komitet UN za ekonomska, socijalna i kulturna prava.<sup>553</sup>

## 13. Pravo na zdravlje

### 13.1. Pravo na zdravlje i normativni okvir zdravstvene zaštite

Pravo na zdravlje garantovano je članom 12 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Ono se posmatra kao preduslov ostvarivanja niza drugih ljudskih prava – prava na život, prava na ljudsko dostojanstvo, prava

---

552 Odluke Ustavnog suda u predmetima Iuz – 266/2017, Iuz – 216/2018 i Iuz – 247/2018.

553 Komitet za socijalna, ekonomska i kulturna prava, Zaključna zapažanja za Treći izveštaj Republike Srbije od 6. aprila 2022. godine, E/C.12/SRB/CO/3, st. 50.

na rad, prava na privatnost, prava na obrazovanje, i tako dalje. Navedenim članom utvrđeno je opšte pravo na zdravlje, koje podrazumeva „najbolje stanje fizičkog i mentalnog zdravlja koje se može postići“.

Dotadno, član 12 Pakta tumači se tako da se njime ne utvrđuje pravo na zdravlje u smislu odsustva bolesti, već pravo da se kroz sistem zdravstvene zaštite svakom licu omogućiti pravo na dostojanstven život, odnosno na fizičko, mentalno i socijalno blagostanje koje nije povezano samo sa pravom na zdravstvenu zaštitu, već obuhvata skup socioekonomskih faktora koji promovišu uslove u kojima lice može živeti zdrav život.<sup>554</sup> U tom smislu, pravo na zdravlje je kompleksno pravo koje uključuje niz drugih sloboda i prava, koja nisu eksplicitno pomenuta u tekstu člana 12.<sup>555</sup>

Osim u članu 12 Pakta,<sup>556</sup> i nekoliko međunarodnih instrumenata prepoznaje pravo na zdravlje kao jedno od osnovnih prava koje uživaju sva lica, odnosno posebno naglašava pravo na zdravlje određenih grupa lica: Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije; Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena; Konvencija o pravima deteta; Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica (koju je Srbija potpisala 2004. godine ali je još uvek nije ratifikovala) i Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom.

Okosnicu normativnog uređenja zdravstvene zaštite u Republici Srbiji čini Zakon o zdravstvenoj zaštiti koji je usvojen 2019. godine. Iste, 2019. godine usvojen je i Zakon o zdravstvenom osiguranju. Takođe, od značaja je i podatak da je usvojen Zakon o predmetima opšte upotrebe, kao i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o supstancama koje se koriste u nedozvoljenoj proizvodnji opojnih droga i psihotropnih supstanci.

Prema Zakonu o zdravstvenom osiguranju (čl. 52), pravo na zdravstvenu zaštitu, obuhvata:

- 1) mere prevencije i ranog otkrivanja bolesti;
- 2) preglede i lečenje u vezi sa planiranjem porodice, u toku trudnoće, porođaja i do 12 meseci nakon porođaja;
- 3) preglede i lečenje u slučaju bolesti i povrede;

---

554 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 14: pravo na najveće moguće fizičko i mentalno zdravlje (član 12 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima), E/C.12/2000/4, 11. avgust 2000. godine, st. 4.

555 *Ibid.*, st. 8.

556 U stavu 2 člana 12 Pakta konkretizuju se obaveze država koje se moraju preduzeti kako bi se postiglo najbolje stanje fizičkog i društvenog zdravlja. One nisu iscrpne, što znači da je moguće uvesti još niz drugih mera koje bi bile komplementarne onima navedenim u Paktu, i posmatraju se kao minimum angažovanja države na uspostavljanju i očuvanju prava na zdravlje: a) Smanjenje broja mrtvorodenčadi i dečje smrtnosti, kao i zdravog razvoja deteta; b) Poboljšanje svih vidova industrijske higijene i higijene okoline; c) Sprečavanje i lečenje zaraznih, endemskih, profesionalnih i drugih oboljenja, kao i borbe protiv tih bolesti; d) Stvaranje pogodnih uslova za obezbeđenje svima lekarskih usluga i lekarske nege u slučaju bolesti.

- 4) preglede i lečenje bolesti usta i zuba;
- 5) medicinsku rehabilitaciju u slučaju bolesti i povrede;
- 6) lekove;
- 7) medicinska sredstva.

Kao važne izmene, ističemo da je članom 78 novog Zakona o zdravstvenom osiguranju predviđeno da roditelji imaju pravo na bolovanje sa primanjima cele zarade tokom lečenja od nekog teškog oboljenja do navršene 18. godine, a bolovanje će morati da obnavljaju na svakih šest meseci.

Do sada su roditelji teško obolele dece imali pravo na 65 odsto ličnih primanja i četiri meseca bolovanja i obično su napuštali posao ili dobijali otkaz kako bi bili uz svoju bolesnu decu.

Novina je i to da će izabrani lekar moći da otvori bolovanje do 60 dana, umesto dosadašnjih 30 dana, kao i da lekari specijalisti mogu da upute pacijenta na bolničko lečenje, a ne samo izabrani lekar. Predviđeno je i da oni koji se tri puta ne odzovu na preventivne preglede, a za to nemaju opravdanje, moraju da plate 35 odsto cene lečenja, ako se razbole od bolesti za koju je bio predviđen skrining. Predviđeno je i formiranje jedinstvene liste čekanja koju će da vodi RFZO.<sup>557</sup>

Novim zakonom, uvode se novi osnovi osiguranja za poljoprivrednike, za lica koja obavljaju poslove javnog beležnika i izvršitelja, za one koji primaju penziju ili invalidninu isključivo od stranog nosioca osiguranja, odnosno one koji su stalno ili privremeno nastanjeni u Srbiji, za žrtve terorizma i borce kojima je status utvrđen u skladu sa propisima o zaštiti boraca. Kada je reč o Zakonu o zdravstvenoj zaštiti, primarna zdravstvena zaštita prebacuje se na državni nivo, osim apoteka koje ostaju u nadležnosti lokalne samouprave.<sup>558</sup>

### 13.1.1. Usklađenost domaćeg zakonodavstva sa pravnim okvirom EU

U Izveštaju EK za 2022. godinu ističe se da je zakonodavstvo Srbije u pogledu zdravstvene zaštite delimično usklađeno sa pravnim tekovinama EU.

U tom smislu neke od ključnih zamerki jesu da je neophodno da se obezbedi održivost javnog fonda zdravstvenog osiguranja. Potom, iako je nacionalni plan ljudskih resursa u sektoru zdravstva usvojen, on nije u potpunosti sproveden iako je tokom izveštajnog perioda (2021–2022. godina) zaposleno preko 1.300 zdravstvenih radnika, pored 2.500 od početka pandemije COVID-19 2020. godine. Centralizovani sistem elektronskih zdravstvenih kartona koji finansira EU još uvek se ne koristi i usklađenost sa zdravstvenim pokazateljima EU još uvek nije obezbeđena u oblasti zdravlja.<sup>559</sup> Takođe, navodi se da je statistika javnog zdravlja

---

557 „Skupština Srbije usvojila Zakon o zdravstvenoj zaštiti i Zakon o zdravstvenom osiguranju”, *Pravni portal*, 4. april 2019. godine.

558 *Ibid.*

559 *Izveštaj EK za 2022*, str. 110.

u skladu sa pravnim tekovinama EU ali da još uvek nije u potpunosti dostupna – konkretno, statistika o uzrocima smrti je usklađena, dok statistika o izdacima za zdravstvenu zaštitu nedostaje.<sup>560</sup>

Dotadno, promocija zdravlja o nezaraznim bolestima još uvek nije na zavidnom nivou, a službe mentalnog zdravlja i dalje su nerazvijene i pate od niskog nivoa pristupačnosti. Nacionalni program zaštite mentalnog zdravlja Srbije 2019–2026. godine nije u potpunosti implementiran.

Srpsko zakonodavstvo ostaje delimično usklađeno sa pravnim tekovinama EU i kada je reč o upotrebi lekova i sprečavanju zloupotrebe droga, a nedostaje i usklađenost cena lekova sa EU. Nacionalni program za smanjenje štetnih efekata alkohola i poremećaja izazvanih alkoholom usvojena je 2017. godine ali ostaje da se implementira.<sup>561</sup>

Što se tiče zdravstvenih nejednakosti, EK je istakla da pristup zdravstvenim uslugama ostaje problem za ljude sa invaliditetom, osobe obolele od HIV-a, licima obolelim od bolesti zavisnosti, zatvorenicima, pripadnicima LGBTQ, interno raseljenim licima i Romima.<sup>562</sup>

Kada je reč o usaglašavanju sa preporukama koje su bila date za vreme vanrednog stanja usled pandemije virusa COVID-19, Srbija je kao odgovor na pandemiju primenila mere predviđene Zakonom o zaraznim bolestima i uskladila svoje delovanje sa preporukama Svetske zdravstvene organizacije. Masovna vakcinacija počela je u februaru 2021. godine, a do juna 2022. godine, 44,74% stanovništva bilo je potpuno vakcinisano. Srbija je donirala preko 615.000 vakcina zemljama u okruženju i šire, a preko 390.000 doza u Srbiji su primili strani državljani. Takođe, Srbija se pridružila Sporazumu EU o zajedničkim nabavkama za medicinske protivmere i Komitetu EU za zdravstvenu bezbednost kao posmatrač, zajedno sa drugim zemljama Zapadnog Balkana. U novembru 2021. godine Srbija se uspešno uključila u sistem digitalnih Covid sertifikata EU.<sup>563</sup>

### 13.2. Dostupnost zdravstvene zaštite

Dugogodišnji nagomilani problemi u sistemu zdravstva koji su doveli do porasta nezadovoljstva građana u vezi dostupnosti i kvaliteta zdravstvene zaštite, nezadovoljstva zdravstvenih radnika svojim statusom, te porastom troškova, kulminirali su u doba COVID-19 pandemije.

Zdravstvena delatnost u Srbiji je organizovana kao u većini evropskih zemalja i zdravstvena zaštita se pruža na primarnom, sekundarnom i tercijarnom nivou. Primarni nivo zdravstvene zaštite i institut izabranog doktora je najvećim delom postao

---

560 *Ibid.*, str. 90.

561 *Ibid.*, str. 111.

562 *Ibid.*

563 *Ibid.*

samo administrativni servis za sekundarni i tercijarni nivo, kroz upućivanje za dalje specijalističko lečenje, dijagnostiku i izdavanje recepata. Iako Zakon o zdravstvenoj zaštiti predviđa nivo, primarna zdravstvena zaštita nije temelj sistema, što je pogrešno, štetno i skupo jer ona na najjednostavniji i najracionalniji način zbrinjava većinu zdravstvenih potreba stanovništva.<sup>564</sup>

Celokupan utisak tokom pandemije virusa COVID-19 jeste da srpsko zdravstvo nije ni blizu solidnog kada su u pitanju kapaciteti, oprema i brojnost lekara. Visoka stopa zaraze i smrtnosti zdravstvenih radnika bila je velika pretnja u borbi protiv COVID-19 pandemije, posebno u zdravstvenim sistemima koji su se borili sa nedostatkom radne snage zbog nedostatka osoblja, migracija kvalifikovane radne snage i geografski loše raspodele radnika.<sup>565</sup> Medicinskim radnicima je nakon proglašenja vanrednog stanja po pravilu dodeljivana radna obaveza, raspored rada i prioriteti u radu su izmenjeni, a mnogi od njih upućivani su u druge medicinske ustanove koje su beležile veliki priliv zaraženog stanovništva.<sup>566</sup> Dostupnost zdravstvene zaštite bila je upitna imajući u vidu način na koji se sprovodila radna obaveza lekara i medicinskog osoblja, koja se značajano razlikovala od redovnog režima rada, s obzirom da je broj sati koji su proveli na radu delovao neizdrživ. Donošenjem propisa za vreme vanrednog stanja nije došlo do preciziranja radne obaveze kako bi se uredilo pitanje radnog vremena, prava na godišnji odmor, poštovanje radnopravnih odredaba o obaveznom dnevnom i nedeljnom odmoru.<sup>567</sup>

Radna obaveza koja je uvedena za vreme vanrednog stanja, iako na početku formalno korektno sprovedena, vremenom je prerasla u kršenje prava medicinskih radnika, s obzirom da nije imala korektan osnov u zakonskom okviru kada je reč o zdravstvenim radnicima. Radna obaveza formalno je uvođena rešenjem koje je donosio direktor medicinske ustanove i koje je važno za sve vreme trajanja vanrednog stanja,<sup>568</sup> a na osnovu kojeg je medicinski radnik bio upućen da obavlja one poslove koje je i do tada obavljao u skladu sa ugovorom o radu koji je zaključio sa tom medicinskom ustanovom, uz napomenu da će zarada zaposlenog ostati onakva kakva je originalno ugovorena i da će ovlašćeno lice upoznati obveznika radne obaveze sa konkretnim dužnostima. Zaposleni ovim rešenjem suštinski nije menjao ni vrstu poslova ni mesto rada, ali oni zaposleni koji nisu bili upoznati sa zakonskim rešenjima nisu mogli imati u vidu mogućnost da će tako nešto moći da se dogodi

---

564 Vidi dokument Operativna grupa za organizacione aspekte u zdravstvu udruženje „Ujedinjeni protiv Kovida”. Dostupan na internet stranici udruženja Ujedinjeni protiv kovida.

565 M. Reljanović, J. Misailović, „Prava na radu medicinskih radnika za vreme vanrednog stanja”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 96/2022, str. 85.

566 N. Puvača et al., „Pandemic of SARS-CoV-2 as a Worldwide Health Safety Risk”, *Journal of Agronomy, Technology and Engineering Management*, 1/2021, str. 523.

567 J. Rajić Čalić, „Pravni položaj zaposlenih u prvoj liniji za vreme vanrednog stanja usled pandemije virusa KOVID 19 u Srbiji”, *Pandemija Kovida 19 – pravni izazovi i perspektive*, Beograd, Institut za uporedno pravo, str. 109.

568 M. Reljanović, J. Misailović, „Prava na radu medicinskih radnika za vreme vanrednog stanja”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 96/2022, str. 85.



kada se odredbe iz zakona konkretizuju u skladu sa potrebama za medicinskim osobljem. Otuda je utvrđenje radne obaveze na samom početku vanrednog stanja bilo izvedeno formalno korektno, ali je istovremeno otkrivalo veoma specifičnu prirodu vanrednosti u kojima su se medicinski radnici našli – nije bilo moguće predvideti kada, gde i u kojoj meri će njihovi radni potencijali biti konkretno iskorišćeni putem radne obaveze.<sup>569</sup>

Naposletku, potrebno je napomenuti da je opšti utisak, i pre i nakon pandemije virusa da je zdravstvo u Srbiji u stanju vapaja za promenom, o čemu svedoči i podatak da iako na državni zdravstveni sistem u Srbiji odlazi gotovo 6% bruto domaćeg proizvoda, novac se troši neefikasno, „pa su pacijenti često primorani da dugo čekaju na medicinske intervencije ili dijagnostiku, zbog čega izlaz sve češće traže u privatnom zdravstvenom osiguranju ili direktno plaćajući usluge u privatnim ambulantama.”<sup>570</sup>

Prema poslednjem izdanju Globalnog indeksa zdravstvene sigurnosti za 2021. godinu<sup>571</sup> srpsko zdravstvo nalazi se na 59. mestu od ukupno 195 zemalja obuhvaćenih istraživanjem. Međutim, kada se posmatra samo Evropa, Srbija zauzima tek 33. mesto od ukupno 44 države kontinenta. Smanjenje dostupnosti zdravstvenih usluga bitno ugrožava dostignuti nivo socijalnih prava građana i krši obaveze koje je Republika Srbija preuzela ratifikacijom međunarodnih dokumenata (Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Evropska socijalna povelja) kao i obaveza koje preuzima tokom procesa pristupanja članstvu u Evropskoj uniji. Lošoj poziciji može doprineti i podatak da smanjenje broja stanovnika u Srbiji nije dovoljan razlog za smanjenje broja zdravstvenih radnika, naročito zbog toga što se u strukturi stanovništva povećava udeo starijeg stanovništva koje, po prirodi životne dobi, ima veću potrebu za uslugama zdravstvenih radnika. Takođe, prostorna dostupnost zdravstvenih usluga je izrazito neravnomerno distribuirana u Srbiji, a naročito su ugroženi građani u seoskim naseljima koji su u velikom broju u riziku od siromaštva i koji teško mogu da dođu do lekara koji radi u domu zdravlja u opštinskom centru. Smanjenje broja zdravstvenih radnika je zasigurno dodatno pogoršalo prostornu dostupnost zdravstvenih usluga nakon pandemije virusa COVID-19.<sup>572</sup>

---

569 *Ibid.*

570 „Koliko se u Srbiji ulaže u zdravstvo, a kako se troši novac: Građani sve više primorani da se pregledaju privatno”, *Danas*, 13. decembar.

571 Analiza „2021 Global Health Security Indeks” dostupna na internet stranici [ghsindex.org](https://ghsindex.org).

572 K. Petovar, „Zabrana zapošljavanja u javnom sektoru – posledice u sektoru zdravstvena zaštita građana”, FCD, 2020, str. 3.



## III LJUDSKA PRAVA U PRIMENI – ODABRANE TEME

### 1. Izborna prava i građanska participacija

Kontinuirano raspisivanje vanrednih izbora na različitim nivoima i sledstveno konstantna atmosfera predizborne kampanje nastavila se i u 2022. godini. Vanredni izbori za narodne poslanike, kao i redovni izbori za predsednika države i odbornike grada Beograda održani su 3. aprila. Uigrani sistem prinude glasača, ucena, duplih biračkih spiskova, rad medija u službi vladajuće stranke funkcionisao je i u ovom izbornom ciklusu. Važno za ovaj izborni proces bilo je ponovno učešće opozicionih stranaka koje su bojkotovale prošle izbora nakon čega je formiran parlament bez stranaka sa suštinski opozicionom orijentacijom. Pozitivna tendencija primećena je u spremnosti građana da se tokom izbornog procesa suprotstave partijskim zaposlenicima a neretko i nasilnicima koje su snimali sa duplim spiskovima ispred stambenih objekata ili biračkih mesta ili u vršenju drugih nedozvoljenih pritisaka na birače. Pored izbora 2022. godinu obeležili su i različiti vidovi učešća građana u donošenju odluka ali i iskazivanja nezadovoljstva putem protseta. Korišćeni su instrumenti neposredne primene građanske suverenosti (sproveden je referendum i podneta narodna inicijativa) kao i ulični protesti zbog različitih problema, o čemu će više biti reči u daljem tekstu.

#### *1.1. Referendum i narodna inicijativa*

Narodna skupština je 30. novembra 2021. godine usvojila Odluku o raspisivanju republičkog referenduma radi potvrđivanja Akta o promeni Ustava Republike Srbije, na zahtev većine svih narodnih poslanika. Referendum koji je sproveden 16. januara 2022. ticao se izmena Ustava u oblasti pravosuđa.

Stručnjaci i politički akteri – stranke i visoki državni funkcioneri bili su podeljeni da li na referendum uopšte treba izaći. Argumenti onih koji su bili protiv izlaska bazirali su se na tome da je Akt o promeni usvojio saziv Narodne skupštine koji nema legitimitet, da je vreme za kampanju kratko, da se organizuje u nefer uslovima koji su pratili sve prethodne izborne procese kao i činjenicu da je do izmene pravnog okvira koji uređuje postupak sprovođenja referenduma izmenjen neposredni pred

njegovo raspisivanje. Sudija u penziji Vida Petrović Škero<sup>1</sup> navodi i primer letka koje je sačinila i potpisala Republička izborna komisija (RIK) koji je deljen uz dnevne novine čiji je sadržaj navodio građane ka usvajanju izmena Ustava, navodeći samo dobre strane izmena bez da je bio priložen originalni i celovit tekst Akta o promeni. Imajući u vidu da se radi o izmenama u samo jednoj i to visoko stručnoj oblasti bila je potrebna dobro organizovana i duža kampanja koja bi građanima bar donekle približila o čemu odlučuju i zašto je važno da iskoriste svoju suverenost koju im Ustav garantuje. Potrebno je još istaći da je referendum sproveden tri meseca pred izbore. Ta činjenica kao i nemogućnosti odvajanja stručnih od političkih pitanja u srpskoj političkoj sferi doprinelo je tome da je ovaj proces posmatran i kao referendum o podršci vladajućoj strukturi ili „proba“<sup>2</sup> pred izbore. Sa druge strane, oni koji su zagovarali izlazak smatrali su da je potrebno da građani iskoriste svoju suverenost koju im Ustav garantuje.<sup>3</sup> Vladajuća struktura uključujući i predsednika stavljali su nepohodnost ustavnih izmena pre svega u kontekst evropskih integracija. Predsednik je čak dao najradikalnije prognoze rekavši da od uspešnosti referenduma zavise da li će proces pristupanja biti zaustavljen.<sup>4</sup> Treba naglasiti da je pozitivan trend viđen u samostalnom uključivanju velikog broja relevantnih, nezavisnih pravnih stručnjaka koji su svojom ekspertizom pokušali da približe građanima o čemu se odlučuje i argumente za opciju koju su zastupali. Ipak stručne analize nisu dobile dovoljno prostora na nacionalnim frekvencijama.

Referendumsko pitanje je glasilo: „Da li ste za utvrđivanje akta o promeni Ustava Republike Srbije”. Kako će rezultati pokazati oni koji su zastupali i odgovor „da” i odgovor „ne” nisu uspeali da zainteresuju veliki procenat onih sa pravom glasa. Značajan trend pokazali su i razlike u rezultatima u Beogradu naspram drugih delova Srbije. Prema Izveštaju o ukupnim rezultatima republičkog referenduma radi potvrđivanja Akta o promeni Ustava Republike Srbije koji je izdao RIK na referendumu koji je održan 16. januara i ponovljen na 9 glasačkih mesta 23. januara i na 1 mestu 2. februara, glasalo je 1.995.215 osoba što iznosi oko 30% od ukupnog broja onih sa pravom glasa (ne postoji cenzus da bi referendum uspeo).<sup>5</sup> Predložene izmene Ustava Republike Srbije usvojene su sa 1.189.460 glasova podrške dok je „ne” zaokružilo 785.163 glasača. Prema Crtinim rezultatima u procentima izašlo je oko 29,6% birača, od kojih je 57,4 % glasalo za, dok je 41,6% bilo protiv.<sup>6</sup> U Beogradu je protiv izmena Ustava glasalo 54,8%, dok ih je podržalo 44,36%.

Sprovođenje referenduma nije bilo moguće na teritoriji AP Kosovo i Metohija te je glasanje za birače sa ovog područja odlukom RIK odobreno, 12 sati pre početka

---

1 „Novi dan”, *NI*, 22. decembar 2021.

2 „Lutovac u Novi dan”, *NI*, 22. decembar 2021. godine.

3 „Petrović Škero u Novi dan”, *NI*, 22. decembar 2021. godine.

4 „Za i protiv referenduma o promeni Ustava Srbije”, *Radio Slobodna Evropa*, 22. decembar 2021.

5 Izveštaj o ukupnim rezultatima republičkog referenduma radi potvrđivanja Akta o promeni Ustava Republike Srbije, RIK, 2022.

6 „Srbija i referendum: RIK – 59,73 odsto izašlih glasalo za promenu Ustava, prvi preliminarni rezultati”, *BBC news na srpskom*, 17. januar.

glasanja na teritoriji centralne Srbije i to na 45 glasačkih mesta. Prema Crtinim podacima za ove glasače nisu formirana nova glasačka mesta niti dopremljeni dodatni materijali za glasanje već su priključeni postojećim mestima i biračkim spiskovima. Na taj način se formiralo 30 glasačkih mesta sa više od 2500 birača što je kako Crta navodu u suprotnosti sa Uputstvom za određivanje glasačkih mesta. Najupečatljiviji primer je glasačko mesto br. 7 u Raškoj gde je moglo da glasa čak 4.606 osoba sa pravom glasa. U praksi to bi značilo da ukoliko bi iskoristili pravo glasa imali bi za to po 10 sekundi.<sup>7</sup> Prema tome, prema zaključku posmatračke misije Crte: „Ovakvim odlukama u poslednjem trenutku izborna administracija stvorila je nejednake uslove za ostvarivanje biračkih prava za jedan deo građana Srbije”.<sup>8</sup>

Ključni nalazi Posmatračke misije Crte,<sup>9</sup> koja je referendumski dan posmatrala na reprezentativnom i slučajnom uzorku glasačkih mesta, pokazuju da je tokom dana glasanja manifestovana očigledna nepripremljenost izborne administracije, pre svega glasačkih odbora i lokalnih potkomisija, da organizuje i sprovede glasanje u kratkim rokovima i uslovima pandemije. Iako je referendum protekao uglavnom u skladu sa zakonom, a zabeležene teže povrede izbornih prava i procedura nisu uticale na konačan ishod referenduma, primećene pojave, poput značajnog prisustva neovlašćenih trećih lica na glasačkim mestima ili pritisaka i zastrašivanja posmatrača, ukazale su na zabrinjavajuće stanje izbornih uslova u Srbiji. Na jednom od biračkih mesta gde su konstatovane ozbiljne nepravilnosti, posmatrači su zabeležili i „ubacivanje listića”, odnosno istovremeno ubacivanje na desetine listića u glasačku kutiju, čime se krši pravilo „jedna osoba jedan glas”. Ozbiljnost zabeleženih nepravilnosti, njihovo konstantno prisustvo u izbornim ciklusima, kao i odsustvo adekvatnih reakcija institucija, bilo je posebno zabrinjavajuće, imajući u vidu da je referendum organizovan samo par meseci pre predsedničkih, parlamentarnih i lokalnih izbora.

Zbog sumnje u neregularnost rezultata protest ispred RIK organizovale su stranke desne provenijencije. Organizatori su izneli tvrdnje da je bilo grube građe glasova tvrdivši da je u svim većim sredinama pobedila opcija „ne”.<sup>10</sup> Misija organizacije Crta zaključila je da su teže povrede izbornih prava i procedura koje spadaju i u krivična dela, primećene na 4% glasačkih mesta ali da po obimu nisu mogle uticati na konačni rezultat.<sup>11</sup> Neki od članova RIK izneli su prigovor da je Izveštaj usvojen preuranjeno s obzirom da je usvojen samo sat vremena nakon isteka roka za podnošenje prigovora imajući u vidu da su prigovori mogli da stignu i putem pošte.<sup>12</sup>

Kao što je prethodno pomenuto, sama kampanja kao i tumačenje rezultata bilo je neodvojivo od političkih podela a manje usmereno na stručnu debatu. Dok

---

7 Izveštaj o posmatranju referenduma za promenu Ustava, CRTA, 2022.

8 *Ibid.*, str. 17.

9 *Ibid.*

10 „Protest ispred RIK-a zbog rezultata referenduma, bilo i manjeg koškanja”, *Danas*, 17. januar.

11 Izveštaj o posmatranju referenduma za promenu Ustava, CRTA, 2022.

12 „RIK objavio konačne rezultate referenduma: ‘Da’ glasalo 59,62 odsto, ‘ne’ 39,35 odsto”, *RTS*, 4. februar.

su opozicione stranke iznosile analize da je mala izlaznost dokaz opadanja podrške vladajućoj stranci i predsedniku, a zajedno sa delom stručnjaka i da samim tim izmene nemaju legitimitet, predstavnici vlasti rezultate i izlaznost smatrali su dobrim imajući u vidu oblast na koju se izmene odnose kao i konačni rezultat (oko 400.000 glasova razlike u korist odgovora „da”).

Imajući u vidu da su građani ostali uskraćeni za valjanu kampanju za pitanje od velike važnosti, da je ceo proces urađen za kratko vreme i u atmosferi neravnopravnog učešća svih strana u medijima, nepravilnosti pogotovu glasanja građana sa Kosova i Metohije, može se posumnjati da su odgovorni namenski na taj način uskratili građane da donesu kvalifikovanu odluku i suštinski preoteli ovaj instrument građanske suverenosti.

### 1.1.1. Narodna inicijativa – Zakon o zabrani iskopavanja litijuma i bora

Pokret Kreni-Promeni i Savez ekoloških organizacija Srbije inicirali su i organizovali prikupljanje potpisa za podnošenje narodne inicijative koja se odnosi na Zakon o zabrani iskopavanja litijuma i bora.<sup>13</sup> Potpisi su prikupljeni na teritoriji čitave Srbije zajedno sa aktivistima i stručnjacima koji su u razgovoru sa građanima objašnjavali štetan uticaj i potencijalnu devastaciju delova Srbije na kojima su planirana iskopavanja. Trajnom zabranom rudarenja litijuma i bora, pravno gledano, bila bi okončana borba meštana ugroženih područja i drugih delova Srbije koji su pružili podršku u sprečavanju devastacije prirode, raseljavanja ljudi i potencijalno ekološke katastrofe na nivou čitave države imajući u vidu procene stručnjaka o dalekosežnosti posledica takvih rudnika.

Sakupljanje potpisa započeto je 10. marta ispred Predsedništva.<sup>14</sup> Za podnošenje inicijative bilo je potrebno 30.000 potpisa ali je prikupljeno i overeno oko 38.000. Prema Zakonu o referendumu i narodnoj inicijativi, Narodna skupština ima rok od 30 dana da proveri validnost potpisa. Imajući u vidu da je taj rok prekršen (inicijativa je podneta u maju) pokret Kreni-Promeni dao je tokom avgusta novom sazivu rok od 8 dana da proveri potpise. Pošto je Narodna skupština i u ovom sazivu grubo zanemarila svoju zakonsku obavezu u odnosu na podnetu Narodnu inicijativu podneta je ustavna žalba.<sup>15</sup>

Pojedini narodni poslanici opozicije aktivirali su se povodom ovog pitanja te javno podržali borbu aktivista da se Narodna skupština konačno izjasni o podnetoj inicijativi.<sup>16</sup> Poslanik Zeleno-levog kluba, Radomir Lazović je obrativši se nad-

13 „Manojlović: U martu kreće ekološki karavan i skupljanje potpisa za narodnu inicijativu”, *Danas*, 22. februar.

14 „Danas počinje skupljanje potpisa inicijative Kreni-Promeni za zabranu rudarenja litijuma i bora”, *Danas*, 10. mart.

15 „Savo Manojlović: Sedam dana novom sazivu skupštine da tehnički obradi narodnu inicijativu”, *Beta*, 1. avgust; „Pokret Kreni-Promeni podneo ustavnu žalbu zbog toga što parlament ignoriše narodnu inicijativu o zabrani kovanja litijuma”, *Danas*, 23. novembar.

16 „Lutovac i Kreni-Promeni o narodnoj inicijativi za zabranu iskopavanja litijuma”, *NI*, 31. oktobar.

ležnom odboru što je u ovom slučaju Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo i Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave dobio odgovor da ova Narodna inicijativa nikada nije zaprimljena u ovom odboru.<sup>17</sup> Samim tim postavlja se pitanje gde se dokument izgubio nakon što je predat na pisarnici i ko ga je svesno sklonio kako bi se ceo proces odužio i grubo prekršila suverenost građana.

## 1.2. Protesti

Za razliku od 2021. godine kojom su upečatljivo dominirali protesti motivisani ekološkim temama i može se reći započinjanjem ekološkog ustanka u Srbiji, u izveštajnoj godini građani su na proteste izlazili zbog različitih tema.

Ekološke teme ostale su izrazito pristutne među građanima i aktivistima. Međutim, za razliku od velikih blokada širom Srbije 2021. godine zaključno sa blokadom mosta Gazela, ove godine su ekološki protesti bili intenzivniji na lokalnom nivou u odnosu na nekoliko pokušaja većih beogradskih protesta (obeležavanje godišnjice blokada<sup>18</sup> i protiv zagađenja vazduha<sup>19</sup>). Meštani sela Dadinca na jugu Srbije postavili su barikade u decembru mesecu kako bi sprečili investitora da na preostaloj četvrtini Rupske reke izgradi mini hidroelektranu (MHE). Isti investitor *Green Water Energy* je na toj reci već izgradio 2 MHE čime je 8 km reke stavljeno u cevi. Ostatak reke snabdeva vodom grdelički kraj.<sup>20</sup> Aktivisti i meštani spore građevinsku dozvolu koja je odobrena bez izrade studije o uticaju na životnu sredinu kao i Odluku<sup>21</sup> o zabrani izgradnje mini-hidroelektrana na teritoriji opštine Vlasotinca.<sup>22</sup> Meštani su dobili podršku od narodnih poslanika Demokratske stranke i člana skupštinskog Odbora za privredu i energetiku Miodrag Gavrilović kao i Aleksandra Jovanovića Čute predsednika Odbora za zaštitu životne sredine. Posle sprečavanja bagera da započnu radove, protesta ispred opštine Vlasotinca i sastanaka sa predsednikom opštine nije došlo do dogovora. U vreme kada je ovaj izveštaj sačinjen meštani su još uvek bili na blokadama.

Drugi lokalni protest koji se nije okončao već meštani i dalje čuvaju stražu odvija se na teritoriji opštine Rekovac – sela Sibnica i Kaludra. Kompanija Balkan

---

17 „Ni nadležni odbor ne zna gde je Narodna inicijativa za zabranu iskopavanja litijuma”, Ne davimo Beograd, 29. decembar.

18 „Protest protiv Rio Tinta završen: Organizatori najavili da će ostati ispred Vlade Srbije do ispunjenja zahteva”, *NI*, 27. novembar.

19 „Protest protiv zagađenja vazduha u Beogradu: Pažljivo diši, opasno po život”, *Euronews*, 13. novembar; „Završen protest zbog zagađenja u Beogradu”, *Beta*, 4. decembar.

20 „Protest u Dadinca kod Vlasotinca zbog gradnje treće MHE na Rupskoj reci”, *NI*, 6. decembar; „Vlasotinčani opet protestuju zbog MHE – opština zabranila – dozvole, ipak, date”, *NI*, 14. decembar.

21 „Odbornici izglasali zabranu izgradnje MHE na teritoriji opštine Vlasotinca”, *Južne vesti*, 18. mart 2021. godine.

22 „Meštani Dadinca i aktivisti opet protestovali protiv gradnje MHE ‘Besko’, zvižduci predsedniku opštine”, *Južne vesti*, 16. januar 2023. godine.

istraživanja (Balkan Exploration, ranije Jadar Lithium d.o.o.) planira novu istražnu bušotinu u tom selu za istraživanje rude litijuma zbog čega građani od sredine septembra blokiraju prilaz parceli kako bi sprečili dalje aktivnosti.<sup>23</sup> Građani Levča predali su peticiju lokalnoj vlasti da krenu u proceduru izmene i dopune Prostornog plana kako bi se onemogućile ovakve delatnosti na teritoriji njihove opštine. Procedura još nije završena. Takođe, lokalna samouprava uputila je zahtev Ministarstvu rudarstva i energetike da se sva istražna prava po pitanju litijuma i bora na teritoriji ove opštine povuku.<sup>24</sup> U vreme kada je ovaj izveštaj sačinjen građani i dalje čuvaju selo od investitora (preko 4 meseca). Meštane sela koja su najdirektnije ugrožena potencijalnim istraživanjima i mogućom izgradnjom rudnika podržali su i pomogli u smenama u kampu komšije iz okolnih opština Kragujevca, Jagodine, Trstenika, Kraljeva, Kruševca ali i aktivisti iz cele Srbije. Kamp su posetili i Savez ekoloških organizacija Srbije i narodni poslanici.<sup>25</sup>

Pored protesta koji su bili motivisani ekološkim pitanjima, građani su izrazili nezadovoljstvo i zbog ekonomskih prava ili nepovoljnih uslova poslavanja za koja su smatrali da im država uskraćuje. Ono po čemu se ovi protesti dodatno razlikuju od ekoloških je i to da je na njih država ipak odgovorila i bar delimično ispunila neke od zahteva.

Svoja prava putem uličnih protesta tražili su poljoprivrednici, radnici fabrike Fiat Srbija<sup>26</sup> i pijačni prodavci.<sup>27</sup> Svi protesti poprimili su radikalnije vidove koji su uključivali blokade saobraćajnica u Beogradu i širom Srbije. Blokiranje mosta Gazela koje je postalo simbol protesta protiv rudarenja litijuma postalo je možda i najefikasnije sredstvo za obespravljene građane koji usled grubog ignorisanja odgovornih institucija moraju posegnuti i za ovim sredstvom.

Najmasovniji i možda najkompleksniji bio je protest poljoprivrednika. Pored ionako teškog položaja zbog malih subvencija, sušne godine, tretmana od strane posrednika u prodaji i obradi poljoprivrednih proizvoda kao i uvoznih proizvoda kojima ne mogu biti konkurenti u ceni, položaj poljoprivrednika se dodatno pogoršao zabranom izvoza osnovnih namirnica i ograničavanjem njihovih cena.<sup>28</sup> Takve mere preduzete su zbog situacija na svetskom tržištu, rata u Ukrajini ali i kupovine socijalnog mira na štetu poljoprivrednika. Tokom jula došlo je do razgovora sa predstavnicima Vlade i resornog ministarstva ali je dogovoreno samo ukidanje zabrane izvoza

23 „Meštani Sibnice brane svoje selo, ne žele rudnik litijuma”, *NI*, 25. septembar.

24 „Dočekali i zimu na blokadi: Levčani puna tri meseca na barikadama protiv istraživanja litijuma u Rekovcu”, *NI*, 13. decembar.

25 Narodni poslanici koji su posetili meštane su: Nikola Nešić, Srđan Milivojević, Zoran Lutovac, Dejan Bulatović, Đorđe Pavićević i Aleksandar Čuta Jovanović. „SEOS i poslanici podržali meštane Levča koji blokiraju rudarenje u Sibnici”, *NI*, 20. novembar.

26 „Završena blokada autoputa u Beogradu, radnici Fijata u subotu sa Vučićem”, *Radio Slobodna Evropa*, 22. juni.

27 „Završen protest pijačnih prodavaca, sastanak sa Vučićem u subotu”, *Danas*, 13. april.

28 „Vlada zabranila izvoz pšenice i brašna, od sutra ograničila cenu evrodizela i benzina 95 na još 30 dana”, *RTV*, 10. mart.



pšenice, kukuruza, suncokreta i ulja od septembra.<sup>29</sup> Poljoprivrednici iz Šumadije, Vojvodine, Mačve, Stiga i drugih krajeva Srbije početkom avgusta organizovali su blokade. Protesti su organizovani u Staroj Pazovi, Inđiji, Novom Sadu i Požarevcu. Paori koji su se okupili u Novom Sadu preteli su blokadom čitavog grada. Ubrzo su otpočeli pregovori,<sup>30</sup> koji su se u prvih mah neuspešno završili jer Vlada nije prihvatila zahteva.<sup>31</sup> Usledio je njihov nastavak, a zahtevi su parcijalno ispunjavani. Predstavnici vladinih pregovarača stvarali su zabunu u javnosti okrećući je protiv protestanata, a poljoprivrednici nisu uspeali da ostanu ujedinjeni.

### 1.3. Izbori 2022

Vanredni izbori za narodne poslanike Narodne skupštine Republike Srbije, kao i redovni izbori za predsednika Republike i odbornike Gradske skupštine Beograda, organizovani su istovremeno 3. aprila 2022. godine.<sup>32</sup>

Iako su u pitanju izbori na tri politički najvažnija nivoa u državi, njih je obeležilo ozbiljno ugrožavanje integriteta izbornog procesa, kršenje ljudskih prava i sistematsko produblјivanje nejednakosti između izbornih učesnika. Temelji slobodnih i poštenih izbora podrivani su izraženom medijskom neravnopravnošću u korist stranaka vlasti, brisanjem granice između države i vladajuće stranke, rasprostranjenim i kontinuiranim pritiscima na birače, klijentelizmom i korupcijom, otežavanjem zaštite biračkih prava, i pravnom nesigurnošću prouzrokovanom sveobuhvatnom promenom izbornih pravila neposredno pred raspisivanje izbora. Svi ovi problemi istaknuti su u izveštajima domaćih i međunarodnih posmatračkih misija.

Posmatračka misija Crte, ukupno gledano, ocenila je da je „integritet izbora bio ozbiljno ugrožen”,<sup>33</sup> dok je međunarodna misija Kancelarije OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) u finalnom izveštaju navela da su stvoreni nejednaki uslovi za izborne učesnike, kao i da je mogućnost birača da donesu informisan izbor bez pritiska ili podsticanja bila ograničena.<sup>34</sup> Takođe, na ozbiljnost problema održavanja izbora u Srbiji zajednički su ukazale i Venecijanska komisija Saveta Evrope i ODIHR u mišljenju o ustavnom i zakonodavnom okviru za organizovanje i sprovođenje izbornog procesa u Srbiji.<sup>35</sup> Osvrćući se na izbore 2022. godine, u mi-

---

29 „Posle sastanka sa ministrom, poljoprivrednici nezadovoljni”, *Nova.rs*, 19. jul.

30 „Kraj pobune: Poljoprivrednici se povlače, sastanak sa Brnabić u četvrtak”, *Nova.rs*, 9. avgust.

31 „Propali pregovori Vlade Srbije s poljoprivrednicima koji su izašli na proteste”, *Radio Slobodna Evropa*, 11. avgust.

32 Pravo glasa na parlamentarnim i predsedničkim izborima imalo je 6.502.307 građana i izbori su sprovedeni na 8.267 biračkih mesta, dok je u Beogradu 1.600.463 birača moglo da glasa na 1.170 biračkih mesta.

33 *Izbori 2022 – Završni izveštaj sa preporukama*, Posmatračka misija Crte, januar 2023.

34 *Republika Srbija, Predsednički i vanredni parlamentarni izbori – 3. april 2022*. Misija za posmatranje izbora ODIHR – Konačni izveštaj, OSCE/ODIHR, avgust 2022.

35 Serbia – Joint Opinion of the Venice Commission and the OSCE/ODIHR on the constitutional and legal framework governing the functioning of democratic institutions in Serbia – Electoral

šljenju je navedeno da je pored osnaživanja izborne administracije i transparentnosti izbornog procesa, neophodno efektivno sprovesti nadzor nad medijima, preduzeti širok opseg mera za sprečavanje zloupotrebe javnih resursa i funkcije, izjednačavati uslove za izborne učesnike, i takođe sprečiti brojne protivzakonite radnje – od vršenja pritisaka na birače, kupovine glasova i ugrožavanja tajnosti glasanja.<sup>36</sup>

Opisane okolnosti, koji su obeležili izbore 2022. godine, pokazale su da međustranački dijalog o izbornim uslovima nije rezultirao ublažavanjem gorućih problema izbornog procesa koji dovode do izražene neravnopravnosti između izbornih učesnika pre početka kampanje.

Nalazi nezavisnog posmatranja izbornog dana ponovo su pokazali da se dešavanja na izborni dan ne odražavaju suštinski na ishod izbora, već sve što izbornom danu prethodni. Kako je Posmatračka misija Crte navela u svom finalnom izveštaju, pri tom zabeleživši da su se ozbiljne nepravilnosti desile na pet odsto biračkih mesta na nivou republike i na pet odsto mesta u Beogradu, „izrazito loše organizovan i napet izborni dan bio je očekivan ishod kontinuiranog urušavanja integriteta izbornog procesa u celini, obeleženog jačanjem i usavršavanjem različitih vidova izborne korupcije i ugrožavanja biračkih prava građana u periodu pre i tokom izborne kampanje”.<sup>37</sup>

Ipak, duboko zabrinjavanju nalazi posmatrača koji ukazuju da je sloboda izbora ugrožena za neke grupe stanovništva u Srbiji, posebno one koje su manjinski i socio-ekonomski ugrožene. Zabrinjava i izostanak institucionalnih epiloga u vezi sa krivičnim delima iz ranijih izbora, te da zbog svojevrstne „promocije” nekažnjivosti dolazi do ponavljanja kršenja zakona, poput falsifikovanja izjava za podnošenje kandidatura ili zloupotreba baza ličnih podataka građana koje vode institucije.

Takođe, zbog načina održavanja izbora, pre svega tokom januarskog referenduma o promeni Ustava, a zatim i tokom aprilskih izbora, biračima sa Kosova nije bilo omogućeno da na jednak način ostvare svoja biračka prava kao ostali građani Srbije.<sup>38</sup>

### *1.3.1. Sveobuhvatne izmene pravnog okvira za sprovođenje izbora uoči izbora*

Predizborna 2021. godina protekla je u znaku međustranačkog dijaloga o izbornim uslovima koji je vođen na dva koloseka, a koji je imao ambivalentne i ograničene efekte na kvalitet izbora. Ocena domaćih posmatrača je da ni dokument

---

law and electoral administration, approved by the Council for Democratic Elections at its 75th meeting (Venice, 15 December 2022) and adopted by the Venice Commission at its 133rd Plenary Session (Venice, 16–17 December 2022).

36 Statement: Serbia's elections offered diverse political options, but shortcomings led to an uneven playing field, international observers say, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 4. april 2022.

37 *Izbori 2022 – Završni izveštaj sa preporukama*, Posmatračka misija Crte, januar 2023.

38 Izveštaj o posmatranju referenduma 2022, CRTA, januar 2022.

usvojen u okviru dijaloga pod pokroviteljstvom Evropskog parlamenta<sup>39</sup> niti sporazum nastao kao rezultat dijaloga vođenog u Narodnoj skupštini,<sup>40</sup> bez međunarodnog posredovanja, nisu adekvatno odgovorili na ključne probleme izbornog procesa niti bi njihova primena u dovoljnoj meri unapredila izborne uslove.

Izbori su održani u potpuno novom okviru za njihovo sprovođenje, odnosno po novim izbornim zakonima koji su stupili na snagu svega nedelju dana pre početka kampanje.<sup>41</sup> Promena izbornih pravila u izornoj godini, a posebno uoči raspisivanja ili održavanja izbora, protivna je međunarodnim demokratskim standardima. Dodatnu otežavajuću okolnost predstavljala je i činjenica da su sveobuhvatne promene izbornih zakona promenile višedecenijsku praksu njihovog organizovanja. Nov sistem je, prema ocenama posmatrača, izbornu administraciju izložio velikom opterećenju, pre svega zbog uvođenja srednjeg nivoa izborne administracije, gde je i lokalnim izbornim komisijama dodeljena uloga u sprovođenju izbora na republičkom nivou. Nova izborna pravila predvidela su i sporna rešenja, naročito kada se radi o zaštiti izbornog prava, rada izborne administracije i statusa nacionalnih manjina. Iako se određen broj zakonskih izmena može posmatrati kao korak napred u sprovođenju izbora u Srbiji, poput zakonske regulacije statusa posmatrača izbora i veće transparentnosti izbornog procesa, one su ostale u senci naglih izmena kojima je stvorena pravna nesigurnost, ugrožen integritet i dodatno produbljeno nepoverenje u rad izborne administracije i u sam izborni proces.<sup>42</sup>

Usvajanje novih izbornih zakona u ovako kratkim rokovima<sup>43</sup> nije ostavilo ni približno dovoljno vremena da se svi učesnici adekvatno pripreme i obuče za predstojeće izbore, a građani da se adekvatno informišu. Uprkos velikoj potrebi da javnost bude obavestena o novinama, naročito onim koje se odnose na najosetljivije faze izbora, poput izborne noći i proglašenja preliminarne rezultata, izborna administracija to nije činila u dovoljnoj meri, ili uopšte nije činila. Republička izborna komisija u izornoj noći nije objavila preliminarne izborne rezultate niti je objasnila javnosti svoj postupak, kojim nisu prekršena nova izborna pravila. Republička izborna komisija je, osim stvaranja nepoverenja u svoj rad, rizikovala i da stvori nepoverenje građana i u same rezultate izbora.<sup>44</sup>

---

39 „Analiza: Predlozi međustranačkog dijaloga uz posredstvo EP neće obezbediti uslove za poštene i slobodne izbore”, CRTA, 22. septembar 2021. godine.

40 „Analiza sporazuma o unapređenju uslova za održavanje izbora”, CRTA, 5. novembar 2021. godine.

41 Zakon o izboru narodnih poslanika, Zakon o izboru predsednika Republike, Zakon o lokalnim izborima, Zakon o finansiranju političkih aktivnosti i Zakon o izmenama Zakona o sprečavanju korupcije.

42 „Crtini komentari na nacрте novih izbornih zakona”, CRTA, 14. decembar 2021. godine.

43 Set novih izbornih zakona stupio je na snagu 8. februara, samo nedelju dana pre raspisivanja parlamentarnih i beogradskih izbora, i manje od dva meseca pre održavanja ovih i predsedničkih izbora.

44 *Izbiri 2022 – Završni izveštaj sa preporukama*, Posmatračka misija Crte, januar 2023.

### 1.3.2. Sužavanje prava na zaštitu biračkog prava

Promenom izbornih zakona, pravo na zaštitu izbornog prava je suženo. Moćnost zaštite je data isključivo kandidatima na izborima i onim biračima kojima je pravo povređeno prilikom glasanja na njihovom biračkom mestu. Kandidati na izborima mogli su da podnose prigovore na sve faze izbornog procesa, do proglašenja konačnih rezultata, kao i da koriste nove mehanizme kojima im je omogućeno da proveravaju i osporavaju rezultate izbora i postupanje izborne administracije tokom izbornog dana. Ipak, biračima je pravo na zaštitu priznato jedino ukoliko im je birački odbor onemogućio da glasaju na biračkom mestu i ukoliko nisu mogli da glasaju slobodno i tajno, čime su isključene i druge okolnosti koje mogu zadirati u biračko pravo.

Ovim izmenama se svi oni koji nisu kandidati, odnosno birači kojima je pravo povređeno, smatraju trećim licima, što znači da ih zakonodavac ne posmatra kao lica koja imaju pravni interes da pokreću postupke zaštite izbornog prava jer ne spadaju ni u jednu od dve kategorije. Time je pravo na pokretanje pravnih mehanizama zaštite onemogućeno, na primer, posmatračkim misijama, organizacijama koje se bave zaštitom ljudskih prava, ili građanima očevicima zainteresovanim da zaštite integritet izbornog procesa.

Prema podacima Posmatračke misije Crta, svega 25 građana je pokrenulo pravne mehanizme zaštite, što je mnogo ređe nego kada su u pitanju izborni akteri. Uprkos tome, ni jedan pravni lek izavljen od strane birača nije usvojen.<sup>45</sup>

### 1.3.3. Šminkanje medijskog pluralizma

Regulatorno telo za elektronske medije (REM) objavilo je 20. januara 2022. godine „Metodologiju praćenja izborne medijske kampanje”.<sup>46</sup> Iako je nadziranje ponašanja medija tokom kampanje i izveštavanje javnosti REM-ova zakonska uloga, a objavljivanje metodologije njen preduslov, ova mera je nastala kao rezultat međustranačkog dijaloga o izbornim uslovima. Crtina analiza REM-ove metodologije pokazala je da ona sadrži ozbiljne nedostatke i nedorečenosti, što je ozbiljno dovelo u pitanje potpunost i tačnost rezultata do kojih je REM dolazio.<sup>47</sup> Ključni problemi REM-ove metodologije ogledali su se u izostanku jasnih kriterijuma po kojima je biran uzorak medija i programskih sadržaja za posmatranje, uskog tumačenja medijske zastupljenosti političkih aktera, bez obuhvatanja svih njenih bitnih aspekata, te nemogućnosti tačnog i doslednog određivanja tonaliteta u kojem su akteri u medijima predstavljeni (pozitivno, neutralno ili negativno). Kao rezultat, REM je svojim izveštajima svesno doprinio stvaranju iskrivljene medijske slike u kojoj se odvijala izborna utakmica. Drugim rečima, u njegovim izveštajima prikazano je više plura-

---

45 *Ibid.*

46 „Polazne osnove za praćenje izborne medijske kampanje”, dostupno na internet stranici REM.

47 „Koga i kako prati REM? Analiza metodologije praćenja medija u izborima 2022.” Dostupno na internet stranici CRTA.

lizma nego što ga je suštinski bilo.<sup>48</sup> Nejasnoće u metodologiji otvorile su REM-u prostor za propuste i manipulacije u svim fazama izbornog monitoringa, od merenja, preko analize do interpretacije podataka. Ni uvođenje Privremenog nadzornog tela, proisteklog iz međustranačkog dijaloga u pokušaju da se utiče na problem neravnomerne medijske zastupljenosti kandidata, nije dovelo do rešavanja ozbiljnih propusta u radu Regulatornog tela za elektronske medije.<sup>49</sup>

Izborna utakmica je, prema nalazima posmatrača, počela u nepovoljnijim medijskim uslovima u korist predstavnika vlasti nego što je to bio slučaj uoči prethodnih parlamentarnih izbora 2020. godine.<sup>50</sup> Pluralizma u medijima gotovo da nije ni bilo. Kako navodi Posmatračka misija Crte, iako je došlo do promene medijske slike i porasta zastupljenosti opozicionih lista i predsedničkih kandidata, u pitanju je formalno-pravna, a ne suštinska promena. Zbog zakonskog zahteva da se tokom izborne kampanje omoguću predstavljanje svim proglašenim kandidatima, uvođenje obaveznih izbornih blokova povećalo je vreme koje su na nacionalnim televizijama dobili akteri koji ne učestvuju u vlasti. Ipak, ovo nije promenilo zastupljenost političkih aktera u najgledanijim delovima programa – informativnim emisijama, poput vesti – u kojima su se dominantno pojavljivali, kao sagovornici, izvor informacije ili kao tema, predstavnici vlasti. Posmatračka misija Crte je takođe ukazala da – imajući u vidu kratko trajanje izborne kampanje, kao i činjenicu da je predstavnicima opozicije bio opredeljen deo programa za koji je publika manje zainteresovana – evidentirane promene nisu bile dovoljne da ponište višemesečno favorizovanje stranaka vlasti u odnosu na opozicione izborne aktere. Aleksandru Vučiću je u oba svojstva, kao predsedniku Srbije i predsedniku Srpske napredne stranke, bilo posvećeno 74 odsto vremena namenjenog predsedničkim kandidatima. Svi predsednički kandidati su predstavljeni najčešće neutralno, pa pozitivno, uz izuzetak Zdravka Ponoša koji je imao najviše neutralnih (52 odsto), pa negativnih predstavljanja (39 odsto).<sup>51</sup>

#### *1.3.4. Falsifikovanje potpisa za kandidaturu i nepoverenje u Jedinštveni birački spisak*

Period pre izbornog dana obeležile su i kontroverze u vezi s prikupljanjem potpisa za kandidaturu i stanjem biračkog spiska. Ove kontroverze, prisutne i u ranijim izbornim procesima, doprinosile su stvaranju nepoverenja dela javnosti u integritet izbora. Kandidatura izborne liste „Ruski manjinski savez”, koju je predvodio ekstremni desničar Pavle Bihali, proglašena je uprkos osnovanim sumnjama da je falsifikovala izjave birača, odnosno pečat kojim su oni overavani. Iako je Republička izborna komisija proglasila ovu listu, ona je i izrazila sumnju da je izvršeno krivično delo, ali joj nadležnosti nisu dozvolile da postupi drugačije. Kao rezultat, birači su mogli da glasaju za listu koja je do kandidature došla protivzakonitim putem, što je

---

48 „Političkog pluralizma ima više u izveštaju REM-a nego u medijima, CRTA, 1. februar.

49 *Izbori 2022 – Završni izveštaj sa preporukama*, Posmatračka misija Crte, januar 2023.

50 *Izbori 2022 – Kampanja pre kampanje*, Posmatračka misija Crte, februar 2022.

51 *Izbori 2022 – Završni izveštaj sa preporukama*, Posmatračka misija Crte, januar 2023.

ugrozilo integritet izbora, dok je institucionalna reakcija na izražene sumnje izostala te je slučaj ostao bez epiloga.<sup>52</sup>

Kao i u prethodnim izbornim ciklusima, jedno od ključnih pitanja u pogledu poverenja građana u izborni proces bila je i tačnost Jedinственог бирачког списка. Nakon što su se u javnosti pojavile tvrdnje o navodnom organizovanom dodeljivanju državljanstva i prebivališta većem broju građana iz Bosne i Hercegovine, a u cilju glasanja na predstojećim izborima 3. aprila, Posmatračka misija Crte je pozvala nadležna ministarstva da razjasne navode i nedoumice u integritet biračkog spiska.<sup>53</sup> Objavljivanje dva video snimka u kojima su ove tvrdnje iznete,<sup>54</sup> kao i izostanak adekvatnog odgovora Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) i Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave (MDULS), izazvalo je zabrinutost u pogledu poverenja građana u zakonitost rada nadležnih organa i sam izborni proces. Posledično, predstavnici civilnog društva pozvali su nadležne institucije da obezbede dodatnu kontrolu Jedinственог бирачког списка time što će građanima omogućiti uvid u birački spisak na osnovu mesta prebivališta.<sup>55</sup> Drugi problem koji se pojavljivao tokom izbora 2022. godine je i nemogućnost građana da usklade stvarno stanje – podatke, sa već postojećim podacima u biračkom spisku tokom izbornog procesa.

### 1.3.5. Pritisци na бираче, куповина гласова и злоупотреба ресурса

Независно истраживање<sup>56</sup> које је спровела CRTA у склопу дугорочног посматрања предизборне атмосфере и изборне кампање, показала је да се притисци на бираче дешавају готово свакодневно, да се на појединце или групе они најчешће врше као континуирана активност кроз дужи временски период, а не само уочи избора или у току изборног дана. Ипак, јасна је тенденција интензивирања притисака у предизборном периоду.

Већина меhanизама незаконитог утицаја на бираче која је идентификована у периоду пре почетка изборне кампање показала се учесталијима како се приближавао изборни дан. Пritisци и клијентелистичке активности били су током кампање агресивнији и транспарентнији – поготово када су у питању предизборне активности владајуће странке. Грађани су највише указивали на притиске на запослене у јавном сектору да присуствују политичким skupovima (углавном владајуће странке) и да прикупљају сигурне и капиларне гласове за странку, као и на притиске на социјално угрожене, ранјиве и мањинске групе. Забележени су и случајеви подмицања бирача, али и куповине гласова.

52 *Ibid.*

53 „MUP i MUDUL-s da razjasne navode o бирачима из BIH”, CRTA, 7. фебруар.

54 Video snimke pod nazivom „Uvoz sigurnih гласова I deo” i „Uvoz sigurnih гласова II deo”, u kojima se tvrdi da u koordinisanoj akciji грађани Republike Srpske po ubrzanoj, nezakonitoj proceduri dobijaju држављанство и prebivalište u Republici Srbiji, prvo je objavila Stranka slobode i pravde, 4. i 6. фебруара 2022, a potom su ih prenosili mediji – dnevni list *Danas*, *NI*, portali *Nova.rs* i *Vijesti*.

55 „Šabić: Vlast da omogući грађанима dodatnu kontrolu бирачког списка”, *NI*, 16. фебруар.

56 „Politički притисци на грађане”, CRTA, 2022.

U većini zabeleženih slučajeva pritisci na birače su vršeni od strane vladajuće stranke ili u ime ove stranke, u čijim rukama i jeste najveća ekonomska i politička moć, zbog čega je i mogućnost za uticaj na birače najveća. U skladu s tim, cilj identifikovanih slučajeva pritisaka je dvostruk: da se pridobije podrška na izborima i da se osigura pozicija na vlasti, ali i da se sačuva i uveća ekonomska i politička moć stranke putem kontrole nad javnim resursima i učvršćivanjem politike klijentelizma i partijske patronaže. Celokupno istraživanje, sa iskazima intervjuisanih, dostupno je na internet stranici Crte, dok su ključni zaključci i sastavni deo finalnog izbornog izveštaja Posmatračke misije Crte.<sup>57</sup>

### 1.3.6. Politički pritisci na manjinske i socio-ekonomski ranjive grupe

Istraživanje političkih pritisaka na građane koje je sprovela Crta tokom izbora 2022,<sup>58</sup> takođe pokazuje da građani koji nisu u mogućnosti da samostalno dođu do sredstava neophodnih za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba i koji ne uspevaju da samostalno unaprede kvalitet svog života laka su i česta meta pritisaka političkih aktera. Prema iskazima sagovornika, stranački funkcioneri i aktivisti na različite načine vrše uticaj, često nezakonit, na izbornu volju pripadnika socijalno ugroženih i manjinskih grupa, a zbog svog socio-ekonomskog položaja Romi u tom pogledu predstavljaju jednu od najranjivijih kategorija.

Sagovornici upućuju na to da pritisci na Rome imaju višegodišnji kontinuitet, da se intenzitet tih pritisaka vremenom pojačao, kao i da su Romi bili izloženi pritiscima od strane različitih političkih aktera tokom poslednjih decenija. Takođe, jedna od sagovornica, predstavnica udruženja koje se bavi položajem Roma, ističe da se u Srbiji vrši „institucionalna diskriminacija i manipulacija Romima”, jer se na njih isključivo gleda kao na „sigurne glasove”, a ne i kao na političke subjekte koji imaju svoje legitimne potrebe i interese.

Na Rome se pritisci vrše pojedinačno, ali su pritiscima izloženi i kao zajednice, bilo kao stambena zajednica (romska naselja). Analiza materijala sugerise da pritiske na romsku populaciju u velikoj meri vrše osobe koje su takođe Romi, bilo kao stranački aktivisti ili stranački saradnici (romski stranački posrednici/poverenici), bilo kao koordinatori za romska pitanja, članovi romskih organizacija ili članovi Nacionalnog saveta romske nacionalne manjine. Identifikovani mehanizmi kojima se vrše pritisci na Rome uključuju zastrašivanja, ucene, ali i fizičko nasilje. Sagovornici svedoče da se stanovnicima romskih naselja neretko uzimaju lične karte nekoliko nedelja pre izbora, a vraćaju im se na dan glasanja (ispred biračkog mesta), kao i da su na dan izbora posećivani od strane poverenika političkih stranaka na vlasti i da su odvoženi do biračkog mesta. Takođe, zabeleženi su i slučajevi vršenja pritiska na članove biračkih odbora na biračkim mestima u romskim naseljima (na primer, u jednom od slučajeva je od članova biračkog odbora traženo da „pune” glasačku kutiju u korist vladajuće stranke).

---

57 *Izbori 2022 – Završni izveštaj sa preporukama*, Posmatračka misija Crte, januar 2023.

58 *Ibid.* Vidi više i: Politički pritisci na građane, CRTA, 2022.

Iskazi sagovornika ukazuju na to da su Romi koji su korisnici socijalne pomoći bili izloženi pritiscima i od strane zaposlenih u javnim institucijama, prvenstveno u centrima za socijalni rad (na primer, jedan od sagovornika navodi da „socijalni radnici podsećaju svoje klijente da glasaju za određenu partiju”). Sagovornici iz različitih delova zemlje potvrđivali su sve uočene vidove pritisaka na pripadnike romske zajednice, od ucena da će izgubiti socijalnu pomoć ili dečiji dodatak ukoliko ne glasaju za određenu stranku, do intenziviranog davanja jednokratne socijalne pomoći u predizbornom periodu kojima se posebno stimulišu Romi.

Jedna sagovornica upućuje i na zabrinjavajući slučaj zloupotrebe ličnih podataka lica koja imaju status beskućnika i koji su, po Zakonu o prebivalištu i boravištu građana, prijavljeni na adresi Centra za socijalni rad (koji jedini može imati uvid u njihove podatke i primati poštu u njihovo ime). Prema njenim saznanjima, jedna od političkih stranaka je došla do poziva za glasanje koji su upućeni beskućnicima (reč je o jednom manjem gradu) i nesumnjivo ih može zloupotrebiti.

Posebno je obeshrabrujuće što većina sagovornika ističe da ne bi prijavila pritiske i druge anomalije kojima su izloženi, jer se boje da ne izgube posao ili da na neki drugi način ugroze svoju egzistenciju i porodicu; dok oni koji su ih ipak prijavili, nemaju poverenja u institucije i ne nadaju se bilo kakvom epilogu pokrenutih postupaka.

#### *1.4. Kasno uspostavljanje Narodne skupštine i još kasnije formiranje Vlade*

Ova godina započeta je referendumom na kojem su građani upitani da li su saglasni sa izmenama Ustava koje bi trebalo da obezbede veću nezavisnost pravosuđa. Ustavne promene su usvojene pod okriljem jednog od skupštinskih saziva sa najmanje pluralizma od uvođenja višestranačja u Srbiji. Dvanaesti saziv obeležilo je praktično nepostojanje opozicije u parlamentu, izuzev nekoliko poslanika koji pripadaju strankama manjine i rad na jednom od najvažnijih državnih dokumenata – Ustavu. U periodu od godinu i po dana, koliko je ovaj saziv bio u funkciji, usvojen je veliki broj značajnih akata, uključujući i neke izmene i dopune na koje se dugo godina čekalo, poput Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi.<sup>59</sup> Nakon toga, parlament je raspušten 15. februara 2022. godine i raspisani su novi izbori.

Vanredni parlamentarni izbori održani su 3. aprila 2022. godine, ali su zbog ponavljanja glasanja na jednom biračkom mestu u opštini Bujanovac, zvanično okončani u julu, dodelom mandata narodnim poslanicima od strane Republičke izborne komisije. Mandati su u poslednjim danima zakonskog roka potvrđeni u Narodnoj skupštini 1. avgusta. Sedam meseci od održavanja izbora, Vlada je izabrana 25. oktobra, takođe samo nekoliko dana pred istek roka.

---

59      Ovaj zakon je bilo potrebno promeniti kako bi se uskladio sa Ustavom iz 2006. godine.



Devet i po meseci nefunkcionisanja parlamenta uzrokovalo je da Vlada u tom periodu bude u tehničkom mandatu. To znači da Vlada u tom periodu nije imala uobičajena ovlašćenja, odnosno mogla je da vrši samo tekuće poslovne (Navedeni period obuhvata izbijanje rata u Ukrajni, određivanje Republike Srbije prema sankcijama Rusiji i nestabilnu situaciju na Kosovu). Dug periodu u kojem Skupština nije funkcionisala prouzrokovao je, takođe, kašnjenje više od pola godine sa izborom novog Zaštitnika građana i razmatranjem izveštaja nezavisnih institucija. Dugogodišnje nestabilnosti u radu Narodne skupštine, u velikoj meri su unazadile podršku koju Skupština mora da pruži radu nezavisnih institucija.

#### *1.4.1. Debate obeležene incidentima i neprimerenim ponašanjem poslanika*

Od kako je formiran 13. saziv, u periodu od četiri i po meseca, održano je pet sednica – dve posebne i tri redovne. Za predsednika Skupštine izabran je Vladimir Orlić, narodni poslanik iz redova najveće poslaničke grupe „Aleksandar Vučić – Zajedno možemo sve”, koji je mandat započeo izjavom da će se u Skupštini sprovoditi politika koju predstavlja predsednik države, Aleksandar Vučić.<sup>60</sup> Predsednik skupštine sazvao je do sada sve sednice po hitnoj proceduri, tačno 24 časa ranije. Na taj način su narodni poslanici, a naročito oni iz opozicionih poslaničkih grupa onemogućeni da podnose dopune dnevnog reda, ostajući uskraćeni za razmatranje njihovih predloga koji su u proceduri. Svi predlozi akata o kojima se do sada glasalo bili su predloženi od strane poslanika vladajuće većine i od Vlade. Dodatno, predlozi akata koje su podnosili poslanici opozicije a koji se nalaze u skupštinskoj proceduri su bili predmet obesmišljavanja od strane vladajuće većine podnošenjem velikog broja paralelnih akata koji za predmet imaju apsurdne teme. Kvalitetna debata o predlozima sa dnevnog reda obesmišljena je i kreiranjem dnevnog reda sa prevelikim brojem tačaka. Najekstremniji primer je objedinjavanje rasprave o budžetu za 2023. godinu sa još 34 druga akta od kojih nisu svi nužno u vezi.

Rasprave u plenumu odvijaju se u uzavreloj atmosferi između poslanika opozicije i vladajuće većine i obeležene su neprimerenim gestovima, dobacivanjima i velikim brojem prijava povreda Poslovnika. Predsedavanje sednicama do sada je bilo isključivo u rukama poslanika koji pripadaju vladajućoj većini, iako je ovaj saziv izabrao sedam potpredsednika, od kojih tri dolazi iz redova opozicije. Nijedna povreda Poslovnika nije izglasana što je jasan pokazatelj volje skupštinske većine. Šest poslanika opozicije je do sada kažnjeno sa oduzimanjem iznosa od 10 do 40 odsto od osnovne plate narodnog poslanika i svi kažnjeni dolaze iz redova opozicije. U prethodnom sazivu, u kojem nije bilo opozicije, nije izrečena nijedna novčana kazna poslanicima. Poslanici opozicije često ne mogu da dobiju reč po osnovu replike a preduga izlaganja predstavnika Vlade, koja ne podležu vremenskim ograničenjima, skraćuju vreme za raspravu. Tokom prvog dana sednice o Budžetu za 2023. godinu koja je trajala devet sati, predsednica vlade je govorila skoro trećinu vremena.

---

60 „Orlić: U Skupštini će se sprovoditi politika Vučića”, *Danas*, 7. avgust.

Naročito je problematična situacija u pogledu diskriminacije prema ženama. Rasprave u plenumu su često obeležene uvredljivim, mizoginim i diskriminišućim komentarima i gestovima.<sup>61</sup> Nijedan od ovih incidenata na koji su poslanici ukazivali nije bio sankcionisan od strane predsedavajućih. Jedan od drastičnih negativnih primera je i izjava potpredsednice Skupštine, Sandre Božić, sa mesta predsedavajućeg, u pokušaju da opravda neprimereni gest drugog poslanika, izrekavši takođe uvredu na račun opozicionih poslanica.<sup>62</sup> Još drastičniji primer je neprimereni gest narodnog poslanika vladajuće većine, Dalibora Šćekića, koji je gestikulacijom simulirao felacio tokom govora opozicione narodne poslanice, Tatjane Manojlović. Predsednik Skupštine, Vladimir Orlić, je nakon reakcije drugih narodnih poslanika koji su svedočili ovom incidentu, odbio da sankcioniše poslanika Šćekića pod izgovorom da je pogledao video snimak i da se na njemu ne vidi pomenuti događaj. S tim u vezi Otvoreni parlament, inicijativa Crte, je podneo prijavu za kršenje Kodeksa ponašanja narodnih poslanika. Očekuje se da Administrativni odbor razmotri ovu prijavu i donese odluku o ovom incidentu.

Situacija u parlamentu nije toliko svetla ni u pogledu ravnopravnosti polova. Iako postoji zakonska odredba da na izbornim listama mora na pravilan način da bude zastupljeno minimum 40 odsto manje zastupljenog pola, situacija se prilikom potvrđivanja mandata izmenila. Većina mandata koje su narodne poslanice vratile su dodeljeni njihovim muškim kolegama, smanjujući time procenat žena u Skupštini za 3 odsto. Ishod toga je da u Skupštini trenutno ima 35 odsto narodnih poslanica.

Poslanici opozicije su sa više od 50 glasova pokrenuli postupak za interpelaciju ministra finansija Siniše Malog, jer je optužio opoziciju da „rade protiv sopstvene države i da za to dobijaju novac od nekoga sa strane“.<sup>63</sup> Interpelacija je pokrenuta prvi put posle više od deset godina, nakon završetka sednice o budžetu i 34 druge tačke dnevnog reda, koja je trajala pet dana, a na kojoj su poslanici opozicije bili nezadovoljni odnosom ministra finansija prema raspravi i narodnim poslanicima. Ukoliko Odbor za ustavna pitanja, čija većina odslikava većinu iz plenuma, potvrdi ovaj zahtev, ministar i Vlada će morati da se izjasne o zahtevu, nakon čega se na sednici može glasati nepoverenje ministru.

#### 1.4.2. Udaljavanje Skupštine od građana

Nisu samo sednice u skupštinskom plenumu te koje urušavaju predstavničku funkciju parlamenta. Sednice odbora, iako pokazuju mnogo viši nivo kulture u obraćanju narodnih poslanika, takođe su opstruirane od vladajuće većine. To je

---

61 „Nedopustivo ponašanje narodnih poslanika kojim se podstiče seksizam i diskriminacija“, Otvoreni parlament, 8. novembar.

62 „Ne mogu da ne primetim da pojedine poslanice opozicije vrlo rado prolaze kroz redove SNS, ne znam da li se preporučuju da sede u tim redovima, ili vrlo često vole samo da prođu tuda“, novembar 2022, „Šta rekoste ovo, potpredsednice parlamenta“, *BizLife*, 9. novembar.

63 „Opozicija pokrenula postupak protiv Siniše Malog: Šta je interpelacija“, *Danas*, 9 decembar.

naročito vidljivo u odborima kojima predsedavaju poslanici koji dolaze iz redova opozicije.<sup>64</sup> Veliki broj predloga ne bude stavljen na dnevni red, odnosno poslanici vladajuće većine glasaju protiv stavljanja tih predloga na dnevni red, pa se o njima pred odborima nikad ni ne raspravlja. Primer takvog postupanja je sednica Odbora za kulturu i informisanje gde se o predlogu predsednika Odbora da se na dnevni red stavi objavljivanje intervjua sa osuđenim silovateljem u listu *Informer*, koji je uznemirio javnost, pretvorila u dugačku debatu oko opravdanosti tog predloga koja je rezultirala glasanjem protiv. Drugi vid opstrukcije rada, zabeležen je kod Odbora za zaštitu životne sredine, gde je u dva navrata, na predlog predsednika Odbora, pokušano održavanje sednica van sedišta Skupštine na lokacijama na kojima je naročito ugrožena životna sredina. Nijedna od dve sednice nije imala kvorum za održavanje, budući da članovi Odbora iz redova vladajuće većine nisu prisustvovali. Situacija je dodatno pogoršana kada je u drugom pokušaju zamenik predsednika Odbora, iz redova vladajuće većine, zakazao sednicu sa gotovo identičnim dnevnim redom da se održi u sedištu Skupštine odmah nakon sednice koji je zakazao predsednik Odbora na lokalitetu van Beograda. Skupštinska većina je dala kvorum sednici zamenika predsednika, na kojoj su bili prisutni i predstavnici izvršne vlasti.<sup>65</sup>

Još jedna praksa koja je obeležila ovaj saziv, a nije bila uobičajena u prethodnim, je onemogućavanje građanima da prisustvuju konferencijama za novinare u holu Skupštine na poziv narodnih poslanika. Prema Poslovniku, predsednik Skupštine je taj koji daje odobrenje trećim licima i koji je odbio svaki zahtev narodnih poslanika iz redova opozicije za prisustvo građana na konferencijama u holu Skupštine, bez javnog obrazloženja.

Trinaesti saziv nije bio aktivan u angažovanju građana kroz mehanizam javnih slušanja. Jedino javno slušanje organizovano je o Predlogu budžeta za 2023. godinu samo dan pre početka sednice Skupštine na kojoj se raspravljalo o budžetu. Pola meseca kasnije na sajtu Skupštine ne može se pronaći zapisnik sa ovog slušanja.

Podaci iz istraživanja Crte o političkim stavovima građana Srbije, pokazuju da je 30 odsto građana pratilo prenos sednica Skupštine uživo u 2022. godini. Takođe, skoro 80 odsto građana smatra da je za demokratiju u Srbiji dobro što su nakon poslednjih parlamentarnih izbora u Narodnu skupštinu izabrani poslanici iz opozicionih partija.<sup>66</sup> Međutim, uprkos postojanju aktivne opozicije, zaobilaženje procedura i opstrukcija rada onemogućavaju dostizanje punog demokratskog potencijala parlamenta.

---

64 Poslanici opozicije predsedavaju sledećim odborima: Odbor za dijasporu i Srbe u regionu, Odbor za kulturu i informisanje, Odbor za spoljne poslove, Odbor za zaštitu životne sredine i Odbor za odbranu i unutrašnje poslove.

65 „Skupštinske zavrzlake: ko, kako i gde zakazuje sednice odbora?“, *Otvoreni parlament*, 29. novembar.

66 „Istraživanje: Politički stavovi građana Srbije – jesen 2022“, *CRTA*, 22. novembar.

## 2. Medijske slobode u Srbiji

### 2.1. Opšte

Stanje na srpskoj medijskoj sceni u 2022. godini se i dalje pogoršava. Iako se kao pozitivna može okarakterisati činjenica da je manji broj prijavljenih fizičkih napada na novinare, treba imati u vidu da je u 2022. godini porastao broj pretnji smrću i fizičkim obračunima a upućene su i izuzetno ozbiljne pretnje celim redakcijama. Broj verbalnih napada, pretnji i vređanja je takođe porastao u čemu prednjače zvaničnici, pre svega predsednik države i predsednica vlade, koji optužuju medije za organizaciju likvidacije Vučića i njegove porodice, dok ih poslanici vladajuće većine nazivaju advokatima organizovanih kriminalnih grupa.

Sudska zaštita je spora, selektivna ili je praktično nema. Suđenja za ubistva novinara i paljenje kuće jednog od njih se odugovlače, dok neka nisu još ni počela. Takođe, beleži se i porast broja SLAPP tužbi čiji je cilj da, stavljajući u izgled plaćanje velikih naknada štete, zastraši medije koji izveštavaju raznim malverzacijama i aferama u kojima učestvuju kompanije ili političari.

Država ne samo da nije izašla iz vlasništva u medijima, kako se obavezala, nego ga je, neposredno i posredno, proširila. Većinu privatizovanih medija sada je u vlasništvu članova vladajuće koalicije ili ljudi bliski njoj. Kao dodatni instrument kontrole medija služi sufinansiranje medijskih sadržaja od javnog značaja gde najveći deo javnog novca dobijaju provladini mediji koji inače prednjače u kršenju profesionalnog kodeksa. Tu su i neregulisano medijsko tržište, prekarne uslovi rada i zarade novinara koje su ispod proseka zemlje. To prati i izostanak uređenja pravnog okvira jer je rad na medijskom zakonodavstvu i Akcionom planu za sprovođenje Medijske strategije, oročen za kraj 2022. godine, daleko od kraja.

### 2.2. Ocena stanja u medijima

O gore navedenim problemima izveštavale su i međunarodne organizacije i internacionalna i domaća profesionalna udruženja.

U Izveštaju Evropske komisije kaže se da nema napretka u oblasti slobode izražavanja kao i da izjave zvaničnika onemogućavaju stvaranje ambijenta za nesmetano ostvarivanje ove slobode.<sup>67</sup> Savet Evrope konstatuje da se Srbija nalazi u korpusu zemalja sa najviše pretnji novinarima,<sup>68</sup> a Amnesty internešnal (*Amnesty international*) da predstavnike NVO i novinare napadaju vlasti i provladini mediji.<sup>69</sup>

---

67 Izveštaj EK za 2022, str. 40–41.

68 „Pretnje i zastrašivanja kao sastavni deo života novinara u Srbiji”, *Cenzolovka*, 1. avgust.

69 „Amnesti internešnel: Na udaru mediji i NVO, rasprostranjena diskriminacija”, *Danas*, 30. mart.

Na svetskom indeksu medijskih sloboda Reportera bez granica, Srbija je na 79. mestu od 180 posmatranih zemalja, što je skok od 14 mesta u odnosu na 2021.<sup>70</sup> No, to je posledica upotrebe drugačije metodologije pa treba biti pažljiv kada se upoređuju podaci. „To se dešava zbog pada nekih drugih zemalja, a Srbija ostaje u kategoriji problematičnih zemalja, na Balkanu je pretposlednja, pre Albanije, a najlošija je od zemalja ex Jugoslavije”, izjavio je Pavol Salai, šef odeljenja Reportera za EU i Balkan.<sup>71</sup> On dodaje da se novinari u Srbiji suočavaju sa pretnjama kao i da država ne samo da ne uspeva da ih zaštiti, već naprotiv, ugrožava njihovu sigurnost.<sup>72</sup>

*Freedom House* ističe da je Srbija zadržala status delimično slobodne države, da je zemlja u kojoj je u poslednjoj deceniji zabeležen najveći pad u oblasti političkih i građanskih sloboda. Ocena za stanje u medijima u Srbiji je 3,79 od mogućih 7,<sup>73</sup> dok je rejting nezavisnosti medija opao sa 3,25 na 3,00 zbog kontinuiranog i sve većeg pritiska vlade na nezavisne medije i novinare, kao i sve većeg medijskog zahvata preko državnog preduzeća Telekom Srbije.<sup>74</sup>

Srpski zvaničnici te ocene odbacuju kao neistinite i kao zaključke diktirane političkim razlozima. Predsednik Vučić je izjavio da *Freedom House* nije u pravu i dodao da je taj izveštaj jedan od pritisaka na suštinski demokratsku zemlju.<sup>75</sup> Ministarka kulture i informisanja Maja Gojković rekla je da su, od obrazovanja vladine grupe za bezbednost novinara 2020, napravljeni „dobri i odlučni koraci na unapređenju okruženja za bezbednost novinara”.<sup>76</sup> A Olivera Zekić, predsednica Saveta REM, organizacije koju mnogi izveštaji pominju u negativnom kontekstu, ocenila je da je medijska scena Srbije „baš onakva kakvu mediji žele” kao i da neki od njih žele da bude najgora, ne u regionu nego na svetu.<sup>77</sup>

Građani, međutim, medijsku scenu u Srbiji vide drugačije. Prema istraživanju Beogradskog centra za ljudska prava, 91 odsto ispitanika smatra da mediji u Srbiji ne izveštavaju objektivno i profesionalno na teme koje su od društvenog i političkog značaja za građane,<sup>78</sup> dok u anketi dnevnika *Danas* tri četvrtine ispitanika ističe da bi im život bio kvalitetniji kada bi mediji slobodno izveštavali o ekonomskim i komunalnim temama.<sup>79</sup>

---

70 „Nema slobodnih medija u kidnapovanoj državi”, *Cenzolovka*, 3. maj.

71 „Salai: RTS i REM nisu ni nezavisni ni profesionalni”, *Danas*, 6. maj.

72 „Predsednik i premijerka u prljavoj kampanji protiv nezavisnih medija”, *Danas*, 20. april.

73 „3,79 od maksimalnih 7”, *NUNS*, 29. april.

74 Nations in Transit 2022: Serbia, *Freedom House*.

75 „Jeste li vi pročitali taj izveštaj Fridom Hausa? Ljudi, pa to kao da je pisao neki niži nepismeni činovnik iz koalicije 'Moramo!'”, *Informer*, 22. april.

76 „Gojković: Dobri i odlučni koraci na unapređenju okruženja za bezbednost novinara”, *Beta*, 1. jul.

77 „Zekić (REM): Medijska scena u Srbiji je baš onakva kakvu mediji žele”, *Beta*, 4. maj.

78 „Prava građana u Srbiji nisu dovoljno zaštićena”, *Danas*, 10. decembar.

79 „Publika vidi nedostatak medijskih sloboda, posebno o ekonomskim temama” *Danas*, 12. mart.

### 2.3. Država i dalje vlasnik medija

Iako se država obavezala da izađe iz vlasništva u medijima, u njenom vlasništvu su i dalje polovina kuće *Politika*, *RTV Kragujevac* i *Nedeljne novine* iz Bačke Palanke.<sup>80</sup> Istovremeno, kada su državni mediji privatizovani njih su kupovali ljudi bliski vladajućoj koaliciji kao što je to slučaj sa *Večernjim novostima* ili polovinom vlasništva u kući *Politika* gde je druga polovina vlasništva u posedu države.<sup>81</sup> Tako se, pored ostalog, u vlasništvu kruševačkog biznismena bliskom vladajućem SNS, našlo 14 medijskih kuća, u vlasništvu Irene Gašić, supruge ministra policije nalazi se kruševačka televizija i produkcijska kuća a Srđan Milivojević, vlasnik dve televizije sa nacionalnim pokrivanjem, rođeni je brat poverenika SNS u Nišu.<sup>82</sup>

Telekom, koji je u većinskom vlasništvu države, osnovao je franšize *Juronjuza* i *Blumberga* u Srbiji. U maju se pojavila i najava formiranja jedne tv mreže – *Svi mi*, koja okuplja *Juronjuz*, *K1*, *Kurir*, *Blumberg* i *Tanjug*.<sup>83</sup> Tako se država, sa ovim i 5 TV sa nacionalnim pokrivanjem, veoma približila monopolu na području proizvodnje i distribucije televizijskog sadržaja.

### 2.4. Položaj medija i novinara

U Srbiji ima oko 3.000 registrovanih medija,<sup>84</sup> od kojih, zvanično, čak 630 nema glavnog i odgovornog urednika.<sup>85</sup> Prema navodima časopisa *Biznis i finansije*, indeks medijske održivosti je pao na 1,45 što znači da je to tržište neodrživo.<sup>86</sup>

Veoma loš materijani položaj jedan je od ključnih razloga zbog kojeg novinari ne prijavljuju napade i pritiske. Oko polovina medijskih radnika je u 2021. godini imala ugovore na određeno vreme, dok su njihova mesečna primanja u rasponu od 300 do 400 evra.<sup>87</sup>

U Srbiji svakom četvrtom novinaru frilenseru zarada kasni od mesec do godinu dana, svaki peti radi bez ugovora, a samo za 45 odsto njih se uplaćuju doprinosi za obavezno socijalno osiguranje, nalaz je istraživanja „Položaj i prava slobodnih novinara u republici Srbiji” koje je sproveo NUNS.<sup>88</sup>

---

80 „Uprkos rokovima i obećanjima, država je i u 2022. ušla kao vlasnik medija: Slučaj nedeljnih novina”, *NUNS*, 28. februar.

81 „Miroslav Bogičević svoj udeo u ‘Politici’ prodao vlasniku ‘Novosti’”, *FoNet*, 25. maj.

82 „Prodaja Politike Novostima neće doneti ništa dobro”, *Danas*, 27. maj.

83 „Telekom ‘priznao’ kontrolu nad 5 privatnih medija”, *Danas*, 31. maj.

84 „Gavrilović (Birodi): Od 3.000 medija samo stotinak ispunjava funkciju”, *Beta*, 21. novembar.

85 „Više od 600 medija zvanično bez glavnog urednika”, *UNS*, 15. april.

86 „U Srbiji zvanično radi 2.508, tržište neodrživo”, *FoNet*, 26. april.

87 „Zbog niskih plata novinari zanemaruju pretnje i pritiske”, *Beta*, 14. jun. Plate novinara u raskinjskom okrugu su za 25 do 40 odsto niže od prosečne zarade u tom regionu, po istraživanju Centra za istraživačko novinarstvo Kruševac. Vidi: Istraživanje statusa novinara: Primanja za trećinu manja od proseka u Resavskom okrugu, *Kruševac pres*, 4. avgust.

88 Dostupno na internet stranici *NUNS* u sekciji „izveštaji i analize”.

U naročito teškom položaju su žene novinari. Prema istraživanju Lokal presa, žene čine 57 odsto zaposlenih u lokalnim medijima. Njih oko 40 odsto prima minimalnu zaradu, izložene su seksističkim i mizoginim komentarima, a 9 od 10 ispitanica je osetilo stres, anksioznost i depresiju zbog posla kojim se bave.<sup>89</sup>

## 2.5. Sufinansiranje kao instrument kontrole

Dobra ideja sufinansiranja medijskih sadržaja od javnog interesa pretvorila se u svoju suprotnost. Pri dodeli javnog novca ne uzima se u obzir u kojoj meri je neki medij kršio profesionalne standarde, a komisije za dodelu sredstava, u 2021. godini, dodelile su od 50 do 80 odsto javnog novca namenjenog sufinansiranju provladinim medijima.

Kompanije koje izdaju provladine tabloide *Informers*, *Srpski telegraf*, *Alo*, *Objektiv* ali i *Večernje novosti* su u 2021. godini dobile gotovo milion evra iz budžeta Srbije. Tokom te godine ti tabloidi su na naslovnim stranama objavili gotovo 1.000 lažnih ili neutemeljenih vesti.<sup>90</sup>

Na konkursima za sufinansiranje u Beogradu u 2022. godini, provladin *Studio B* i preduzeća povezana sa njim su dobila 42 miliona dinara od predviđenih 85.<sup>91</sup> U Nišu je, od predviđenih 85 miliona dinara gotovo 66 miliona (77 odsto) otišlo medijima bliskim vladajućem SNS i porodicama Gašić i Radomirović.<sup>92</sup>

*RTV Kragujevac*, koja je posle neuspele privatizacije vraćena lokalnim vlastima, dobila je u 2022. godini 60 miliona dinara subvencija dok su svi ostali mediji podelili 10 miliona dinara.<sup>93</sup> *TV Požega*, u vlasništvu Radoice Milosavljevića, čoveka bliskog SNS i neuspešnog vlasnika *RTV Kragujevac*, je na konkursu u Požegi dobila gotovo polovinu novca predviđenog za te svrhe.<sup>94</sup>

A kakav je odnos prema medijima koji nisu pod okriljem vlasti pokazuju primeri *Subotičkih.rs* i portala *Soinfo* iz Sombora. *Subotičke.rs* su odbile da uzmu simboličnih 100.000 dinara dobijenih na konkursu, a isto je učinio i *Soinfo*.<sup>95</sup>

## 2.6. REM – produžena ruka vlasti

Regulatorno telo za elektronske medije (REM), kome se u mnogim izveštajima pripisuju pristrasnost i nepoštovanje zakona je upravo to i potvrdilo tokom 2022.

---

89 „Niske zarade, stres i anksioznost prateća pojava za novinarke”, *Lokal pres*, 15. januar.

90 „Poreski obveznici sa gotovo milion evra ‘finansirali’ tabloide i lažne vesti”, *NI*, 11. jul.

91 „Medijski konkursi u Beogradu: Studiju B tradicionalno najviše novca”, *NUNS*, 28. maj.

92 „Medijski konkurs u Nišu podelio 85 miliona dinara mahom ‘SNS medijima’”, *Niška inicijativa*, 15. jun.

93 „Trošenje para iz gradskog budžeta – televiziji Kragujevac 400 miliona”, *Kragujevačke.rs*, 7. jun.

94 „Skoro polovina budžeta za finansiranje medijskih projekata u Požegi dodeljena televiziji Radoice Milosavljevića”, *Danas*, 28. april.

95 „Majstorov: Odbili smo novac sa konkursa jer ne želimo da delimo bilo kakve veze sa onima koji stalno vređaju i prete nam”, *Cenzolovka*, 22. jul.

godine u izboru medija sa nacionalnom frekvencijom, monitoringom pisanja medija u vreme predizborne kampanje i odnosom prema kršenju profesionalnog kodeksa od strane provladinih medija. Predsednica Saveta REM Olivera Zekić je ocene Evropske komisije da REM toleriše govor mržnje i selektivno primenjuje zakon odbacila kao neistinite i dodala da je to samo nastavak pritiska na nezavisnost institucije.<sup>96</sup>

Savet REM je u aprilu raspisao konkurs za četiri TV frekvencije sa nacionalnim pokrivanjem.<sup>97</sup> U julu su te frekvencije ponovo dobile televizije *Pink*, *Hepi*, *Prva* i *B92*, provladini mediji od kojih su prva dva masovno kršila profesionalni kodeks i zakone.<sup>98</sup> Obrazlažući odluku Savet je ocenio da će izabrane TV, u većoj meri nego ostale, opravdati postojanje višestrukih benefita za gledaoce „prevashodno kroz objektiv i pravovremeni pristup u prenosu informacija”. Brojna kršenja profesionalnih kodeksa i sopstvenih elaborata tih TV na osnovu koji su dobile prethodnu dozvolu REM nije pominjao.<sup>99</sup> Zekić je navela da se to telo nije bavilo onim što su te televizije ranije radile da bi svi bili ravnopravni.<sup>100</sup> A četiri dobitnika nacionalnih frekvencija su, po podacima REM, za četiri meseca 5.327 puta prekršila zakon o oglašavanju.<sup>101</sup>

Fondacija Slavko Ćuruvija i CRTA podneli su tužbu Upravnom sudu zbog dolede nacionalnih frekvencija. Sud je tužbu odbacio uz obrazloženje da podnosioci nemaju osnov da brane javni interes i da to pravo ima isključivo nadležni javni tužilac.<sup>102</sup>

A u vreme kada se razgovaralo o frekvencijama, u martu, REM je *TV Pink*, *Hepiju* i *Studiju B* odobrio reprogram dugova za naknade koju mu plaćaju.<sup>103</sup>

REM je u avgustu raspisao konkurs za petu TV frekvenciju sa nacionalnim pokrivanjem.<sup>104</sup> Ona je trebalo da bude dodeljena do 26. novembra, što se nije dogodilo.<sup>105</sup>

*TV N1* i *Nova S*, koja se kandidovala za nju, su 6. decembra iz protesta prekinule emitovanje programa na 24 sata a na ekranima se nalazio telop „Mrak u Srbiji bez slobodnih medija”.<sup>106</sup>

96 „Olivera Zekić povodom negativnog izveštaja EK: Nedopustiv pritisak na REM, nismo politički akter”, *Danas*, 13. oktobar.

97 „REM raspisao konkurs za četiri nacionalne frekvencije, peta slobodna nije uvrštena”, *Danas*, 16. april.

98 „REM nacionalne frekvencije dodelio televizijama Pink, Prva, Hepi i B92”, *N1*, 29. jul.

99 „REM objavio celu odluku – zbog čega su Pink, Hepi, Prva i B92 dobili dozvole”, *N1*, 9. avgust.

100 „Zekić: nismo se bavili onim što su tv prethodno radile, svi su bili ravnopravni”, *Beta*, 11. avgust.

101 „Za Pink, Prvu, Hepi i B92 zakon o oglašavanju praktično ne postoji: 5.327 prekršaja za 4 meseca i nikom ništa”, *Cenzolovka*, 21. oktobar.

102 „Slavko Ćuruvija fondacija i Crta posle odbacivanja tužbe protiv REM-a: Iskorišćemo sva dostupna sredstva da zaštitimo interes javnosti”, Fondacija Slavko Ćuruvija, 24. novembar.

103 „Popović: produžen rok za plaćanje duga televizijama Pink, Hepi i Studio B”, *N1*, 9. mart.

104 „REM je u avgustu raspisao konkurs za 5. tv frekvenciju sa nacionalnim pokrivanjem”, *Cenzolovka*, 10. avgust.

105 „Prvo se razmatra 18 prijava radio emitera”, *Danas*, 30. novembar.

106 „Medijski mrak u Srbiji”, *N1*, 7. decembar; i „Postoji zakonski rok za dodelu nacionalne frekvencije”, *Danas*, 5. decembar.



Predsednica Saveta REM je negirala da postoje rokovi i objavila 8. decembra da REM stupa u štrajk. Razlozi za to su pritisak i ugrožavanje bezbednosti zaposlenih od strane nezavisnih medija, opozicionih stranaka i nevladinog sektora, kao i „ucenjivanje i silovanje REM” od strane medija Junajted grupe.<sup>107</sup> Ona je rekla da će štrajk prestati kada policija nađe osobu koja je nacrtala kukasti krst na kući njenog zamjenika i kada prestanu pritisci zbog 5. frekvencije.<sup>108</sup> Dan kasnije policija je identifikovala osobu za koju se sumnja da je nacrtala taj kukasti krst.<sup>109</sup> REM je odlučio da prekine štrajk 21. decembra nakon što mu je parlamentarna većina pružila političku podršku, ali nije dodelio petu nacionalnu frekvenciju do kraja izveštajnog perioda.<sup>110</sup>

Tokom predizborne kampanje za parlamentarne izbore u aprilu monitoring medija je radilo Privremeno nadzorno telo (PNT) sastavljeno od podjednakog broja članova REM i onih koje je izabrala opozicija, na osnovu dogovora sa predstavnicima EU. Politički deo PNT je ocenio da je pred izbore pojačana funkcionerska kampanja a članovi iz REM-a su to obrazložili izbijanjem ukrajinske krize.<sup>111</sup> Međutim, REM nije objasnio kakve veze sa krizom imaju otvaranje fabrika, bolnica, kao i susret sa srpskom decom iz regiona. Na kraju PNT nije mogao da donese jedinstveni izveštaj o ponašanju medija. Opozicioni deo ovog tela je zaključio da od raspisivanja izbora nije došlo do vidnih poboljšanja medijskih uslova. Članovi PNT iz REM i Zekić su se ogradili od tih stavova i optužili drugi deo tog tela da se služi dezinformacijama i da je izlazio sa neprofesionalnim i politički motivisanim izjavama.<sup>112</sup>

Od više izveštaja o zastupljenosti vlasti i opozicije izdvajamo onaj iz prve dve nedelje januara u kome je PNT konstatovao da su predstavnici vlasti na RTS bili prisutni u više od 75 odsto ukupno posmatranog programa a predstavnici opozicije oko 10 odsto.<sup>113</sup>

Savet REM je odbio u martu zahtev da sankcioniše Zekić zbog iznošenja nedokazanih informacija o navodnom finansiranju organizacije ekoloških protesta iz inostranstva u iznosu od 100 miliona evra.<sup>114</sup> U isto vreme Savet je ocenio da je u dokumentarnom serijalu „Decenija vlasti” *TV N1*, bilo više povreda odredaba koje uređuju ponašanje medija. Povrede su to što je pristup temi sugerisao da su godine vlasti Vučića godine opšteg nazadovanja Srbije na svim poljima, kao i to što je sadržaj u odnosu na Vučića izrazito nepovoljan, obeležen političkom i moralnom diskvalifikacijom.<sup>115</sup>

---

107 „Savet REM obustavio rad zbog pritisa”, *Danas*, 9. decembar.

108 „Zekić: prestaćemo sa štrajkom kada prestanu pritisci na REM”, *Beta*, 9. decembar.

109 „MUP: identifikovan Novosađanin koji je na zgradi predstavnika REM nacrtao kukasti krst”, *Beta*, 9. decembar.

110 „REM prekinuo štrajk, Judita Popović kaže – dokaz da je bio politička odluka”, *N1*, 21. decembar.

111 „Članovi PNT izabrani na predlog opozicije: funkcionerska kampanja u porastu, prednjači Vučić”, *Beta*, 18. mart.

112 „Politički deo PNT služi se dezinformacijama”, *FoNet*, 18. mart.

113 „Veljanovski: Vlast na RTS prisutna 75 odsto programa, opozicija u 10”, *Beta*, 21. januar.

114 „Bez odgovornosti Olivera Zekić”, *FoNet*, 18. mart.

115 „REM: više povreda medijskog ponašanja u seriji ‘Decenija vlasti’”, *Tanjug*, 2. mart.

No Savet REM i njegova predsednica Zekić nisu reagovali na zahtev da se zabrani rijaliti Zadruga na *TV Pink*, gde su viđeni tuča i vređanja. Oni su odgovorili da će REM reagovati „ako bude nasilja” ali da neće, „bez obzira na te perverzije i bizarne želje biti preki sud” i da će se držati procedura i zakona.<sup>116</sup>

Reagujući na intervju višestrukog, osuđivanog silovatelja objavljenog u provladinom tabloidu *Informer*, koji je izazvao brojne proteste, Zekić je rekla da joj nije jasna ta „histerija koja je došla iz redova neoliberalne Srbije” i ocenila da novine prodaju „suze, krv i slavne ličnosti”.<sup>117</sup>

## 2.7. Novinari i mediji kao meta

Broj prijavljenih incidenata vezanih za novinare, po podacima NUNS je 132, od čega devet fizičkih što je manje nego u 2021. (151).<sup>118</sup> Prema podacima Udruženja novinara Srbije (UNS) u 2022. registrovano je 140 slučajeva pritisaka, napada, pretnji i drugih vidova represije u 2022. godini, što je gotovo dvostruko više nego u 2021. godini, kada su evidentirana 74 slučaja.<sup>119</sup> No, treba uzeti u obzir, da zbog spore reakcije policije i tužilaštva ili njenog potpunog izostanka, veći broj novinara ne prijavljuje incidente.

Tako je drugostepeni postupak za ubistvo novinara Slavka Ćuruvije iz 1999. počeo krajem oktobra, godinu dana posle izricanja, u ponovljenom postupku, prvostepene presude.<sup>120</sup> Za ubistvo novinara Milana Pantića iz 2001. krajem oktobra je istragu preuzelo Tužilaštvo za organizovani kriminal,<sup>121</sup> a slučaj pokušaja ubistva novinara Dejana Anastasijevića iz 2007. godine je još u predistražnoj fazi,<sup>122</sup> kao i slučaj ubistva novinark Dade Vujasinović. Slična je situacija i u slučaju paljenja kuće i pokušaja ubistva novinara Milana Jovanovića iz 2018. godine. Prvostepene presude su donete 2021. godine, Apelacioni sud ih je ukinuo 2021. i 2022. godine, a ponovljeno suđenje je počelo u septembru.<sup>123</sup> Ubrzo je suđenje ponovo odloženo i nastavak zakazan za sredinu januara 2023.<sup>124</sup>

---

116 „Olivera Zekić: REM neće biti preki sud”, *Danas*, 30. maj.

117 „Zekić (REM) o intervjuu sa silovateljem: ne vidim nikakav problem i razlog za takvu histeriju”, *Beta*, 3. oktobar.

118 „NUNS: 116 napada i pritisaka na novinare, od čega devet fizičkih”, *Beta*, 16. decembar.

119 „UNS: U 2022. dvostruko više pretnji, pritisaka i napada na novinare nego 2021.”, *Nova.rs*, 23. januar.

120 „Slučaj Ćuruvija konačno pred Apelacionim sudom”, *Nova.rs*, 26. oktobar.

121 „Slučaj ubistva Milana Pantića preuzelo Tužilaštvo za organizovani kriminal”, *UNS*, 31. oktobar.

122 „Petnaest godina od pokušaja ubistva Dejana Anastasijevića”, *Cenzolovka*, 14. april.

123 „Suđenje za paljenje kuće novinara Milana Jovanovića počelo ispočetka, optuženi negirali krivicu”, *NI*, 6. septembar.

124 „Odloženo suđenje za paljenje kuće Milana Jovanovića, odbrana traži izuzeće tužioca”, *Danas*, 14. decembar.

Istraživanje Fondacije Slavko Ćuruvija je pokazalo da 48 odsto pretnji i napada na novinare, od 2017. do 2020. godine nije rešeno, kao i da je 70 odsto rešenih slučajeva okončano odbacivanjem krivične prijave.<sup>125</sup>

U 2022. godini je zabeleženo više napada na novinare i imovinu medija.

U januaru je u Užicu napadnuta novinarka *Nove.rs*,<sup>126</sup> u februaru u Nišu novinar *NI*<sup>127</sup>, ali je tužilaštvo odbacilo prijavu.<sup>128</sup> Sledećeg meseca su policajci narsnuli na novinara *Vranje news* i nakratko ga uhapsili,<sup>129</sup> u Beogradu je na ulici napadnut novinar magazina *Geopolitika*<sup>130</sup>, u Novom Sadu je napadnuta novinarka portala *NS*,<sup>131</sup> a u Beogradu je više demonstranata upalo u zgradu *RTS*.<sup>132</sup> U aprilu je napadnuta ekipa portala *Nova.rs* u Beogradu<sup>133</sup>, kao i u maju.<sup>134</sup> U junu je kod Bosilegrada napadnuta ekipa *Bugarske nacionalne televizije* dok je snimala ekološku emisiju za šta je imala dozvolu,<sup>135</sup> a u Zrenjaninu je bezbedenje Linglonga ponovo ometalo ekipu *TV NI* u izveštavanju o štrajku vijetnamskih radnika.<sup>136</sup> Istog meseca u Zemunu je napadnuta novinarka *Novosti*.<sup>137</sup>

U avgustu je fudbaler AEK, naš državljanin, napao fotoreportera na stadionu Partizana.<sup>138</sup> U septembru su u Beogradu napadnuti novinarka *Nove.rs*<sup>139</sup>, ekipa *Tanjuga*,<sup>140</sup> vlasnik *Informera*<sup>141</sup> i novinar na planini Starica.<sup>142</sup> U oktobru u Beogradu na Pravnom fakultetu napadnuta novinarka *RTS*,<sup>143</sup> kao i novinarka lokalne televizije u Novom Sadu.<sup>144</sup> Istog meseca je uhapšena novinarka koja živi

- 
- 125 „Fondacija Slavko Ćuruvija: 48 posto pretnji i napada na novinare nije rešeno”, *NUNS*, 2. novembar.
- 126 „Incidenti sa vozačem i napad na novinarku sajta *Nova.rs*”, *Danas*, 10. januar.
- 127 *NUNS*, DOM, *Danas*, 18. mart, br. 56, str. 2.
- 128 „Niško osnovno tužilaštvo neće goniti napadača na novinara *NI*”, *NI*, 28. jul.
- 129 „Dvojica policajaca fizički nasrnula i nakratko lišili slobode urednika *Vranje news*”, *Vranje news*, 3. mart.
- 130 „Erić: fizički me napao Miodrag Đorđević”, *UNS vesti*, 15. mart.
- 131 „UNS: Policija da utvrdi ko ugrožava sigurnost novinarku Ivone Karan”, *UNS*, 16. mart.
- 132 „Upad ‘Dostojnih Srbije’ u RTS, Tužilaštvo: provere u toku”, *Tanjug*, 28. mart.
- 133 „Napadnuti reporteri *Nova.rs* dok su snimali zgrade i gradilište u Mirijevu”, *Nova.rs*, 20. april.
- 134 „Muškarcu koji je pretio ekipi *Nova.rs* na Banovom brdu određen pritvor”, *Nova.rs*, 31. maj.
- 135 „Novinari iz Bugarske dali izjave tužilaštvu zbog napada na njih u Bosilegradu”, *NI*, 29. jun.
- 136 „Obezbeđenje ometalo ekipu *NI* u izveštavanju o štrajku u fabrici”, *NI*, 28. jun.
- 137 „Tužilaštvo pokrenulo postupak zbog napada na novinarku ‘*Novosti*’ Marijanu Kutlaču”, *UNS*, 3. jun.
- 138 „Bivši fudbaler Zvezde napao fotoreportera”, *Novosti*, 12. avgust.
- 139 „Novinarku *Nove.rs* litijaši gađali flašom”, *Nova.rs*, 17. septembar.
- 140 „Ekipa *Tanjuga* napadnuta ispred Hrama Svetog Save”, *Tanjug*, 17. septembar.
- 141 „Jedan od demonstranata na protestu ispred *Informera* šutnuo Vučićevića”, *NI*, 28. septembar.
- 142 „Vladić: aktivisti i novinari napadnuti na osmom grebenu Starice”, *NI*, 9. septembar.
- 143 „Ispitati napad na novinarku *RTS*”, *Danas*, 2. novembar.
- 144 „UNS: pronaći i kazniti napadača na urednicu Novosadske televizije Emiliju Marić”, *UNS vesti*, 18. oktobar.

u Švajcarskoj kada je pokušala da preda prestavku u Predsedništvo i na kratko odvedena na psihijatriju.<sup>145</sup>

U 2022. godini su zabeleženi i napadi na imovinu medija. U aprilu su razbijena vrata mađarske medijske kuće u Subotici.<sup>146</sup> U junu su polupana stakla na prostorijama *Glasa Podrinja*,<sup>147</sup> sa automobila *RTV Vojvodine* skinute su tablice i urezano je slovo U,<sup>148</sup> a oštećene su i prostorije *OK radija* iz Vranja.<sup>149</sup> U decembru je Simu Spasića, predsednika Udruženja porodica kidnapovanih, ubijenih i nestalih sa prostora KIM, privela policija jer je ispred zgrade Specijalnog suda bacio metalnu ogradu na automobil *TV N1* i novinarku *Kurira*.<sup>150</sup>

Tokom godine zabeleženo je i više lažnih dojava o postavljenim bombama u medijskim kućama. U maju je stigla prijava o bombi u zgradi gde se nalazi više medija,<sup>151</sup> u junu tabloidu *Kurir*,<sup>152</sup> *UNS*<sup>153</sup> i *RTV*<sup>154</sup>. U julu su takve pretnje dobili *RTS*, *RTV* i *Tanjug*.<sup>155</sup> U oktobru je tabloid *Kurir* dobio još jednu dojavu o bombi.<sup>156</sup>

U aprilu su zabeleženi hakerski napadi na agenciju *Beta*<sup>157</sup> i dnevnik *Danas*.<sup>158</sup>

Pretnje novinarima, najčešće smrću i fizičkim obračunom bile su česte u 2022. godini, kao i optužbe na račun kritičkih medija i novinara da su izdajnici, strani plaćenici, da mrze Srbiju i da atakuju na život predsednika Vučića i njegove porodice. U tome prednjače političari i provladini tabloidi.

Po podacima Fondacije Slavko Ćuruvija, od aprila do juna 2022. godine, političari su 84 puta u negativnom kontekstu pominjali kritičke novinare, a više od 80 odsto tih napada je došlo iz vladajuće SNS. To su najviše činili Vučić (15), Vladimir Đukanović (15) i premijerka Brnanić (14).<sup>159</sup>

U kampanju protiv kritičkih medija uključilo se i Više javno tužilaštvo iz Beograda. Prvo je u julu zatražilo zaštitu od nedozvoljenog uticaja zbog tekstova na por-

145 „Novinarka Dragana Cvetić uhapšena je i odvedena na psihijatriju nakon što je želela da dostavi dopis Predsedništvu”, *Nova.rs*, 12. oktobar.

146 „UNS: Policija da nađe ko je razbio vrata mađarske medijske kuće”, *UNS vesti*, 18. april.

147 „Novi napad na ‘Glas Podrinja’”, *Glas Podrinja*, 13. jun.

148 „Na automobilu RTV urezano slovo U i skinute tablice; Uhapšen osumnjičeni”, *RTV*, 28. jun.

149 „OK radio povodom incidenta u kafiću ‘No coment’”, *Danas*, 6. jun.

150 „Priveden Simo Spasić: ispred zgrade Specijalnog suda bacio metalnu ogradu na automobil N1”, *Nova.rs*, 3. decembar.

151 „UNS: Moraće da odgovaraju oni koji prete eksplozivnim napravama medijskim kućama”, *UNS* saopštenje, 30. maj i „Pretnja bombom upućena na adresu portala Kosovo onlajn”, *Beta*, 30. maj.

152 „Završen pretres u zgradi Adrija medija group: Stručnjaci za bezbednost osudili pretnju bombama Kuriru”, *Kurir*, 9. jun.

153 „UNS dobio pretnju o postavljenoj bombi”, *UNS*, 12. jun.

154 „Lažna dojava o bombi u zgradi RTV”, *RTS*, 13. jun.

155 „Dojave o bombama u medijima”, *FoNet*, 4. jul.

156 „Lažna dojava o bombi u Kuriru”, *Kurir*, 19. oktobar.

157 *NUNS*, *DOM*, *Danas*, 5. maj, br. 57, str. 2.

158 „Portal Danasa više od 10 dana pod hakerskim napadima”, *Danas*, 28. april.

159 „Vučić najviše napadao novinare”, Fondacija Slavko Ćuruvija, 27. oktobar.

talu *Nova S* i *NI* o zamenici tužioca u kojima se navodi da su u njenim slučajevima nestajali dokazi i da je propuštanu podnošenje žalbe u zakonskom roku.<sup>160</sup> Zatim je krajem decembra protestovalo zbog napada pojedinih medija na rad tužilaštva i Višeg javnog tužioca Nenada Stefanovića. U pitanju su slučaj „Savamala”, koji već godinama nije pokrenut sa mrtve tačke, neke nelogičnosti u slučaju organizovane kriminalne grupe Belivuk kao i tužilačko bavljenje policajcem Milenkovićem koji je otkrio Jovanjicu, najveću plantažu marihuane u zemlji.<sup>161</sup>

I informativna služba SPC se pridružila ovakvom tretmanu kritičkih medija pa je u martu optužila te medije da nisu dobronamerni i da su strani plaćenici.<sup>162</sup>

Zabeležene su i brojne pretnje i vređanja preko društvenih mreža najčešće anonimno, kao i ometanja novinara u njihovom poslu i „podučavanja” kako treba da ga rade.

## 2.8. Novinari i sud – teško dostupna pravda

Kada su u pitanju suđenja u kojima su novinari akteri, kao optuženi ili kao žrtve, postoje dva obrasca. Kada je novinar ili medij optužen pravda je relativno brza. Najčešće su u pitanju povrede časti i ugleda, kazne su obično novčane a učinioci su uglavnom provladini tabloidi.

Kada su, međutim, žrtve novinari ili mediji situacija je drugačija. Suđenja, ako do njih dođe, dugo traju, tužbe se često odbacuju, poništavaju se prvostepene presude, kazne su gotovo uvek novčane i neprimerene težini dela a kazne zatvora su gotovo uvek uslovne. U slučajevima kada su mete nezavisni novinari kazne su se kretale od 30.000 do 50.000 dinara a kada je žrtva bio urednik provladinog tabloida dosuđeno je 250.000 dinara i 80 sati društveno korisnog rada.<sup>163</sup>

Po podacima Fondacije Slavko Ćuruvija i CEPRIS-a tek svaki deseti napad na novinara se završi sudskom presudom.<sup>164</sup> U poslednje četiri godine polovina prijavljenih pretnji i napada nije nikada rešena, a polovinu od te polovine čine N. N. lica, što znači da istraga nije dala rezultate. „Od slučajeva koji su rešeni većina je okončana odbacivanjem u tužilaštvu, zbog pretnji izrečenih u kondicionalu ‘treba vam baciti bombu’ ili ‘treba vas prebiti’, što tužilaštva i sudovi tumače ne kao pretnju već kao kritički stav prema radu redakcije”, kaže Ivana Stefanović, izvršna direktorka Fondacije. Istovremeno ima dva i po puta više rešenih slučajeva za pretnje pred-

---

160 „Tužilaštvo se zbog tekstova žali Povereniku, NI: pritisak na nezavisnost”, *NI*, 12. jul.

161 „Više javno tužilaštvo: Osuđujemo napade pojedinih medija na tužioca Nenada Stefanovića”, *Danas*, 30. novembar.

162 „Povodom reakcije crkvenog vrha u kojoj prozivaju medije: Saopštenja SPC liče na saopštenja naprednjaka”, *Danas*, 28. februar.

163 „Bezbednost novinara ipak zavisi od političke volje. Imamo li slobodne medije”, *Danas*, 13. mart.

164 *Sloboda izražavanja pred sudom – drugi redovni izveštaj o zaštiti slobode izražavanja u prevosudnom sistemu Srbije*, Fondacija Slavko Ćuruvija, 2022.

sedniku nego svim novinarima, ali se u slučaju predsednika pretnje u kondicionalu tretiraju kao stvarne.<sup>165</sup>

Po podacima iz istog istraživanja mediji koji retko krše profesionalni kodeks 11 puta su ređe pred sudovima od onih koji ga često krše. Profesionalne medije najviše tuže političari (60 odsto) što predstavlja poseban vid pritiska na medije.<sup>166</sup>

U novembru je Viši sud u Beogradu prvostepeno osudio portal Krik zbog povrede časti i ugleda Bratislava Gašića, bivšeg direktora BIA i sadašnjeg ministra policije. Razlog je to što je Krik citirao dokaz o vezama tužioca i organizovanog kriminala koji je iznet u sudskom postupku.<sup>167</sup> U presudi se obrazlaže da Krikov tekst „predstavlja informaciju podobnu za povredu časti i ugleda tužioca, imajući u vidu pre svega funkciju koju obavlja a koja podrazumeva borbu protiv organizovanog kriminala”.<sup>168</sup> Gašićev odštetni zahtev je iznosio pola miliona dinara a Sud mu je dodelio 100.000 dinara.<sup>169</sup>

Inače, istraživački portal *Krik* je za godinu dana tužen 11 puta,<sup>170</sup> a među tužiocima je i bivša državna sekretarka MUP Dijana Hrkalović koja je, po saznanjima *Danasa*, podnela 16 tužbi protiv medija, uglavnom kritičkih.<sup>171</sup>

Druga značajna presuda protiv medija je ona protiv portala *Autonomija*. On je novčano kažnjen zbog prenošenja saopštenja političke stranke. Sud je u obrazloženju stao na stanovište da su prepričani delovi saopštenja stav redakcije a citirani stav političke stranke.<sup>172</sup>

U februaru je nedeljnik *Vreme* prvostepeno osuđen na novčanu kaznu zbog povrede časti i ugleda direktorke Službenog glasnika Jelene Trivan.<sup>173</sup> Istog meseca je potpredsednik SNS Aleksandar Šapić ponovo tužio autore emisije *Dobar, loš, zao* Kulačina i Vidojkovića,<sup>174</sup> a u januaru je sud odbacio tužbu funkcinera SNS protiv sajta *Pištaljka*.<sup>175</sup>

165 *Ibid.*

166 „Političari bi tužbama da učutkaju profesionalne medije, dok prorežimski tabloidi iz budžeta pokrivaju ono što izgube na sudu”, *Cenzolovka*, 11. mart.

167 „Prvostepeni sud na Gašićevoj strani”, *Vreme*, 10. novembar.

168 „Detalji presude Kriku: privilegovani funkcioneri”, *KRIK*, 11. novembar.

169 „UNS: Prvostepena osuda KRIK-a u korist Bratislava Gašića kršenje medijskih sloboda”, *Danas*, 14. novembar.

Presuda Kriku ugrožava slobodu izražavanja u sudskim procesima”, Koalicija za slobodu medija, 5. novembar.

170 „Dojčinović: Za godinu dana KRIK tužen 11 puta, sud za male pare omogućava maltretiranje medija”, *Beta*, 2. avgust.

171 „Bivša državna sekretarka MUP-a podnela 16 tužbi protiv medija: Dijana Hrkalović tužila i NIN, *Vreme*, *Novu*”, *Danas*, 5. avgust.

172 „NDNV: Sud kaznio portal *Autonomija* zbog prenošenja saopštenja političke stranke”, *Autonomija.info*, 18. mart.

173 „Nedeljnik *Vreme* nepravosnažno osuđen zbog teksta o doktoratu Jelene Trivan”, *Cenzolovka*, 23. februar.

174 „Šapić ponovo tužio Kulačina i Vidojkovića”, *Danas*, 14. februar.

175 „Sud odbio Senićevu tužbu protiv *Pištaljke*”, *Pištaljka*, 28. januar.

Oni koji su ugrožavali bezbednost novinara uglavnom su osuđivani na uslovne zatvorske kazne.

Izuzetak je slučaj napada na *OK radio* u Vranju. Napadač, Dejan Jovanović Kantar, je u oktobru osuđen na 14 meseci zatvora zbog nasilničkog ponašanja prema *OK radiju*, dok su pomagači dobili po 8 meseci zatvora. Kantar je tokom suđenja u avgustu u sudnici pretio svima koji imaju veze sa ovim slučajem.<sup>176</sup> Tu je i potvrđena zatvorska kazna za napad na novinara Daška Milinovića iz aprila 2021. godine.<sup>177</sup>

Uslovne zatvorske kazne za napade i pretnje izrečene su u maju u Vranju,<sup>178</sup> u julu u Kragujevcu<sup>179</sup> i u Zaječaru,<sup>180</sup> ali je tu presudu viši sud ukinuo.<sup>181</sup> Najbrža presuda po toj osnovi je izrečena osobi koja je pretila novinarki provladinog *TV Pink* u julu. Ona je osuđena u avgustu.<sup>182</sup> U novembru je osoba koja je pretila novinarki *IN* medija zaključila sa tužilaštvom sporazum o priznanju krivičnog dela i na osnovu toga je osuđena na uslovnu kaznu zatvora od tri godine.<sup>183</sup>

Tužilaštva su, međutim, često odbacivala krivične prijave ugroženih novinara. To je u februaru učinilo tužilaštvo u Vranju,<sup>184</sup> u maju tužilaštvo u Zrenjaninu, u avgustu u Beogradu,<sup>185</sup> i sud u Novom Pazaru u oktobru.<sup>186</sup>

Na novčane kazne, uglavnom zbog povrede časti i ugleda novinara i drugih ličnosti obično su osuđivani provladini tabloidi i SNS. Tako su zbog vređanja novinara osuđeni *Informer* u aprilu, u maju portal *E-Pančevo*, u julu portal *Objektiv* i tabloid istog imena, u avgustu *Pres onlajn*, i folk pevač Aca Lukas u septembru.

U martu je SNS osuđen prvostepeno na novčanu kaznu zbog vređanja novinara iz Vranja.<sup>187</sup>

Zbog neprofesionalnog ponašanja i povreda časti i ugleda drugih u februaru je osuđen *Informer*,<sup>188</sup> u martu *Kurir*<sup>189</sup> i u maju *Informer* zbog govora mržnje u tekstu iz 2017.<sup>190</sup>

---

176 „Kantar pretio u sudnici”, *Jugpres*, 17. avgust.

177 „Potvrđene zatvorske kazne za napadače na Daška Milinovića”, *UNS*, 23. jun.

178 „Uslovna osuda za ugrožavanje sigurnosti Jelene Stoilković”, *Večernje novosti*, 16. maj.

179 „Jagodinac uslovno osuđen za nasilničko ponašanje nad reporterom N1”, *N1*, 28. avgust.

180 „Osuđen zbog pretnji novinaru Danasa”, *Danas*, 7. jul.

181 „Viši sud u Zaječaru ukinuo presudu za pretnje novinaru zbog objave na fejsbuku”, *N1*, 16. novembar.

182 „Pritvor za osumnjičenog za pretnje voditeljki Jovani Jeremić”, *RTS*, 7. avgust; i „Šest meseci kućnog zatvora zbog pretnje Jovani Jeremić”, *Politika*, 30. avgust.

183 „Godnu dana zatvora, odnosno tri uslovno za pretnje urednici IN medija”, *IN medija*, 14. novembar.

184 „Vranjsko tužilaštvo odbacilo krivičnu prijavu zbog pretnje smrću i napada na porodicu novinara iz Velikog Trnovca”, *Južnevesti.com*, 7. februar.

185 „Tužilaštvo u Beogradu odbacilo krivičnu prijavu Snežane Čongradin protiv menadžera Fudbalskog saveza Srbije”, *Danas*, 5. avgust.

186 „Pretio novinaru da će mu razbiti glavu, sud ga oslobodio”, *Danas*, 19. oktobar.

187 „Novinar Kostić dobio SNS na sudu: 150.000 dinara za uvrede i pretnje”, *Infovranjske.rs*, 25. mart.

188 „Pravosnažna presuda: Informer iznosio neistine o Vojinu Rakiću”, *N1*, 17. februar.

189 „Presuda u korist profesorke Danice Popović”, *FoNet*, 25. mart.

190 „Informer osuđen zbog govora mržnje upućenog Inicijativi mladih za ljudska prava”, *Cenzolovka*, 5 jul.

Svi ovi procesi traju dosta dugo a čini se da je rekorder suđenje za naknadu štete po tužbi novinarkе *Danasa* koje je počelo u februaru, tri godine posle podnošenja tužbe, jer se utvrđivalo koji je sud nadležan.<sup>191</sup>

U aprilu se Privredni sud u Beogradu proglasio nenadležnim po tužbi Adrija medija group, koja izdaje tabloid *Kurir*, jednog od šampiona u kršenju profesionalnog kodeksa. Ta grupa je podnela tužbu protiv više medija i portala, uglavnom kritičkih prema vlasti, zbog „nelojalne konkurencije” i „narušavanja poslovnog ugleda” uz odštetni zahtev od 11 miliona dinara.<sup>192</sup> U decembru je sud odbio tužbu kompanije Milenijum protiv *Jugpres*a.<sup>193</sup>

Treba pomenuti i da je Srbija u oktobra nominovana za slap zemlju po izboru CASE (*Coalition Against Slaps in Europe*) i da je bila među tri prva favorita zajedno sa Italijom i Poljskom, koja je pobedila.<sup>194</sup>

## 2.9. Neprofesionalno ponašanje medija

Neprofesionalna ponašanja i prekršaji profesionalnog kodeksa stalno rastu a ima ih najviše u provladinim medijima. Najbrojniji su prekršaji istinitosti izveštavanja, zatim nepoštovanje pretpostavke nevinosti, prava na privatnost i zaštite maloletnika. Zastupljeni su i objavljivanje nepotpisanih tekstova, diskriminacija i upotreba uvredljivih izraza.

Po podacima Saveta ša štampu, od jula do kraja decembra 2021. godine u 9 dnevnika (*Alo, Blic, Danas, Večernje novosti, Informer, Politika, Srpski telegraf i Nova*) kodeks je prekršen 5.715 puta a od toga je istinitost izveštavanja kršena 2.101 (u istom ranijem periodu 873).<sup>195</sup>

Pristrasnost u izveštavanju je široko rasprostranjena. Prema nalazima analize portala *Raskrikavanje* u 4.000 tekstova domaćih štampanih medija o ratu u Ukrajini 1.600 je ocenjeno kao pristrasno, najviše, 800, u korist Rusije.<sup>196</sup> Po drugom istraživanju, u prvih 150 dana rata u Ukrajini u našem regionu objavljene su 1.573 netačne i manipulativne tvrdnje a od 20 izvora tih informacija 16 dolazi iz Srbije.<sup>197</sup>

Najčešća meta provladinih tabloidnih medija su kritički novinari i mediji i oni koji se u potpunosti ne slažu sa politikom vlasti. Gotovo 200 napada na kritičke medije i novinare objavljeno je od aprila do jula 2022, zaključak je monitoringa Fon-

191 „Suđenje protiv navodnog kupca Megatrenda po tužbi novinarkе Danasa Zorice Miladinović počelo posle skoro tri godine”, *Danas*, 30. novembar.

192 „Privredni sud se oglasio nenadležan”, *Danas*, 12. april.

193 „Viši sud odbio tužbu protiv Jugpres”, *Danas*, 7. decembar; O tome više u: *Izveštaj 2021*, III.2.5.

194 „Srbija nominovana za Slapp zemlju godine”, *NUNS*, 12. oktobar.

195 „Najmanje prekršaja u „Danasu”, „Alo” šampion u kršenju Kodeksa novinara”, *Danas*, 9. februar.

196 „Analiza 4000 tekstova domaćih medija o Ukrajini: Dominacija proruskih narativa”, *Raskrikavanje*, 31. oktobar.

197 „Mediji u Srbiji najčešći izvor dezinformacija o ratu u Ukrajini”, *Cenzolovka*, 11. avgust.



dacije Slavko Ćuruvija. Od toga se 154 napada odnosi na *TV Nova*, *N1* i *Danas*.<sup>198</sup> U januaru je provladina *TV Pink* u kvazidokumentarnom filmu neke javne ličnosti i kritičke novinare optužila da su špijuni, da sarađuju sa kriminalcima i da organizuju likvidaciju Vučića.<sup>199</sup> Istog meseca je provladina *TV B92* optužila dnevnik *Danas* da je svojim izveštavanjem ohrabrio australijskog ministra da oduzme vizu Novaku Đokoviću.<sup>200</sup> U avgustu su *Informer* i *Srpski telegraf* optužili novinarku *Danasa* Snežanu Čongradin da je albanski lobista i ljubitelj Albina Kurtija.<sup>201</sup>

Kroz sličnu medijsku torturu prolaze i drugi koji kritički sude o vlasti. Tako je *Srpski telegraf* u novembru objavio neistinitu vest da je otac opozicionog poslanika Radomira Lazovića pre pola veka osuđen za silovanje.<sup>202</sup> Onima koji su javno u medijima kritikovali Vučića i SNS je isključivan mikrofon, kao na *TV Pink* u avgustu,<sup>203</sup> ili im je objavljen, odnosno prekinuta, emisija usred njihovog izlaganja, kao u oktobru na *TV Hepi*.<sup>204</sup>

Provladini tabloidi su pravili i druge teške prekršaje profesionalnog kodeksa. *Informer* je u septembru objavio intervju sa osuđivanim serijskim silovateljem u kome je on podrobno objašnjavao šta je radio.<sup>205</sup> Vlasnik tabloida je to objasnio razlozima novinarstva i namerom da javnost upozna ličnost silovatelja.<sup>206</sup> Isti tabloid je u novembru objavio delove knjige Zvezdana Jovanovića, osuđenog na 40 godina zatvora zbog ubistva premijera Đinđića, u kome targetira novinare koji se zbog svog posla nalaze pod policijskom zaštitom.<sup>207</sup> Portali *pink.rs* i *kurir.rs* su u decembru objavili izveštaj o slučaju vršnjačkog nasilja koji se nije desio već je prepisan iz jedne književne priče,<sup>208</sup> kolumnista *Danasa* je u februaru vređao Rome,<sup>209</sup> Zemunac Igor Vukotić je, zbog fotografije u *Blicu* sa pogrešnim potpisom da je deo škaljarskog klana, morao da traži sudsku zaštitu.<sup>210</sup> Portal *Danas* je u januaru šero-

198 „Slavko Ćuruvija fondacija: na portalima tabloida jedan tekst dnevno protiv kritičkih medija”, *Cenzolovka*, 7. septembar.

199 „Još jedan nasrtaj na bezbednost novinara”, *NUNS*, *DOM*, *Danas*, 31. januar.

200 „Režimski mediji koriste Đokovića da okrive opoziciju i nezavisne medije”, *Danas*, 22. januar.

201 „Ujedinjeni tabloidni napad iz jednog centra”, *Danas*, 27–28. avgust.

202 „Neću da nasadam na udbaške podmetačine”, *Vreme*, 24. novembar.

203 „Majka jutjuberke kritikovala Vučića kod Jovane Jeremić, ugasili joj bubicu”, *Nova.rs*, 17. avgust.

204 „Advokat na TV Hepi kritikovao vlast SNS, voditeljka ga prekinula i objavila emisiju”, *Cenzolovka*, 7. oktobar.

205 „U medijima nedopustivo. Intervju serijskog silovatelja za ‘Informer’ ponovo traumatizuje njegove žrtve”, *Nova.rs*, 28. septembar.

206 „Dragan J. Vučićević za *Danas*: Motiv za intervju sa silovateljem? Novinarstvo”, *Danas* 28. septembar.

207 „Koalicija za slobodu medija: Prenošenje delova knjige Zvezdana Jovanovića predstavlja diskreditaciju novinara koji zbog obavljanja svog posla imaju policijsku zaštitu”, 24. novembar.

208 „Kurir književnu priču o vršnjačkom nasilju predstavio kao stvarni događaj”, *Raskrikanje*, 6. decembar.

209 „Poverenica osudila kolumnu u *Danasu*: Nedopustiv način na koji se kvalifikuju Romi”, *UNS*, 24. februar.

210 „Slučaj Vukotić: podaci iz policije i bezbednosnih službi redovno na stranicama tabloida”, *BIRN*, 24. avgust.

vao stari tekst o Kseniji Vučić, prvoj supruzi predsednika Vučića, posle njene smrti. To je izazvalo negativne reakcije na društvenim mrežama nakon čega je taj dnevnik objavio objašnjenje i izvinjenje.<sup>211</sup> Više medija je neosnovano povezalomajmunske boginje sa LGBT populacijom,<sup>212</sup> voditelji emisije na *TDI radiju* su podržali nasilje nad ženama,<sup>213</sup> *TV Hepi* je podsticao mržnju prema Crnogorcima,<sup>214</sup> a vlasnik *TV Pink* je koristio nacionalnu frekvenciju za lični obračun.<sup>215</sup>

Možda je jedan od najboljih pokazatelja ponašanja tabloida podatak da je sedam njih, za tri dana jula (22–24), objavilo 490 tekstova o presudi mužu pevačice Jelene Marjanović ubijene 2016, sa obiljem prekršaja profesionalnog kodeksa, pre svega iznoseći podatke koji krše prava na privatnost deteta i na dostojanstvo žrtve.<sup>216</sup>

### 3. Položaj pravosuđa

#### 3.1. Pripreme za promenu Ustava 2018–2021. godine

Venecijanska komisija je u svom izveštaju o Srbiji iz 2007. godine,<sup>217</sup> ukazala na problematična rešenja važećeg Ustava kada je reč o mogućnosti političkog uticaja na pravosuđe, a preporuke iz izveštaja Venecijanske komisije u potpunosti su integrisane u aktivnosti AP za Poglavlje 23. Upravo zbog toga se Srbija u postupku pridruživanja Evropskoj uniji i obavezala na promenu Ustava i obezbeđivanje nezavisnosti pravosuđa od političkih uticaja.

U AP za Poglavlje 23 bilo je predviđeno da predlog za promenu Ustava bude usvojen u Narodnoj skupštini u trećem kvartalu 2016. godine, da izrada radnog teksta Ustava i javna rasprava budu sprovedene do kraja 2016. godine, da predlog Ustava bude upućen Venecijanskoj komisiji na mišljenje početkom 2017. godine, a da novi Ustav bude usvojen do kraja 2017. godine.<sup>218</sup>

Međutim, inicijativa za ustavnu reformu u oblasti pravosuđa pokrenuta je tek u proleće 2017. godine a javna rasprava u organizaciji Ministarstva pravde, koju su

211 „Objašnjenje i izvinjenje povodom teksta o Kseniji Vučić na društvenim mrežama”, *Danas*, 30. januar.

212 „Brankica Janković: medijsko povezivanje LGBT populacije i majmunskih boginja je za osudu”, *Tanjug*, 24. maj.

213 „Poverenica: Emisija TDI radija poslala uvredljivu poruku svim ženama”, *Cenzolovka*, 21. mart.

214 „Crna Gora traži reakciju REM”, *Nova.rs*, 14. novembar.

215 „Sukob Željka Mitrovića i Bake Praseta. Da li vlasnik TV Pinka zloupotrebljava nacionalnu frekvenciju”, *Danas*, 7. septembar.

216 „Sedam tabloida za tri dana objavilo više od 490 tekstova o presudi Zoranu Marjanoviću i ubistvu njegove supruge Jelene”, *Cenzolovka*, 27. jul.

217 Venecijanska komisija, *Mišljenje o Ustavu Srbije*, Mišljenje br. 405/2006, CDL-AD (2007) 004, st. 15–17.

218 Akcioni plan za Poglavlje 23, str. 30 i 31.

obeležili verbalni sukobi predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti sa sudijama i tužiocima, trajala je dve godine i nije dala rezultate. Predstavnicima 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.<sup>219</sup>

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.<sup>220</sup> 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 Poslovníkom 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.<sup>221</sup>

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 usvajanja, ponovo usvojen na sednici Vlade održanoj 3. decembra 2020. godine i zatim upućen Narodnoj skupštini na dalje odlučivanje.

Tokom 2021. godine ubrzano su sprovedene brojne aktivnosti koje su rezultirale utvrđivanjem Akta o promeni Ustava 30. novembra 2021. godine,<sup>222</sup> o čijem potvrđivanju su se građani izjasnili na referendumu održanom 16. januara 2022. godine.<sup>223</sup> Na referendum je izašlo tek oko 35% građana od kojih je 59,62% glasalo za usvajanje Akta o promeni Ustava, a 39,35% je bilo protiv.<sup>224</sup>

Prvi značajniji korak u pravcu promene Ustava je učinjen 16. aprila 2021. godine, 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.

---

219 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.

220 „Predlog za promenu Ustava Republike Srbije – Tekst propisa“, *Paragrafs*, 8. januar 2019. godine.

221 „Kuburović: Izmene Ustava nakon izbora“, *Novi magazin*, 18. avgust 2020. godine.

222 Poslanici su dvotrećinskom većinom, glasovima 193 poslanika za i tri protiv, utvrdili Akt o promeni Ustava.

223 Referendum je raspisan 30. novembra 2021. godine, a referendumsko pitanje glasi: „Da li ste za potvrđivanje Akta o promeni Ustava?“

224 Rezultati referenduma objavljeni su na internet stranici Republičke izborne komisije.

Poslanici Skupštine Srbije su zatim dvotrećinskom većinom<sup>225</sup> 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.<sup>226</sup>

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.<sup>227</sup>

Nedugo zatim, 23. juna Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo je, uz značajan pritisak javnosti i Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji,<sup>228</sup> formirao Radnu grupu za izradu Akta o promeni Ustava.<sup>229</sup> Radnu grupu je činilo 11 članova,<sup>230</sup> na 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.

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.<sup>231</sup> 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.<sup>232</sup>

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

225 Za Predlog o promeni Ustava glasalo je 207 poslanika.

226 „Odluka o prihvatanju predloga za promenu Ustava Republike Srbije”. Dostupno na internet stranici Otvorenog parlamenta.

227 „Skupština Srbije usvojila vladin predlog o promeni Ustava u delu pravosuđa”, *Radio Slobodna Evropa*, 7. jun 2021. godine.

228 „Nacionalni konvent: Formirati radnu grupu za izradu akta o promeni Ustava”, *Danas*, 14. jun 2021. godine.

229 „Formirana Radna grupa za izradu akta o promeni Ustava Srbije”, *RTV*, 23. jun 2021. godine.

230 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, zamenik generalnog sekretara Narodne skupštine; Jovan Čosić, 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.

231 Prva sednica je održana 30. juna 2021. godine.

232 „Akt o promeni Ustava doraditi argumentima struke”, *Danas*, 17. septembar 2021. godine.

komisiji. Nakon dobijenog mišljenja Venecijanske komisije od 18. oktobra,<sup>233</sup> novi tekst je utvrđen na sednici Odbora 28. oktobra. Nakon još jednog hitnog mišljenja Venecijanske komisije,<sup>234</sup> 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.

Očigledna brzina kojom je Akt o promeni Ustava pripremljen, a zatim i izglasan, nije bio jedini problem koji je izazvao reakcije u javnosti. Iako su predstavnici vlasti i članovi Radne grupe bili zadovoljni ponuđenim poboljšanjima, njihovi kritičari isticali su da ona ne mogu dovesti do osnovnog cilja – onemogućavanja zakonodavne i izvršne vlasti da utiču na ključne odluke u pravosuđu.

Postignuta je 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. 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.<sup>235</sup>

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.<sup>236</sup> 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.<sup>237</sup> 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 prevagnula 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

---

233 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.

234 Mišljenje Venecijanske komisije o Nacrtu ustavnih amandmana o pravosuđu od 24. novembra, br. 1027/2021 i 1067/2021. Dostupno na internet stranici Venecijanske komisije.

235 *Ibid.*, stav 52.

236 Vidi Revidirani AP za Poglavlje 23, aktivnost 1.1.1. Dostupno na internet stranici Ministarstva pravde.

237 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.

nadležan za pravosuđe ne glasa u postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti javnog tužioca, ipak 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 pravnika 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 pravnika glasovima dve trećine svih narodnih poslanika. Iako se ovako visoko postavljenom kvalifikovanom većinom želeo postići konsenzus predstavnika vlasti i opozicije u Skupštini, 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 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.

### *3.2. Ustavni položaj pravosuđa i izbor sudija i tužilaca – nakon izmene Ustava u februaru 2022. godine*

Prema članu 4 Ustava uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, a odnos tri grane vlasti je izmenama Ustava iz februara 2022. godine definisan kao odnos međusobnog proveravanja i ravnoteže (umesto prethodnog rešenja koje je ovaj odnos definisalo kao odnos ravnoteže i međusobne kontrole).<sup>238</sup> 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 za sve građane.

Izbor sudija i predsednika sudova u Republici Srbiji je, nakon ustavnih promena, poveren Visokom savetu sudstva (VSS). Međutim, do stupanja na snagu novih pravosudnih zakona, izbor sudija koji se prvi put biraju na sudijsku funkciju ostao je u nadležnosti Narodne skupštine. Takvo rešenje je omogućio Ustavni zakon za sprovođenje Akta o promeni Ustava.

---

238 Akt o promeni Ustava je proglašen 9. februara 2022. godine.

Prema novim ustavnim rešenjima, VSS broji 11 članova: 6 izbornih članova iz reda sudija, predsednika Vrhovnog suda i četiri istaknuta pravnik (čl. 151). Šest izbornih članova biraju same sudije. Predsednik Vrhovnog suda je član VSS po položaju, dok četiri istaknuta pravnik bira Narodna skupština. Istaknuti pravnik imaju najmanje deset godina iskustva u pravnoj struci, a Narodna Skupština ih bira od osam kandidata koje predloži nadležni odbor Narodne skupštine, posle javnog konkursa, glasovima dve trećine svih narodnih poslanika. Ako Narodna skupština ne izabere sva četiri člana u roku određenom zakonom, preostale članove posle isteka 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.

Predsednika Vrhovnog suda bira Visoki savet sudstva, po pribavljenom mišljenju opšte sednice Vrhovnog suda, na pet godina. Isto lice ne može biti ponovo birano za predsednika Vrhovnog suda. Predsednike ostalih sudova bira Visoki savet sudstva, na pet godina (čl. 149).

Javno tužilaštvo je prema slovu izmenjenog Ustava jedinstven i samostalan državni organ koji goni učinioce krivičnih i drugih kažnjivih dela i vrši druge nadležnosti kojima se štiti javni interes određen zakonom (čl. 155). Samostalnost javnog tužilaštva, Vrhovnog javnog tužioca, glavnih javnih tužilaca i javnih tužilaca,<sup>239</sup> obezbeđuje i jemči Visoki savet tužilaštva kao samostalan državni organ (čl. 162).

Vrhovnog javnog tužioca bira Narodna skupština, na šest godina, na predlog Visokog saveta tužilaštva posle javnog konkursa, glasovima tri petine svih narodnih poslanika (čl. 158). Visoki savet tužilaštva predlaže Narodnoj skupštini jednog kandidata za Vrhovnog javnog tužioca. Ako Narodna skupština ne izabere Vrhovnog javnog tužioca u roku, posle isteka narednih deset dana, njega bira, između svih kandidata koji ispunjavaju uslove za izbor, komisija koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda, Vrhovni javni tužilac i Zaštitnik građana, većinom glasova. Isto lice ne može biti ponovo birano za Vrhovnog javnog tužioca. Glavnog javnog tužioca bira Visoki savet tužilaštva, na šest godina.

Rešenje o ograničenom mandatu Vrhovnog javnog tužioca je vremenski odloženo Ustavnim zakonom za sprovođenje Akta o promeni Ustava, koji će postojećem Republičkom javnom tužiocu omogućiti da nastavi da vrši funkciju do isteka mandata koji je u toku, a zatim mu omogućiti ponovnu kandidaturu za Vrhovnog javnog tužioca. Isto rešenje je primenjeno i na predsednika Vrhovnog suda, koji će nastaviti da vrši svoju funkciju i moći ponovo da bude biran, uprkos ustavnog normi o organičenju na jedan mandat.

---

239 Vrhovni javni tužilac je novi naziv za dosadašnju funkciju Republičkog javnog tužioca; glavni javni tužilac novi naziv za javnog tužioca. Javni tužioci zamenjuju nekadašnje zamenike javnih tužilaca.

### 3.3. Izrada pravosudnih zakona – usklađivanje sa ustavnim amandmanima

#### 3.3.1. Priprema radnih tekstova Zakona o sudijama, Zakona o uređenju sudova, Zakona o Visokom savetu sudstva, Zakona o javnom tužilaštvu i Zakona o Visokom savetu tužilaštva

Ustavni zakon je za usvajanje pet ključnih zakona iz oblasti pravosuđa – Zakona o sudijama, Zakona o uređenju sudova, Zakona o Visokom savetu sudstva, Zakona o javnom tužilaštvu i Zakona o Visokom savetu tužilaštva odredio rok od godinu dana od dana stupanja na snagu ustavnih promena, koji ističe 9. februara 2023. godine.

Ministarstvo pravde je 15. aprila 2022. godine formiralo dve radne grupe za izradu pravosudnih zakona – Radnu grupu za izradu radnog teksta Zakona o sudijama, Zakona o uređenju sudova i Zakona o Visokom savetu sudstva i Radnu grupu za izradu radnog teksta Zakona o javnom tužilaštvu i Zakona o Visokom savetu tužilaštva. Ministarstvo pravde je objavilo da su radne grupe počele da rade 6. maja 2022. godine, navodeći da su članovi radnih grupa ugledni pravni stručnjaci iz državnih organa, sudova, odnosno iz javnih tužilaštava, naučnih instituta, te profesori pravnih fakulteta i predstavnici advokature. Ipak, Ministarstvo je sastav radnih grupa objavilo tek nakon što je na tome insistiralo civilno društvo, dva meseca nakon što su grupe formirane i nakon što je izrada radnih tekstova zakona već otpočela.

Sudijske i tužilačke grupe Ministarstva pravde su od jula do septembra 2022. godine radile na pripremi radnih tekstova pravosudnih zakona, ali bez učešća javnosti, odbijajući da sastancima radne grupe prisustvuju posmatrači. Ministarstvo pravde je krajem avgusta 2022. godine od radnih grupa dobilo mandat za konačnu redakciju radnih tekstova zakona, te je na taj način donelo presudne odluke o njihovom sadržaju. Radni tekstovi sudskih i tužilačkih zakona su objavljeni polovinom septembra 2022. godine.

Radne verzije nacрта pet pravosudnih zakona prvo su dostavljene Venecijanskoj komisiji, a potom su predstavljene domaćoj javnosti. Krajem septembra Ministarstvo pravde pozvalo je sve zainteresovane strane da dostave svoje pisane komentare na objavljene verzije.

#### 3.3.2. Priprema Nacrta zakona o sudijama, Zakona o uređenju sudova, Zakona o Visokom savetu sudstva, Zakona o javnom tužilaštvu i Zakona o Visokom savetu tužilaštva

Venecijanska komisija je na plenarnoj sednici održanoj 21–22. oktobra 2022. godine usvojila mišljenje o radnim tekstovima Zakona o sudijama, Zakona o uređenju sudova, Zakona o Visokom savetu sudstva.<sup>240</sup> Nakon toga, Ministarstvo pravde je u novembru 2022. godine izvršilo određene korekcije u radnim tekstovima i u

---

240 Mišljenje Venecijanske komisije br. 1088/2022 od 24. oktobra.



novembru 2022. godine objavilo nacрте tri sudijska zakona, a zatim i nacрте dva tužilačka zakona. Važno je naglasiti da su se intervencije u radne tekstove oslanjale tek na deo sugestija Venecijanske komisije, ali da se ni na koji način nisu oslanjale na brojne komentare koji su upućeni Ministarstvu pravde tokom perioda prikupljanja sugestija na radne tekstove. O sugestijama upućenim na radne tekstove zakona Ministarstvo pravde nije sačinilo izveštaj.

Venecijanska komisija je na korigovane tekstove sudskih zakona objavila mišljenje 19. decembra 2022. godine,<sup>241</sup> a istog dana je objavljeno i mišljenje o nacrtima dva tužilačka zakona.<sup>242</sup>

### *3.3.3. Sugestije Venecijanske komisije na radne tekstove i nacрте sudijskih zakona*

Komisija je u mišljenjima od 24. oktobra i 19. decembra načelno pozdravila trud i vreme koje su srpske vlasti uložile u pripremu zakona, za koje smatraju da su dobro strukturirani, jasno napisani i koji regulišu sva važna pitanja položaja sudstva. Kada je reč o sadržini radnih tekstova, Komisija je zaključila da, uprkos mnogim pozitivnim promenama, sprski pravosudni sistem i dalje karakteriše strogi hijerarhijski duh, koji se sastoji od višestrukih mehanizama evaluacije i kontrole. Kao najkritičnije tačke sistema, Komisija navodi da Ministarstvo pravde teži da zadrži ovlašćenja pri usvajanju i kontrolisanju primene Sudskog poslovnika, pri uticaju na sistematizaciju radnih mesta u sudovima i pri odobravanju sudskog budžeta. Slična kritika upućena je i na brojne mehanizme kontrole koju vrše predsednici sudova – kako u funkcionisanju sopstvenih sudova, tako i u kontrolisanju rada sudova nižeg ranga. Ocenjeno je da je predloženi kvorum za odlučivanje u VSS-u (8 glasova) previsok, s obzirom na to da otvara mogućnost blokade rada ovog organa. Komisija je kritikovala i preširoku definiciju nedozvoljenog uticaja na sudije, koja u istu ravan stavlja uticaj političkih vlasti na sudske postupke i legitimnu kritiku rada pravosuđa, koju upućuju civilno društvo ili građani. Venecijanska komisija je apelovala da se zabrana sudijama da „politički deluju na drugi način” preciznije definiše, jer u formi u kojoj je sada predviđena može onemogućiti sudije da javno diskutuju, pa čak i da glasaju na izborima.

U Mišljenju od 19. decembra se ponovo i naročito ističe opasnost od politički homogene strukture istaknutih pravnika u VSS, koju je potrebno prevazići dodatnim zakonskim garancijama i pravilnim tumačenjem zakonskih normi.

### *3.3.4. Sugestije Venecijanske komisije na radne tekstove i nacрте tužilačkih zakona*

Radni tekstovi Zakona o javnom tužilaštvu i Zakona o Visokom savetu tužilaštva su, čak i uz najbolje namere, teško mogli da izbegnu tačke spoticanja koje su definisane ustavnim tekstom. Podsetimo, Akt o promeni Ustava omogućio je da

---

241 Mišljenje Venecijanske komisije br. 1112/2022 od 19. decembra.

242 Mišljenje Venecijanske komisije br. 1106/2022 od 19. decembra.

Vrhovnog javnog tužioca i dalje bira Narodna skupština, da Visoki savet tužilaca ima jednog izbornog tužioca manje (5) nego što je to bio slučaj prema prethodnom rešenju, čime tužioci ostaju u manjini u najvišem tužilačkom telu. Ministar pravde ostao je član ovog pravosudnog tela, uprkos brojnim upozorenjima međunarodnih institucija, u prvom redu Venecijanske komisije, da ovo rešenje nije prihvatljivo i da predstavnik izvršne vlasti, uz četiri istaknuta pravnika koje bira Narodna skupština mogu biti izvor političke kontrole nad tužilaštvom.

U Mišljenju od 19. decembra Venecijanska komisija je još jednom istakla svoju zabrinutost da će Vrhovni javni tužilac i ministar pravde u Visokom savetu tužilaštva zadržati ključnu ulogu. Ova zabrinutost se pojačava konstatacijom da postoji bojazan da će i istaknuti pravници, kao i članovi VSS, biti politički homogena struktura povezana sa vladajućom većinom. Komisija ističe da, uprkos pojedinim pozitivnim pomacima, tužilaštvo ostaje strogo hijerarhijski ustrojeno, što nije bila preporuka Venecijanske komisije, ali što je legitiman izbor srpskih vlasti.

### *3.4. Kontinuirano nerazumevanje podele vlasti – ugrožavanje slobode udruživanja i izražavanja mišljenja; izbori sudija i predsednika sudova u prelaznom periodu*

Nacrt Zakona o sudijama koji je u postupku usvajanja ostaje pri uskom i nejasnom definisanju prava na udruživanje sudija koji vidimo i u još uvek važećem Zakonu o sudijama. Pravo na udruživanje se i dalje definiše kao pravo na strukovno udruživanje radi zaštite svojih interesa i očuvanja nezavisnosti u radu. Ovakav koncept prava sudija na udruživanje nije u skladu sa međunarodnim standardima i isključuje pravo sudije da javno deluje u zaštiti vladavine prava. Usvajanje predloženog rešenja moglo bi dodatno da obeshrabri sudije da na bilo koji način javno istupaju u zaštiti podele vlasti. Ovakva pravila o udruživanju treba posmatrati u kontekstu višegodišnjih i kontinuiranih napada na sudije u Narodnoj skupštini. Napadi su uglavnom bili usmereni na sudije koji kritički govore o odnosu izvršne i zakonodavne vlasti prema sudstvu, odnosno njihovoj težnji da zadrže politički uticaj nad sudstvom.

Takođe, treba primetiti da je zahvaljujući rešenjima Ustavnog zakona za sprovođenje Akta o promeni Ustava tokom 2022. godine u Narodnoj skupštini prvi put na sudijsku funkciju izabrano više desetina sudija, dok su mnogi od njih izabrani tokom decembra 2022. godine. Time je Narodna skupština odbila da se uzdrži od izbora koji će već od februara 2022. godine preći u ruke Visokog saveta sudstva i time dala politički signal da i dalje ima ambicije da odlučuje o personalnim rešenjima u sudstvu.

## 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 Visokog saveta tužilaštva (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. Sudije Ustavnog suda imaju mandat 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 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. 146, st. 6); odlučuje o žalbi javnog tužioca i zamenika javnog tužioca protiv odluke o prestanku funkcije (čl. 158, st. 8); odlučuje o žalbi organa autonomne pokrajine protiv pojedinačnog akta ili rad-

nje 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 (ZUS). 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.<sup>243</sup>

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 opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava ili potvrđenim međunarodnim ugovorima koje nije zajemčeno Ustavom. Naime, u skladu sa članom 16 Ustava, opšteprihvaćena 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 opšteprihvaćenim 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.

---

243 Dostupno na internet stranici Ustavnog suda.

## 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. Poslovnik 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).

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.<sup>244</sup> 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.<sup>245</sup>

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 potkrepljena 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 2021. godini

U ovom poglavlju biće predstavljeni podaci o radu Ustavnog suda u 2021. godini koji su javno objavljeni.<sup>246</sup>

---

244 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.

245 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.

246 Pregled rada Ustavnog suda u 2021. godini. Dostupno na internet stranici Ustavnog suda.

Ustavni sud je u toku 2021. godine formirao 18.198 novih predmeta, što je 4.777 predmeta više nego 2020. godine, kada je formiran 13.421 novi predmet. Od navedenog broja novoformiranih predmeta čak 17.924 su predmeti ustavnih žalbi, što čini 36,15% više ustavnih žalbi od 2020. godine kada je ovaj broj iznosio 13.164 i što ujedno predstavlja do sada najveći broj predmeta formiranih po ustavnim žalbama u toku jedne godine. Međutim, ova činjenica je objašnjena time što je 2021. godine svaki podnesak koji je bio naslovljen kao ustavna žalba zaveden kao poseban predmet da bi tek nakon formiranja predmeta dolazilo do spajanja ustavnih žalbi npr. kada su u pitanju žalbe različitih podnosilaca kojima se ističe povreda istog zajemčenog prava u istom postupku ili u odnosu na isti osporeni pojedinačni akt. Prethodnih godina je pak jedan predmet formiran spajanjem više podnesaka u tzv. tipskim predmetima pre nego što su oni bili zavedeni kao ustavne žalbe, te se ovakvim novim zavođenjem predmeta može objasniti značajno veći broj primljenih ustavnih žalbi u 2021. godini nego u prethodnim godinama.

Preostali novoformirani predmeti sastoje se od 65 predmeta u kojima zahtevi stranaka nisu obuhvaćeni ustavnim nadležnostima Ustavnog suda, kao i 209 novih predmeta iz drugih nadležnosti Ustavnog suda što predstavlja 7,73% predmeta više nego u 2020. godini, kada je ovaj broj iznosio 194. Od navedenih 209 predmeta koji su formirani u 2021. godini u 184 je tražena kontrola saglasnosti zakona s Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorom, kontrola saglasnosti potvrđenog međunarodnog ugovora s Ustavom kao i kontrola ustavnosti i/ili zakonitosti propisa i drugih opštih akata, 23 predmeta formirano je po zahtevima za rešavanje sukoba nadležnosti, a 2 predmeta formirana su povodom žalbi izjavljenoj protiv odluke o prestanku sudijske funkcije odnosno o prestanku javnotužilačke funkcije.

Ukoliko se uključe i nerešeni predmeti iz ranijih godina, Ustavni sud je u toku 2021. godine radio na 41.120 predmeta što je 5.909 predmeta više u odnosu na broj predmeta u radu u 2020. godini, a što ujedno predstavlja najveći do sada zabeležen broj predmeta u radu Ustavnog suda u jednoj godini. Ustavni sud je u toku 2021. godine rešio 13.524 predmeta od čega je 13.316 predmeta ustavnih žalbi, 138 predmeta normativne kontrole, 22 predmeta iz ostalih nadležnosti Ustavnog suda, dok je rešenih predmeta koji nisu u nadležnosti Ustavnog suda bilo 48.

Ubedljivo najveći broj predmeta na kojima je Ustavni sud radio u toku 2021. godine formiran je po ustavnim žalbama (40.596) od kojih je rešio 13.316. Nerešeno je ostalo 27.280 predmeta, od kojih je 12.679 predmeta iz perioda od 2012. do 2020. godine. Kada je reč o predmetima formiranim po ustavnim žalbama koje su podnete u toku 2021. godine Ustavni sud je rešio 18,54% ovih predmeta.

Od ukupnog broja rešenih ustavnih žalbi u 2021. godini u 1.147 slučajeva done su odluke o usvajanju ili odbijanju ustavne žalbe. Ustavni sud je doneo ukupno 80 odbijajućih odluka, dok je odluka kojima se usvaja ustavna žalba i utvrđuje povreda prava zajemčenih Ustavom u 2021. godini bilo 1.067. Sud je u tim predmetima, kao i u 2020. godini, najčešće utvrđivao povredu prava na pravično suđenje, prava na imovinu i prava na suđenje u razumnom roku. Povodom utvrđenih povreda

ustavnih prava u 623 predmeta sud je utvrdio i pravo podnosioca ustavnih žalbi na naknadu nematerijalne štete, a u 60 predmeta utvrdio pravo na naknadu materijalne štete na teret sredstava budžeta Republike Srbije. Ukupna visina utvrđene naknade nematerijalne štete iznosi 2.124.150 evra u dinarskoj protivvrednosti po srednjem kursu Narodne banke Srbije na dan isplate, dok je visina naknade materijalne štete utvrđivana u iznosima potraživanja koji su utvrđeni izvršnim sudskim odlukama, a koji su u stečajnim ili izvršnim postupcima ostali nenaplaćeni. Ustavni sud je kao i prethodnih godina najveći broj ustavnih žalbi odbacio rešenjem, i to 7.816. Rešenjem o obustavi okončana su 83 postupka po ustavnim žalbama, a 4.270 ustavne žalbe rešene su na drugi način (što podrazumeva spajanje postupaka, presignaciju, ustupanje i službene beleške).

Ustavni sud je u toku 2021. godine radio na 446 predmeta iz nadležnosti Ustavnog suda. Od navedenog broja rešeno je 160 predmeta i to najveći broj donošenjem zaključka o odbacivanju inicijative/predloga/zahteva, dok je u samo 10 slučajeva doneta odluka o utvrđivanju neustavnosti odnosno nezakonitosti određenog akta.

#### *4.4. Važne odluke Ustavnog suda u 2022. godini*

##### *4.4.1. Odabrane odluke Ustavnog suda o nesaglasnosti odredaba pojedinih zakona sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima*

Ustavni sud je u 2022. godini utvrdio da pojedine odredbe Zakona o socijalnoj zaštiti i Zakona o prekršajima nisu u skladu sa Ustavom odnosno potvrđenim međunarodnim ugovorom.

Odluka Ustavnog suda Iuz – 332/2015 – Zakon o socijalnoj zaštiti – protivustavno propisivanje mera socijalne uključenosti u celini podzakonskim aktom i nesaglasnost sa članom 21, st. 1 Ustava

Ustavni sud je 23. decembra 2021. godine pokrenuo postupak za ocenu ostavnosti odredaba člana 80, st. 3 i 4 Zakona o socijalnoj zaštiti, a 21. aprila 2022. godine doneo je odluku da sporne odredbe nisu u saglasnosti sa Ustavom.

Osporene odredbe člana 80, st. 3 i 4 Zakona o socijalnoj zaštiti nalaze se među odredbama kojima se uređuje materijalna podrška korisnicima socijalne zaštite i njihovim porodicama, i njima je između ostalog propisano da: svako je odgovoran za zadovoljenje sopstvenih životnih potreba i potreba svoje porodice (st. 1); pojedinac koji je sposoban za rad, u smislu propisa o radu i o penzijskom i invalidskom osiguranju, odnosno u smislu propisa o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, ima pravo i dužnost da učestvuje u aktivnostima koje omogućavaju prevazilaženje njegove nepovoljne socijalne situacije, odnosno u sprovođenju mera kojima se obezbeđuje njegova socijalna uključenost (st. 2); centar za socijalni rad može zaključiti sporazum sa korisnikom materijalne podrške o aktivnom prevazila-

ženju njegove nepovoljne socijalne situacije, koji sadrži aktivnosti i obaveze korisnika, kao i mogućnost umanjena i prestanka prava na materijalnu podršku u slučaju neopravdanog neizvršavanja obaveza iz sporazuma (st. 3); mere socijalne uključenosti propisuje Vlada (st. 4); izgled i sadržinu individualnog plana aktivacije propisuje ministar nadležan za socijalnu zaštitu (st. 5).

Ustavni sud je postavio dva ustavnopravna pitanja koja je našao kao sporna u vezi sa navedenim odredbama Zakona o socijalnoj zaštiti. Prvo, da li propisivanje mera socijalne uključenosti u celini može biti prepušteno podzakonskom aktu i da li propisivanje ovih mera spada u izvršavanje zakona saglasno nadležnostima Vlade koje su propisane odredbama člana 123, tač. 2 i 3 Ustava. Drugo pitanje koje je Ustavni sud postavio polazeći od načela vladavine prava iz člana 3 Ustava, a u vezi odredbe člana 80, st. 3 osporenog zakona, jeste da li umanjeno ili gubitak (prestanak) prava na materijalnu podršku može biti predmet sporazumevanja između centra za socijalni rad i korisnika ili zakonom moraju biti propisani uslovi pod kojima dolazi do umanjena ili prestanka prava koje je utvrđeno pravnosnažnim rešenjem nadležnog organa, kao i da li je ova odredba saglasna članu 21, st. 1 Ustava kojim se proklamuje načelo jednakosti svih pred zakonom.

U rešavanju navedenih ustavnopravnih pitanja Ustavni sud je pošao od prava na socijalnu zaštitu koje jemči član 69, st. 1 Ustava i shodno kojem 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. Ustavom su dakle utvrđeni nosioci garantovanog prava, kao i načela na kojima se zasniva njegovo pružanje, ali ne i konkretna sadržina prava na socijalnu zaštitu, zbog čega je način ostvarivanja ovog prava potrebno propisati zakonom.

Ustavni sud je našao da su načela na kojima počiva sistem socijalne zaštite koji uređuje Zakon o socijalnoj zaštiti u saglasnosti sa Ustavom, kao i da zakonodavac nema ustavna organičenja kada je reč o propisivanju vrste prava/usluga u oblasti socijalne zaštite. Sa druge strane, Ustavni sud nalazi da je zakonodavac prilikom uređivanja jedne oblasti društvenog života obavezan da zakonom uredi uslove koji su od značaja za sticanje i ostvarivanje određenog prava, kao i uslove koji dovode do umanjena ili prestanka tog prava.

Polazeći od navedenog, Ustavni sud je zaključio da postoji ne samo pravo već i obaveza korisnika prava na materijalnu podršku koji je sposoban za rad<sup>247</sup> da učestvuje u sprovođenju aktivnosti kojima se realizuje određena mera socijalne uključenosti, a povodom kojih je postigao sporazum sa centrom za socijalni rad o aktivnom prevazilaženju svoje nepovoljne socijalne situacije, te da od izvršavanja ove obaveze zavisi dalje ostvarivanje prava na materijalnu podršku. Zbog toga je Ustavni sud stao

---

247 U smislu propisa o radu i o penzijskom i invalidskom osiguranju, odnosno u smislu propisa o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom.



na stanovište da propisivanje mera socijalne uključenosti, i to pre svega vrste tih mera i njihove osnovne sadržine, ne može biti u celini prepušteno podzakonskom aktu Vlade kako to predviđa osporena odredba člana 80, st. 4 Zakona o socijalnoj zaštiti, već ono mora biti uređeno zakonom, a podzakonskim aktom samo bliže razrađeno. Obaveza aktivnog učešća u aktivnostima na sprovođenju mera socijalne uključenosti po stanovištu Ustavnog suda, zapravo predstavlja dodatni uslov za ostvarivanje utvrđenog prava na materijalnu podršku, te zbog toga propisivanje ovih mera ne spada u domen izvršavanja zakona saglasno nadležnostima Vlade koje su utvrđene odredbama člana 123, tač. 2 i 3 Ustava.

Ustavni sud je razmatrajući odredbu člana 80, st. 3 Zakona o socijalnoj zaštiti našao da umanjene ili gubitak (prestanak) prava na materijalnu podršku ne može biti predmet sporazumevanja između korisnika i centra za socijalni rad, već da uslovi pod kojima dolazi do umanjenja ili prestanka prava koje je utvrđeno pravnosnažnim rešenjem nadležnog organa moraju biti propisani zakonom. Naime, Ustavni sud je zaključio da ova odredba nije saglasna načelu jednakosti svih pred zakonom iz člana 21, st. 1 Ustava, budući da je njom predviđeno kao mogućnost umanjenje ili gubitak prava na materijalnu podršku zbog neopravdanog neizvršavanja obaveza čije nastupanje isključivo zavisi od toga da li je to u konkretnom slučaju predviđeno sporazumom ili ne. To znači da u istoj pravnoj situaciji – neopravdano neizvršavanje obaveza iz sporazuma – sporazum sa nekim korisnicima može sadržati odredbu o umanjenju prava, sa nekima o gubitku prava, dok je u odnosu na neke korisnike moguće da sporazum uopšte ne sadrži nijednu od ovih odredaba.

Konačno Ustavni sud je polazeći od pravne izvesnosti i sigurnosti subjekata na koje se pravna norma odnosi a koje obuhvata načelo vladavine prava, zauzeo stav da je zakonodavac, u odnosu na neopravdano neizvršavanje obaveza iz sporazuma, bio dužan da uredi pitanja umanjenja prava na materijalnu podršku, i najpre obim umanjenja, pravnu prirodu umanjenja (trajno ili privremeno umanjenje za određeni period), uslove pod kojima dolazi do umanjenja prava i uslove pod kojima dolazi do prestanka prava, postupak u kome se utvrđuje ispunjenost uslova za umanjenje ili prestanak prava ali i da propiše pravnu zaštitu protiv odluke o umanjenju prava, kao i protiv odluke o prestanku prava iz razloga neopravdanog neizvršavanja preuzetih obaveza.

Odluka Ustavnog suda Iuz – 25/2018 – Zakon o prekršajima –  
propisivanja objektivnog roka za ponavljanje prekršajnog postupka  
nije u saglasnosti sa pravom na sudsku zaštitu u slučaju povrede ljudskog  
ili manjinskog prava iz člana 22, st. 1 Ustava

Ustavni sud je 16. septembra 2021. godine na osnovu inicijative pokrenuo postupak za utvrđivanje neustavnosti i nesaglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorom odredbe člana 281, st. 3 Zakona o prekršajima, a 7. aprila 2022. godine doneo je odluku da sporna odredba nije u saglasnosti sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorom. U ovom slučaju kao sporno se postavilo pitanje da li je

propisivanjem objektivnog roka za podnošenje zahteva za ponavljanje prekršajnog postupka dovedeno u pitanje ostviranje ustavnih garancija iz članova 18, 22, 32 i 36 Ustava, odnosno članova 6 i 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Naime, Zakon o prekršajima u članu 280, st. 1, tač. 1 do 6 propisuje da se prekršajni postupak okončan pravnosnažnom odlukom može ponoviti u nekoliko slučajeva: ako se dokaže da je odluka zasnovana na lažnoj ispravi ili na lažnom iskazu svedoka ili veštaka (tač. 1); ako se dokaže da je odluka doneta usled krivičnog dela sudije ili drugog službenog lica koje je učestvovalo u postupku (tač. 2); ako se utvrdi da je lice koje je kažnjeno za prekršaj za istu radnju već jednom kažnjeno za prekršaj, privredni prestup ili krivično delo (tač. 3); ako se iznesu nove činjenice ili podnesu novi dokazi koji bi sami za sebe ili u vezi sa ranijim dokazima doveli do drugačije odluke da su bili poznati u ranijem postupku (tač. 4); ako okrivljeni 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 po okrivljenog (tač. 5); ako je Ustavni sud, u postupku po ustavnoj žalbi, utvrdio povredu ili uskraćivanje ljudskog ili manjinskog prava i slobode zajemčene Ustavom u prekršajnom postupku, a to je moglo da bude od uticaja na donošenje povoljnije odluke po okrivljenog (tač. 6).

Subjektivni rok za podnošenje zahteva za ponavljanje prekršajnog postupka propisan odredbom člana 281, st. 2 Zakona o prekršajima iznosi 60 dana od dana kada je stranka saznala za postojanje činjenica i okolnosti iz prethodnog stava ovog člana, dok je objektivni rok za njegovo podnošenje bio propisan spornom odredbom člana 281, st. 3 ovog zakona koja je predviđala da se zahtev za ponavljanje postupka ne može podneti po proteku roka od dve godine od dana kad je odluka povodom koje se traži ponavljanje postupka postala pravnosnažna.

Odlučujući o ustavnosti odredbe člana 281, st. 3 Zakona o prekršajima, Ustavni sud je našao pre svega da je u ustavnoj nadležnosti zakonodavaca da uredi ostvarivanje i zaštitu sloboda i prava građana u postupku pred sudovima i drugim državnim organima, te da samim tim ima ovlašćenje da uredi sistem pravnih sredstava u tom postupku, uslove za njihovo korišćenje i rokove za njihovo podnošenje. S tim u vezi, budući da se vanrednim pravnim sredstvom omogućava preispitivanje pravnosnažne sudske odluke, Ustavni sud nalazi da poseban značaj sa stanovišta pravne sigurnosti ima propisivanje kako subjektivnih tako i objektivnih rokova za podnošenje ovog pravnog sredstva.

Međutim, polazeći od ustavne obaveze države da obezbedi ostvarivanje prava zajemčenih Ustavom i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, a pre svega prava na pravično suđenje i prava na pravno sredstvo, Ustavni sud zaključuje da propisivanje objektivnog roka za podnošenje zahteva za ponavljanje postupka, koji se računa od dana pravnosnažnosti odluke u odnosu na koju

se zahteva ponavljanje postupka i čijim istekom ovaj pravni lek više nije moguće koristiti, u slučaju kada se zahtev podnosi iz razloga propisanih odredbama člana 280, st. 1, tač. 5 i 6 Zakona o prekršajima. ozbiljno ugrožava ostvarivanje zajemčenih ljudskih prava.

Naime, Ustavni sud je ocenio da je zakonodavac radi delotvorne zaštite ljudskih prava odnosno kada bi to moglo da bude od uticaja na donošenje povoljnije odluke po okrivljenog, kao razloge za ponavljanje prekršajnog postupka predvideo mogućnost da okrivljeni upotrebi odluku Evropskog suda za ljudska prava kojom je utvrđena povreda ljudskog prava, odnosno odluku Ustavnog suda u kojoj je u postupku po ustavnoj žalbi, utvrđena povreda ili uskraćivanje ljudskog ili manjinskog prava i slobode zajemčene Ustavom u prekršajnom postupku. Međutim, Ustavni sud je zaključio da propisivanje objektivnog roka od dve godine od dana pravnosnažnosti presude povodom koje se traži ponavljanje postupka nije u skladu sa članom 22, st. 1 Ustava kojim je propisano da svako ima pravo na sudsku zaštitu, ako mu je povređeno ili uskraćeno neko ljudsko ili manjinsko pravo zajemčeno Ustavom, kao i pravo na uklanjanje posledica koje su tom povredom nastale. U vezi sa navedenim, Ustavni sud dalje zaključuje i da se u ovom konkretnom slučaju zahtev za ponavljanje postupka ne može smatrati delotvornim pravnim sredstvom sa stanovišta člana 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

U obrazloženju svoje odluke Ustavni sud je naveo da stranka nikako ne može uticati na to da se postupak pred Ustavnim sudom ili Evropskim sudom okonča u roku od dve godine koji je određen odredbom člana 280, st. 3 Zakona o prekršajima, dok je sa druge strane okončanje ovih postupaka propisano kao uslov za podnošenje ovog pravnog sredstva. Evropski sud za ljudska prava je zauzeo stav da je ustavna žalba u Republici Srbiji delotvorno pravno sredstvo za zaštitu sloboda i prava građana i zbog toga je neophodno da pre obraćanja Evropskom sudu za ljudska prava bude okončan postupak po ustavnoj žalbi pred Ustavnim sudom. Tek nakon donošenja odluke Ustavnog suda po ustavnoj žalbi, stranka u roku od šest meseci (četiri meseca)<sup>248</sup> ima pravo da se obrati Evropskom sudu za ljudska prava u skladu sa članom 22, st. 2 Ustava. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud je utvrdio da se odredbom člana 281, st. 3 u vezi sa članom 280, st. 1, tač. 5 i 6 Zakona o prekršajima dovodi u pitanje ostvarivanje drugih prava zajemčenih Ustavom, odnosno zadire u suštinu Ustavom zajemčenih prava iz članova 32 i 36 Ustava, odnosno prava na pravično suđenje i prava na pravno sredstvo.

---

248 Iako je u odluci Ustavnog suda naveden rok od 6 meseci, treba napomenuti da je Protokolom br. 15 uz Konvenciju, od 1. februara 2022. godine rok za podnošenje predstavke Evropskom sudu za ljudska prava skraćen na 4 meseca, pa tako prema izmenjenom članu 35 Konvencije „Sud može uzeti predmet u postupak tek kada se iscrpe svi unutrašnji pravni lekovi, u skladu sa opštepriznatim načelima međunarodnog prava, i u roku od četiri meseca od dana kada je povodom njega doneta pravosnažna odluka.”

#### 4.4.2. Odabrane odluke Ustavnog suda o podnetim ustavnim žalbama

Odluka Ustavnog suda UŽ – 7951/2015 – Povreda prava na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta iz člana 25 Ustava u vezi sa načelom zabrane diskriminacije iz člana 21 Ustava

Ustavni sud je na sednici održanoj 27. januara 2022. godine usvojio ustavnu žalbu i svojom odlukom UŽ – 7951/2015 utvrdio da je podnosiocu ustavne žalbe radnjama Prvog osnovnog javnog tužilaštva u Beogradu u predmetu Kt. 3017/15 – Keo. 1247/15 povređeno pravo na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta iz člana 25 Ustava, a u vezi sa načelom zabrane diskriminacije iz člana 21 Ustava. Ustavni sud, međutim, nije utvrdio pravo podnosioca ustavne žalbe na naknadu nematerijalne štete zbog povrede prava, iako je to podnosilac zahtevao, a ustavnu žalbu je u delu u kom se ističu druge povrede Ustava odbacio. Imajući u vidu značaj koji ova odluka ima za zaštitu Ustavom zajamčenih ljudskih prava i sloboda, Ustavni sud je odlučio da odluku objavi u Službenom glasniku. U skladu sa članom 60 Poslovnika o radu Ustavnog suda dvoje sudija je iskoristilo svoje pravo na izdvojeno mišljenje na navedenu odluku i dostavilo svoja pismena obrazloženja. Izdvojena mišljenja su u skladu sa navedenom odredbom poslovnika objavljena sa odlukom Ustavnog suda u Službenom glasniku i u Biltenu Ustavnog suda.

Ustavni sud je konstatovao da podnosilac ustavne žalbe smatra da tužilaštvo nije sprovedo delotvornu istragu u vezi napada na njega, budući da nije istražen mogući diskriminatorni motiv za napad, jer prilikom primene načela oportuniteta krivičnog gonjenja tužilaštvo nije imalo u vidu motiv mržnje na strani napadača, a zbog pretpostavljene seksualne orijentacije podnosioca ustavne žalbe. Zbog navedenog, podnosilac tvrdi da je došlo do povrede načela zabrane diskriminacije iz člana 21 Ustava i člana 14 Evropske konvencije, prava na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta iz člana 25 Ustava i zabrane zlostavljanja iz člana 3 Evropske konvencije.

Ustavni sud je, između ostalog, razmatrao pitanje da li je postupanje koje je podnosilac pretrpeo kritičnom prilikom kada je napadnut dostiglo minimalni nivo ozbiljnosti da uživa zaštitu po članu 25 Ustava. Primenujući primere iz relevantne prakse Evropskog suda za ljudska prava na konkretan slučaj, Ustavni sud je utvrdio da je podnosilac kritičnom prilikom tvrdio da je od strane dva lica, bez ikakvog povoda fizički i verbalno napadnut, da je kao posledicu napada pretrpeo telesne povrede, kao i psihičke posledice. O navedenim povredama priložena je i medicinska dokumentacija, a posebno je značajno ukazivanje na homofobni motiv napada koji je zasnovan na pretpostavljenoj seksualnoj orijentaciji podnosioca, kao i osećanja straha, tuge, nesigurnosti i poniženja koje je podnosilac naveo da je pretrpeo. Zbog svega iznetog, Ustavni sud je pošao od činjenice da težina fizičkih povreda koje je podnosilac pretrpeo nije od presudnog značaja u konkretnom slučaju za ocenu pitanja primenljivosti člana 25 Ustava, već da su od odlučujućeg značaja osećaj poniženja i nesigurnosti, kao i psihološke posledice koje po redovnom toku stvari nastupaju

kao posledica takve vrste napada, a što podrazumeva i povredu ljudskog dostojanstva podnosioca. Ustavni sud je zbog svega navedenog zaključio da je u ovom slučaju ostvaren minimalni nivo ozbiljnosti koji je potreban da bi postupanje koje je podnosilac navodno pretrpeo prilikom napada uživao zaštitu po članu 25 Ustava. Ustavni sud je dalje ispitivao i da li su osporenim radnjama tužilaštva podnosiocu povređena Ustavom zajemčena prava iz člana 25 Ustava u vezi sa članom 21 Ustava, odnosno da li je u konkretnom slučaju sprovedena delotvorna istraga u pogledu predmetnog napada na podnosioca, a u vezi sa obavezom nadležnog organa da istraži moguće diskriminatorne motive za nasilni događaj.

U vezi sa iznetim, Ustavni sud je našao da su postojale jasne indicije da je krivično delo izvršeno iz mržnje, odnosno da je napad na podnosioca učinjen zbog njegove pretpostavljene seksualne orijentacije budući da su učinioci prema navodima podnosioca prilikom napada njemu dovikivali „stoj pederčino“, „gde si pošao pederčino“, a kada su ga oborili na tlo dok su ga šutirali sve vreme dovikivali da je „pederčina“. U ovom slučaju Ustavni sud je našao da se ne može zaključiti da su policija i tužilaštvo preduzeli sve razumne korake kako bi utvrdili da li je istina da su mu u više navrata dobacili da je „pederčina“, uz pretnje smrću, odnosno da su imali u vidu homofobični karakter uvreda koje su prilikom napada upućene podnosiocu, a zbog njegove pretpostavljene seksualne orijentacije. Prilikom donošenja ovog zaključka Ustavni sud je pošao najpre od nepreciznih navoda krivične prijave MUP-a u kojoj je istaknuto da su napadači podnosioca „uz uvrede oborili na trotoar“ i da su ga, na kraju, „uz uvrede i pretnje, oterali sa lica mesta“, bez preciziranja koje su mu uvrede i pretnje izrečene prilikom napada, iako je podnosilac to detaljno opisao u svojoj izjavi, kao i da pri saslušanju u svojstvu građanina u policiji jedan od napadača koji je izjavio da su mu „nešto dobacili“ nije upitan šta su tom prilikom dobacili podnosiocu, odnosno kako je to podnosilac kazao u svojoj izjavi. Iz napred navedenog, Ustavni sud zaključuje da su nadležni organi propustili da ispituju eventualno postojanje homofobičnog motiva za napad na podnosioca, u skladu sa praksom Evropskog suda.

Polazeći od konstatacije da je u konkretnom slučaju nakon uplate iznosa od po 60.000,00 dinara od strane osumnjičenih krivična prijava podneta protiv njih odbačena, primenom oportuniteta krivičnog gonjenja, Ustavni sud je pozivajući se na svoju praksu<sup>249</sup> istakao i da je primena načela oportuniteta krivičnog gonjenja načelno ustavnopravno prihvatljiva, međutim da ne mora biti opravdana u svakom konkretnom slučaju. Ovo naročito kada je reč o uslovljenom oportunitetu krivičnog gonjenja, s obzirom na vrstu i prirodu obaveze koja je tada određena osumnjičenom i kategoriju oštećenog o kojem se radi.

S tim u vezi, Ustavni sud navodi i da u svakom konkretnom slučaju kada razmatra primenu načela oportuniteta, tužilaštvo ocenjuje i da li je odlaganje gonjenja i odbacivanje krivične prijave celishodno sa aspekta javnog interesa ili je ipak potrebno sprovesti krivični postupak, bez obzira na ispunjenost formalnih uslova za

---

249 Odluka Ustavnog suda Už – 9956/2016 od 29. decembra 2020. godine.

primenu oportuniteta. Ustavni sud je u ovom konkretnom slučaju zauzeo stav da su motiv navodnog napada i okolnost da je podnosilac ustavne žalbe napadnut usled mržnje zasnovane na njegovoj pretpostavljenoj seksualnoj orijentaciji, nesumnjivo bili od značaja za procenu javnog interesa za sprovođenje krivičnog postupka, naročito imajući u vidu težinu položaja LGBT osoba u savremenom društvu. Ustavni sud je našao da je u konkretnoj situaciji pre donošenja odluke da će krivične prijave protiv osumnjičenih biti odbačene, bilo potrebno istražiti postojanje diskriminatornog motiva na strani osumnjičenih i ovoj okolnosti dati adekvatan značaj. Ova obaveza tužilaštva po nalaženju Ustavnog suda proizlazi ne samo iz prakse Evropskog suda za ljudska prava, već i iz domaćeg prava i to odredbe člana 54a Krivičnog zakonika, kojom je propisano da će ako je krivično delo učinjeno iz mržnje zbog, između ostalog, seksualne orijentacije, sud tu okolnost ceniti kao otežavajuću okolnost, kao i odredbe člana 295 Zakonika o krivičnom postupku kojom je predviđeno da se u istrazi mogu prikupljati svi dokazi koji mogu biti od koristi za postupak, a čije se izvođenje, s obzirom na okolnosti slučaja, pokazuje celishodnim.

Imajući u vidu da je prethodno utvrdio povredu procesnog aspekta prava iz člana 25 u vezi sa članom 21 Ustava, u pogledu radnji Prvog osnovnog javnog tužilaštva u Beogradu u predmetnom postupku Ustavni sud nije posebno razmatrao navode podnosioca o povredi prava na pravno sredstvo iz člana 36, st. 2 Ustava i člana 13 Evropske konvencije. Takođe, Ustavni sud je konstatovao da se podnosilac samo formalno pozvao na povredu člana 36, st. 1 Ustava, a da pri tome nije naveo nijedan razlog na kome zasniva svoje tvrdnje niti je dostavio dokaze s tim u vezi. Konačno, Ustavni sud nije odlučio o zahtevu za naknadu štete podnosioca zbog povrede Ustavom garantovanih prava, iako je sa druge strane utvrdio da je do povrede prava došlo.

#### Odluka Ustavnog suda Už – 7526/2015 –

##### Povređa prava na slobodu i bezbednost iz člana 27, st. 1 Ustava

Ustavni sud je na sednici održanoj 27. januara 2022. godine usvojio ustavnu žalbu i svojom odlukom Už – 7526/2015 utvrdio da je rešenjima Višeg suda u Valjevu Kž2–124/15 od 23. septembra 2015. godine i Kž2–37/18 od 26. aprila 2018. godine, kao i radnjom nečinjenja Osnovnog suda u Valjevu u predmetu K-159/09 podnosiocu ustavne žalbe povređeno pravo na slobodu i bezbednost zajamčeno odredbom člana 27, st. 1 Ustava.

Podnosilac ustavne žalbe je državljanin Bosne i Hercegovine koji već dugi niz godina ima prebivalište u Srbiji gde se nalazi centar njegovih životnih aktivnosti i gde živi nekoliko članova porodice, dok ostali žive u Bosni i Hercegovini. Podnosilac je lice bez prihoda i imovine, nije lišeno poslovne sposobnosti i ima određenog privremenog staratelja iz centra za socijalni rad. U krivičnom postupku koji je vođen protiv podnosioca ustavne žalbe pred Opštinskim sudom u Valjevu 2009. godine izrečena mu je mera bezbednosti obaveznog psihijatrijskog lečenja i čuvanja u zdravstvenoj ustanovi zbog protivpravnog dela u zakonu određenog kao krivično

delo nasilje u porodici iz člana 194, st. 2 u vezi stava 1 Krivičnog zakonika, od kada se on nalazi u Specijalnoj zatvorskoj bolnici u Beogradu. Rešenjem Osnovnog suda u Valjevu 2011. godine usvojena je molba podnosioca ustavne žalbe za premeštaj izvršenja navedene mere bezbednosti iz Republike Srbije u Bosnu i Hercegovinu, međutim do premeštaja nikada nije došlo.

U ukupno osam mišljenja Specijalne zatvorske bolnice u Beogradu, koja su data u periodu između 2012. i 2019. godine radi odlučivanja postupajućeg suda o potrebi produženja mere, navedeno je između ostalog da komisija lekara smatra da je potrebno ukinuti meru bezbednosti obaveznog psihijatrijskog lečenja u ustanovi zatvorenog tipa budući da bi se lečenje podnosioca ustavne žalbe moglo nastaviti na slobodi u nekoj psihijatrijskoj bolnici ili prihvatom u porodici, kao i da nalazi da ne bi trebalo da bude jedino rešenje za ovog pacijenta kao stranog državljanina 'neograničen' boravak u ovoj ustanovi.

Podnosilac je u ustavnoj žalbi između ostalog istakao da je u osporenom rešenju Višeg suda u Valjevu iz 2015. godine utvrđeno da se zdravstveno stanje okrivljenog poboljšalo te da stoga nije potrebna dalja primena mere bezbednosti zatvorenog tipa, ali da je sud bez obzira na ovu činjenicu doneo rešenje kojim izrečena mera bezbednosti ostaje na snazi i to zbog nemogućnosti obezbeđivanja adekvatnog smeštaja za okrivljenog na slobodi. Takođe, podnosilac ukazuje na to da je i svoju odluku o tome zašto je neophodno da mera bezbednosti ostane na snazi Viši sud u Valjevu 2018. godine obrazložio time što je okrivljenom potreban kontinuirani psihijatrijski nadzor, pri čemu država Srbija nema obavezu lečenja okrivljenog na slobodi, a država čiji je okrivljeni državljanin i njegovi srodnici takvu obavezu nisu u mogućnosti da prihvate, te da je zato neophodno da okrivljeni ostane u Specijalnoj zatvorskoj bolnici. Podnosilac je naveo da je mera bezbednosti produžavana iz razloga nemogućnosti obezbeđivanja adekvatnog smeštaja, a da ni Krivični zakonik i Zakonik o krivičnom postupku ne predviđaju takav uslov za produženje mere; da su prilikom odlučivanja sudovi zanemarili izveštaje lekara; da mera bezbednosti obaveznog psihijatrijskog lečenja i čuvanja u zdravstvenoj ustanovi u konkretnom slučaju predugo traje, kao i da su postupajući sudovi pogrešno zaključili da je pretežniji interes okrivljenog da mu se u zatvorskoj bolnici omogući nastavak lečenja nego da bude na slobodi.

Ustavni sud je našao da postupajući sud nije dao adekvatan značaj podnosiocu pravu na slobodu, kao jednom od osnovnih ljudskih prava. Naime, Ustavni sud je zaključio da kod podnosioca i dalje postoji duševno oboljenje, ali da je ono takvog inteziteta i stepena da bi se lečenje moglo nastaviti na slobodi u uslovima kontinuiranog psihijatrijskog nadzora i to bilo u psihijatrijskoj bolnici, smeštajem u dom za nezbrinuta lica u BiH, ili prihvatom u porodici, tačnije da više nema medicinskih indikacija za dalje lečenje u zdravstvenoj ustanovi zatvorenog tipa i daljim lišenjem slobode. Istina je da je postupajući sud u toku 2012. i 2013. godine preduzimao određene mere da podnosiocu obezbedi kontinuiran psihijatrijski tretman i nadzor na slobodi, međutim, bezuspešno. Naime, pored stalnih izjava podnosioca

ustavne žalbe da mu je zdravstveno stanje poboljšano i da bi se na slobodi mogao smestiti kod porodice postupajući sud, izuzev izjava pribavljenih 2013. godine od članova porodice da nema mogućnosti prihvata podnosioca, od tada nije nijednom za osam godina ispitao da li su se porodične prilike podnosioca promenile. Osim toga, nakon neuspešnog pokušaja nalaženja vida saradnje i rešenja obezbeđivanja smeštaja podnosioca u Bosni i Hercegovini 2017. godine, postupajući sud nije nijednom nakon toga proverio da li Bosna i Hercegovina može da preuzme izvršenje mere bezbednosti čuvanja i lečenja u zdravstvenoj ustanovi zatvorenog tipa niti je zatražio obaveštenje da li može da obezbedi mogućnost lečenja na slobodi podnosioca pod nadzorom, već je uporno ponavljao da razlozi njegovog zadržavanja u ustanovi zatvorenog tipa nisu medicinske prirode već nemogućnost obezbeđivanja lečenja na slobodi.

Polazeći od navedenog, Ustavni sud je našao da država preko postupajućeg suda nije pronašla adekvatan način da podnosioca zbrine na slobodi nakon skoro deset godina (računajući prvi izveštaj Specijalne zatvorske bolnice iz 2012. godine) niti je učinila izvesnom činjenicu koliko bi zadržavanje podnosioca u bolnici još moglo trajati. Ustavni sud je zaključio i da činjenica državljanstva podnosioca nije prepreka da se podnosiocu obezbedi smeštaj na teritoriji Republike Srbije, kao i da je period od skoro deset godina koliko je proteklo od 2012. godine kada je prvi put utvrđeno da bi se lečenje podnosioca moglo nastaviti na slobodi u uslovima kontinuiranog psihijatrijskog nadzora, dovoljno dug vremenski period da nadležne vlasti Republike Srbije i Bosne i Hercegovine pronađu rešenje za obrezbeđenje adekvatne medicinske nege i smeštaja podnosioca.

Zbog svega iznetog, po stavu Ustavnog suda, podnosiočevo dalje lišenje slobode ne može se pravdati navedenim neizvesnim okolnostima, a pogotovo ne tehničkim nemogućnostima države da adekvatno postupi u konkretnoj situaciji, jer država mora imati i obezbediti mehanizam reagovanja i postupanja u svim situacijama, kako bi pružila odgovarajuću zaštitu pravima zajednice, ali bez kršenja prava pojedinca. Stoga, po oceni Ustavnog suda, iako je u osporenim rešenjima vodio računa o interesu i bezbednosti zajednice, kao i o interesu i zdravlju podnosioca ustavne žalbe, postupajući sud nije vodio računa o suštini podnosiočevog prava na slobodu i nije dao dovoljno jasne, ubedljive i individualizovane razloge za njegovo dalje zadržavanje na meri bezbednosti. Imajući u vidu zaključke postupajućeg suda iz osporenih rešenja, produženje trajanja mere bezbednosti obaveznog psihijatrijskog lečenja i čuvanja u zdravstvenoj ustanovi zatvorenog tipa, bez preduzimanja adekvatnih mera radi prekida trajanja mere i bez realne nade za promenu, nesporno predstavlja kršenje podnosiočevog prava na slobodu i bezbednost, zajemčenog odredbom člana 27, st. 1 Ustava.

Ustavni sud je našao i da je radnjom nečinjenja Osnovnog suda u Valjevu u ovom predmetu, tačnije propuštanjem suda da po službenoj dužnosti na svakih devet meseci ispita da li je prestala potreba za lečenjem i čuvanjem podnosioca u zdravstvenoj ustanovi takođe došlo do povrede prava iz člana 27, st. 1 Ustava.



Iako ovaj propust postupajućeg suda nije istaknut u ustavnoj žalbi, imajući u vidu značaj prava za podnosioca te činjenicu da se mera bezbednosti prema njemu primenjuje duže od 12 godina, Ustavni sud je naveo da nije mogao da ne konstatuje i ovaj propust suda.

## 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, državnim 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 koji je stupio na snagu 16. novembra 2021. godine.

Nažalost prilikom izrade ovog zakona propuštena je prilika da se otkloni većina nedostataka na koje je ukazivano u prethodnom propisu. Tako i sada, Zakon predviđa manjkav proces za izbor Zaštitnika građana. Postupak je nejasan, netransparentan, neparticipativan i zasnovan na neobjektivnim i javno nedostupnim kriterijumima, zbog čega se ne može osigurati nezavisnost i poverenje javnosti u rad institucije.

Za razliku od prethodnog rešenja, sada Zakon o Zaštitniku građana predviđa produženje mandata Zaštitnika građana na period od osam godina i zabranu ponovnog izbora istog lica na funkciju Zaštitnika građana, ali 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, odnosno da tu funkciju obavljaju u kontinuitetu 13 godina.

Iako je Zaštitniku građana, Zoranu Pašaliću mandat istekao još u julu 2022. godine, Skupština Srbije do danas nije raspisala konkurs za novog Ombudsmana, što je bila dužna da učini još pre raspuštanja prethodnog saziva, odnosno 180 dana pre isteka njegovog mandata.<sup>250</sup> Tim povodom je pet organizacija civilnog društva krajem oktobra 2022. godine pozvalo nadležni odbor Narodne skupštine da adekvatno sprovede javni razgovor sa kandidatima i Narodnoj skupštini podnese predlog kandidata koji najbolje oslikava kvalitete koje bi trebalo da poseduje budući zaštitnik građana, ukazujući na činjenicu da se radi o izboru osobe na čelu najvažnije nezavisne institucije.<sup>251</sup> Ipak, reakcija nadležnih je izostala, a u međuvremenu Zoran Pašalić je, uprkos isteku mandata, pozivajući se na član 18 Zakona o Zaštitniku građana, nastavio da vrši funkciju Zaštitnika građana, do daljeg, odnosno do stupanja na dužnost novog zaštitnika građana. Ovakva situacija izazvala je burnu reakciju stručne javnosti koja je pozvala na odgovornost pre svega Narodnu skupštinu, a potom i Zorana Pašalića, ukazujući da se ovakvim postupanjem obesmišljava zakonom ograničeno trajanje mandata i da se izigravaju sve propisane procedure.<sup>252</sup>

Zakonom je u članu 11, st. 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, sada Zakon ostavlja mogućnost da broj zamenika bude manji, jer propisuje da Zaštitnik građana može imati do četiri zamenika koji mu pomažu u obavljanju poslova.

### 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 izveštioca u oblasti trgovine ljudima, shodno Zakonu o potvrđivanju Konvencije Saveta

---

250 „Zaštitniku građana Zoranu Pašaliću uveliko istekao mandat: Ko i zašto koči izbor novog ombudsmana?”, *Danas*, 30. oktobar.

251 „Poziv za izbor Zaštitnika građana”, *Insajder*, 25. oktobar.

252 „Zaštitniku građana Zoranu Pašaliću uveliko istekao mandat: Ko i zašto koči izbor novog ombudsmana?”, *Danas*, 30. oktobar.

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. Redovan godišnji izveštaj za 2021. godinu Zaštitnik građana podneo je Narodnoj skupštini u martu 2022. godine. Kako je prethodni saziv Narodne skupštine raspušten sredinom februara 2022. godine,<sup>253</sup> a aktuelni trinaesti saziv konstituisan tek 1. avgusta 2022. godine, izveštaji nezavisnih tela nisu mogli u međuvremenu biti razmatrani u plenumu. Međutim, iako je Poslovníkom Narodne skupštine propisano da se podneti izveštaji razmatraju u roku od 30 dana od dana podnošenja ovom zakonodavnom telu, Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2021. godinu nije razmatran ni nakon konstituisanja novog saziva do kraja 2022. godine, a od strane Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu izveštaj je usvojen tek 26. decembra 2022. godine.<sup>254</sup> Na ovaj način nastavljena je praksa obesmišljavanja značaja sistemskih preporuka za unapređenje rada organa vlasti koje su u izveštaju ovog nezavisnog organa sadržane, imajući u vidu da je i tokom prethodne dve godine godišnji izveštaj Zaštitnika građana razmatran pred sam kraj decembra meseca tekuće godine.<sup>255</sup>

Pored redovnog godišnjeg izveštaja Zaštitnik objavljuje i posebne izveštaje. Tokom 2022. godine Zaštitnik građana objavio je dva posebna izveštaja. U januaru 2022. godine objavljen je Poseban izveštaj o uticaju propisa i mera za sprečavanje širenja zarazne bolesti COVID-19 na ostvarivanje prava deteta. Iako je u izveštaju predstavljena analiza ograničenja u ostvarivanju prava deteta koja su bila prouzrokovana uvođenjem mera tokom vanrednog stanja u Republici Srbiji tokom proleća 2020. godine, Zaštitnik građana izradio je preporuke organima vlasti kako bi bila osigurana bolja spremnost i sposobnost efikasnog odgovora na slične izazove u budućnosti.

Drugi poseban izveštaj je Izveštaj o radu grupa za koordinaciju i saradnju na području Višeg javnog tužilaštva u Nišu, koji je Zaštitnik građana objavio u junu 2022. godine, posle gotovo četiri godine od početka primene Zakona o sprečavanju nasilja u porodici. Izveštaj obuhvata analizu zapisnika i individualnih planova zaštite i podrške žrtvama nasilja u porodici izrađenih u januaru 2021. godine na sastancima grupa za koordinaciju i saradnju pri Osnovnom javnom tužilaštvu u Nišu, za grad Niš i opštine Svrljig, Doljevac i Gadžin Han i Osnovnom javnom tužilaštvu u Aleksincu, za opštine Aleksinac, Ražanj i Sokobanju.

---

253 Ukaz o raspuštanju Narodne skupštine Republike Srbije.

254 „Odbor za pravosuđe usvojio godišnje izveštaje rada nekoliko institucija za 2021. godinu”, *Tanjug*, 26. decembar.

255 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; „Zaštitnik građana: Broj pritužbi veći za 54 odsto u 2020. godini”, *NI*, 29. decembar.

Zakon o Zaštitniku građana predviđa takođe da Zaštitnik ima pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti, da je ovlašćen da Vladi i Skupštini podnese inicijativu za izmenu ili dopunu zakona i drugih propisa i opštih akata, ako smatra da do povrede prava građana dolazi zbog nedostataka u propisima, da inicira donošenje novih zakona, drugih propisa i opštih akata, kada smatra da je to od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana, a Vlada, odnosno nadležni odbor Skupštine, obavezni su da razmatraju inicijative koje podnosi Zaštitnik građana. Zaštitnik takođe može da u postupku pripreme propisa daje mišljenja Vladi i Skupštini na predloge zakona i drugih propisa (čl. 18). Prema informacijama objavljenim na sajtu institucije Zaštitnik građana je, u toku 2022. godine, podneo 1 inicijativu i 16 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. Zakonom je predviđeno 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.

Iako je česta 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), Zakon ne uređuje uticaj odluke Upravnog suda na postupak koji vodi Zaštitnik građana. Donošenje odluke Upravnog suda vrlo često umanjuje praktični značaj rada Zaštitnika građana po istim pitanjima, jer su organi uprave skloniji da pre postupe po obavezujućoj sudskoj odluci nego po neobavezujućoj preporuci Zaštitnika građana. Rešavanje ovog problema je od značaja jer se u praksi često dešavalo da su ova dva organa imala različite stavove o osnovanosti pojedinih tvrdnji građana.

Tokom 2022. godine, Zaštitnik građana prestao je sa dugogodišnjom praksom objavljivanja i redovnog ažuriranja statističkih podataka na svom sajtu koji su omogućavali uvid u rast kontakata sa građanima, zatim u broj upućenih pritužbi, okončanih ispitnih postupaka, upućenih i sprovedenih preporuka. Zainteresovana javnost je ranije imala na jednom mestu pregledan uvid u dinamiku rada Zaštitnika građana, što je omogućavalo praćenje rada ovog organa iz godine u godinu, nezavisno od podataka koji bi kasnije bili objavljivani u redovnom godišnjem izveštaju. Važno je podvući činjenicu da se godišnji izveštaj Zaštitnika građana za period od januara do decembra prethodne godine, objavljuje do 15. marta naredne godine i sadrži statistički pregled samo za izveštajnu godinu. Zbog toga je brojne statističke podatke moguće pribaviti ili putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja (pod uslovom da je organ vlasti respozivan) ili formiranjem određenih baza podataka prikupljenih po objavljivanju godišnjih izveštaja Zaštitnika građana, što je spora i neefikasna metoda.

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 odredaba 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 2021. godini opao na 82 od previđenih 106 zaposlenih.<sup>256</sup>

### *5.1.3. Aktivnosti Zaštitnika građana u 2022. godini*

Za razliku od prethodnih godina, na osnovu raspoloživih podataka na sajtu Zaštitnika građana, više nije moguće sa sigurnošću utvrditi broj postupaka kontrole koji su tokom 2022. godine vođeni prema organima uprave po pritužbama i po sopstvenoj inicijativi ovog organa. Ostaje zamerka na kvalitet upućenih preporuka imajući u vidu da se i dalje 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 jednom od građana koji je učestvovao na protestima tokom jula meseca 2020. godine, a koje se ogledalo u nedozvoljenoj upotrebi sile i policijskom zlostavljanju, Zaštitnik građana, tek u januaru 2022. godine (nakon godinu i po dana od događaja) okončao postupak kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova povodom ovog slučaja zlostavljanja, utvrdivši propuste policijskih službenika na štetu prava građana.

---

256 Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2021. godinu, Zaštitnik građana, 15. mart.

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.<sup>257</sup> Od značaja je pomenuti da pojedini postupci po pritužbama građana, koji su pretrpeli policijsko zlostavljanje za vreme julskih protesta 2020. godine, nisu okončani ni nakon više od dve i po godine.

Slično, kao i u prethodnom slučaju, postupajući po pritužbi građanke zbog mnogobrojnih propusta policijskih službenika koji su doprineli nesprovođenju delotvorne istrage o navodima o policijskom zlostavljanju nad njenim sinom, ponovo je propuštena prilika da se upute preporuke radi utvrđivanja pojedinačne odgovornosti policijskih službenika za načinjene propuste, iako je utvrđeno da je Ministarstvo unutrašnjih poslova propustilo da pokrene disciplinske postupke prema policijskim službenicima, a bilo je dužno da to učini, zbog čega je u međuvremenu nastupila zastarelost za vođenje ovih postupaka.<sup>258</sup>

Uprkos činjenici da je Zakonom o Zaštitniku građana predviđeno da ispitni postupak mora biti okončan u roku od 90 dana od dana prijema pritužbe, ovaj rok često bude prekoračen, iako ne postoje izuzetne prilike koje opravdavaju ovakvo postupanje. Neretko, izostane i blagovremeno, obrazloženo obaveštavanje o potrebi produženja ispitnog postupka koje je shodno odredbama Zakona Zaštitnik građana dužan da uputi pritužiocu.

Jedan od primera u kojima je od Zaštitnika građana bilo očekivano da reaguje brzo i da u zakonom predviđenom roku (ako ne i ranije) donese odluku u postupku kontrole, bio je slučaj nehumanog tretmana jedne od građanki kojem je bila izložena za vreme sprovođenja procedure indukovanog pobačaja u Ginekološko akušerskoj klinici Narodni front.<sup>259</sup> Okolnosti pod kojima se ovaj događaj odvio bio je poznat javnosti i izazvao je burne reakcije, posebno imajući u vidu da se na svedočenje žene koja je podnela pritužbu Ombudsmanu, nadovezao značajan broj žena, deleći vrlo slična iskustva. Ni nakon 11 meseci, Zaštitnik građana nije okončao postupak kontrole rada Ministarstva zdravlja, ni GAK „Narodni front”, niti je pritužilju blagovremeno obavestio o postojanju izuzetnih razloga koji opravdavaju prekoračenje zakonom propisanog roka.

Jednako je važan slučaj mučenja osuđenog lica u KPZ u Beogradu. Zaštitnik građana je utvrdio da su usled nezakonitog postupanja službenih lica nastupile višestruke povrede građanina, kojim povodom je uputio čak 17 preporuka kontrolisanom organu. Iako upućene preporuke predstavljaju primer dobre prakse Zaštitnika građana, kvalitetom i svojom sadržinom doprinose prevenciji mučenja i usmerene

---

257 Dostupno na internet stranici Zaštitnika građana, 14. februar.

258 „Zaštitnik građana utvrdio propuste u radu Ministarstva unutrašnjih poslova”, Zaštitnik građana, 20. april.

259 O ovom slučaju vidi više u odeljku II.1.

su na utvrđivanje pojedinačne odgovornosti službenih lica, donete su nakon više od 6 meseci od podnošenja pritužbe, što je dvostruko duže od predviđenog vremena za trajanje ispitnog postupka.<sup>260</sup>

Značaj zakonom predviđenih rokova za trajanje postupka kontrole se možda najbolje oslikava u postupku po pritužbi koju je u ime jedne od građanki podneo Beogradski centar za ljudska prava u vezi blokada saobraćajnica, koje su krajem novembra 2021. godine organizovali ekološki aktivisti. Zaštitnik građana je u ispitnom postupku utvrdio nezakonito postupanje policijskih službenika i uputio preporuku MUP-u da sprovede disciplinske postupke protiv odgovornih službenih lica.<sup>261</sup> Međutim, imajući u vidu da je pomenuta preporuka upućena godinu dana od podnete pritužbe i samo četiri dana pre nastupanja apsolutne zastarelosti za pokretanje disciplinskih postupaka, u potpunosti je obesmišljen postupak kontrole koji je vođen u konkretnom slučaju i izigrano je poverenje i očekivanja građana da će korišćenjem Ustavom predviđenih pravnih mehanizama zaštititi svoja prava.

Usled medijskih natpisa o potencijalnom seksualnom zlostavljanju studenata i studentkinja Arhitektonskog fakulteta Univerziteta u Beogradu 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.<sup>262</sup> 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.<sup>263</sup> Zaštitnik građana je u junu mesecu po sopstvenoj inicijativi pokrenuo postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada ove akademske ustanove. Postupak kontrole imao je za cilj, između ostalog i praćenje primene Pravilnika o sprečavanju i zaštiti od seksualnog uznemiravanja kojim su propisane radnje i mere koje fakultet mora preduzeti u slučaju prijave bilo koje vrste seksualnog uznemiravanja.<sup>264</sup>

Važnost pravovremenog i adekvatnog reagovanja Zaštitnika građana odlično oslikava slučaj policijskog zlostavljanja u PS Savski venac koji je ovom organu u ime žrtve prijavio Beogradski centar za ljudska prava. Kako je istim povodom postupao i Sektor unutrašnje kontrole, punomoćnici pritužioca su, imajući u vidu iskustvo stečeno praksom tokom prethodnih zastupanja žrtava mučenja, insistirali da se Zaštitnik građana ne oslanja u postupku na dostavljene izveštaje MUP-a, već da neodložno sprovede neposredan nadzor nad radom policijske stanice i izvrši uvid u audio i video zapise koji su sačinjeni dana kada se dogodio incident. Zaštitnik građana je u

---

260 „MUP bez odlaganja da obezbedi rad Komisije za rešavanje pritužbi Policijske uprave za Grad Beograd”, Zaštitnik građana, 18. avgust.

261 Izveštaj Zaštitnika građana o slučaju sa preporukama 42129–353/21 od 23. novembra.

262 Dostupno na internet stranici Zaštitnika građana, 1. jul 2021.

263 Inicijativa br. 351–2/21 dostupna na internet stranici Zaštitnika građana.

264 „Pašalić pokrenuo postupak provere zakonitosti i pravilnosti rada Arhitektonskog fakulteta”, *Beta*, 6. jun.

ovom postupku utvrdio da je pritužilac pretrpeo policijsko zlostavljanje, a u obrazloženju odluke navedeno je da je upravo obavljanje temeljnog, nesporednog nadzora omogućilo otkrivanje svih činjenica od značaja za odlučivanje. Naime, iako, zbog ugla pod kojim su kamere bile postavljene, nije bilo moguće video zapisima zabeležiti postupanje službenih lica, istovremenim snimanjem audio sadržaja, zabeleženi su urluci, pretnje i zvuci praska od udaraca, što je predstavljalo jedini materijalni dokaz o pretrpljenom zlostavljanju, posebno imajući u vidu da je SUK obavestio Zaštitnik građana da je unutrašnjom kontrolom rada policijskih službenika utvrđeno da nije bilo propusta u radu istih. Navedeni primer, nažalost, predstavlja jedan od retkih slučajeva u kojima je Zaštitnik građana u postupku kontrole koji vodi iskoristio sve raspoložive kapacitete u okviru svojih ovlašćenja.<sup>265</sup>

Kada je reč o propuštanju preduzimanja aktivnosti tokom izveštajnog perioda, od posebnog je značaja istaći činjenicu da Zaštitnik građana nije adekvatno reagovao i stao u zaštitu LGBT+ zajednice povodom zabrane održavanja Evroprajd šetnje koja je planirana u septembru 2022. godine. Iako je u okviru nadležnosti imao mogućnost da naloži MUP-u mere za otklanjanje donetih zabrana, to nije učinjeno, niti je u javnosti iznosio bilo kakve stavove u vezi sa ovom temom.<sup>266</sup>

Konačno, Zaštitnik građana nije prepoznao svoju važnu ulogu za unapređenja prava građana kada je reč o preuzimanju inicijative radi izmene i dopune važećih propisa ili radi davanja mišljenja na aktuelne predloge zakona. Takođe, opravdano je bilo očekivati reakcije povodom objavljivanja niza loših rešenja u Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima kojima se neopravdano ili preterano zadiralo u ljudska prava, kao i rešenja koja su stvarala uslove za nedozvoljen politički uticaj na rad policije. Kao i u jesen 2021. godine, krajem decembra stručna javnost je burno reagovala i oštro kritikovala predložene odredbe tokom trajanja javne rasprave, koje bi, u slučaju njihovog usvajanja u izvornom obliku, dovele u pitanje ostvarivanje i zaštitu većeg broja građanskih i političkih prava i sloboda.<sup>267</sup> Nakon više od dve nedelje trajanja javne rasprave, Nacrt je ponovo povučen (prvi put tokom jeseni 2021. godine), a do tog trenutka Zaštitnik građana u javnosti nije iznosio stavove o predloženim rešenjima, niti je prisustvovao na do tada održanim javnim raspravama u Nišu i Novom Sadu.

#### 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

265 Preporuka ZG 4229–323/21 del. br. 8786 od 5. aprila.

266 „Posle zabrane Evroprajd šetnje organizatori predlažu novu trasu”, *Voice of Amerika*, 13. septembar.

267 „Kratki pregled ljudskih prava ugroženih povučenim nacrtima Zakona o unutrašnjim poslovima i Zakona o obradi podataka i evidencijama u oblasti unutrašnjih poslova”, *Otvorena vrata pravosuđa*, 27. decembar.



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), a tokom 2021. godine obeleženo je 10 godina rada NPM.

Zaštitnik je ovlašćen da obavlja posete i redovno proverava tretman lica lišenih slobode u ustanovama zadržavanja,<sup>268</sup> 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.<sup>269</sup>

Uprkos činjenici da je postojala tendencija da se, uz aktivno učešće civilnog društva, uredi postupak biranja članova NPM-a na transparentan način, da imaju utvrđen mandat, da budu pojedinci sa istaknutim iskustvom u oblasti, kao i da se uspostavi linijska umesto hijerarhijske veze između Zaštitnika građana i šefa NPM-a, ta mogućnost propuštena je prilikom izrade i donošenja novog Zakona o Zaštitniku građana tokom 2021. godine.<sup>270</sup>

Za vreme izveštajnog perioda Nacionalni preventivni mehanizam objavio je dva posebna izveštaja, odnosno Godišnji izveštaj Nacionalnog preventivnog mehanizma za 2021. godinu, i Izveštaj o praćenju postupanja prema migrantima na državnoj granici sa Republikom Hrvatskom.

Najznačajniji nalazi Godišnjeg izveštaja Nacionalnog preventivnog mehanizma za 2021. godinu tiču se preduzimanja aktivnosti radi opremanja prostorija za saslušanje u policijskim stanicama, opremom za audio i/ili video snimanje. NPM je pozvao MUP da nastavi sa ovim aktivnostima kao i da bliže reguliše postupanje policijskih službenika prilikom obavljanja saslušanja u pomenutim prostorijama i ukazao na činjenicu da je ovo bila jedna od značajnih preporuka koje je CPT upućivao Republici Srbiji u svojim izveštajima, koje bi u velikoj meri mogle da doprinesu prevenciji policijskog mučenja i iznuđivanja iskaza.

Takođe, u izveštaju je konstatovano da je neretko tokom poseta u policijskim stanicama NPM nailazio na propuste u evidencijama o ostvarivanju prava zadržanih lica na pristup braniocu, odnosno o podacima o tome da li je lice želelo da angažuje

---

268 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 dečje i socijalne zaštite, psihijatrijske ustanove, policijske stanice više područnih policijskih uprava, centri za azil.

269 Nadležnost Zaštitnika građana u oblasti zaštite prava lica lišenih slobode propisana Zakonom o Zaštitniku građana podudara se sa mandatom NPM predviđenim Opcionim protokolom.

270 Videti na internet stranici Beogradskog centra za ljudska prava.

branioca po svom izboru, da li mu je određen branilac po službenoj dužnosti, kada je to zakonom obavezno i da li je obavljen neometan razgovor sa braniocem.

NPM je posebno podvukao značaj rešavanja dugogodišnjeg problema u sistemu za izvršenje krivičnih sankcija, odnosno izvršavanje kazne zatvora u redovnom režimu lica sa mentalnim poremećajima. Ovim povodom je Ministarstvu pravde, Upravi za izvršenje krivičnih sankcija upućena preporuka da je neophodno obezbediti smeštaj i asistenciju koji odgovaraju njihovim potrebama, odnosno da je neophodno da se ova lica izmeste iz redovnog zatvorskog režima i smeste u zdravstvenu ustanovu odgovarajućeg tipa, Specijalnu zatvorsku bolnicu, eventualno u stacionarnu zdravstvenu jedinicu unutar zavoda, u kojoj bi postojali uslovi za njihovo lečenje i tretman.

Iako je konstatovao unapređenje materijalnih uslova u ustanovama socijalne zaštite, NPM je, kao i prethodnih godina, ponovo ukazao na problem nedostatka privatnosti, neadekvatnog broja zaposlenih za rad sa korisnicima i nedostatka sadržajnih aktivnosti jer kumulativno, 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 2020. godine, odnosno sa vršenjem nadzora nad prinudnim udaljenjem stranaca, kao i sa obavljanjem nenajavljenih poseta policijskim upravama i stanicama.

## *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 drugih propisa koji se tiču zabrane diskriminacije, uz preporuke mera organima javne vlasti i drugim licima za ostvarivanje ravnopravnosti.

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti ima Stručnu službu koja mu pomaže u vršenju njegove nadležnosti. Stručna služba je obrazovana Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta na koji je saglasnost dala Narodna skupština i čine je sektori kao organizacione jedinice, kabinet Poverenika kao posebna unutrašnja jedinica, odeljenja i grupe.

### 5.2.1. Aktivnosti Poverenice u 2022. 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.<sup>271</sup> Poverenica ima zakonsku mogućnost da bira jednog od pomoćnika koji će je zamenjivati u slučaju odsutnosti ili sprečenosti da obavlja poslove iz svoje nadležnosti.<sup>272</sup>

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 2021. godinu.

Prema podacima iznetim u dvanaestom godišnjem izveštaju, ovoj nezavisnoj instituciji tokom 2021. godine obratilo se više od 3.200 građana. Poverenica je u 2021. godini uputila organima javne vlasti i drugim licima 312 preporuka mera za ostvarivanje ravnopravnosti, 11 inicijativa za izmenu propisa, 53 mišljenja na nacрте zakona i drugih opštih akata, 18 upozorenja javnosti i 59 saopštenja. Pored toga, Poverenica je pokrenula stratešku parnicu i zahtev za pokretanje prekršajnog postupka.

Kako je istaknuto u Izveštaju, najčešći osnovi koje su podnosioci pritužbi navodili jesu zdravstveno stanje (133),<sup>273</sup> koje prate pritužbe po osnovu pola (99), starosnog doba (98), nacionalne pripadnosti ili etničkog porekla (96), invaliditeta (86), bračnog i porodičnog statusa (53). Navedene osnove diskriminacije slede lična svojstva koja su bila predmet manjeg broja pritužbi.<sup>274</sup>

U Izveštaju se navodi da, iako je pojedinačno podneto najviše pritužbi po osnovu zdravstvenog stanja, pritužbe po osnovu pola i bračnog i porodičnog statusa u zbiru premašuju ovaj osnov – oni se u praksi najčešće pojavljuju zajedno i to najviše u oblasti rada i zapošljavanja, prevashodno zbog položaja žena u vezi s trudnoćom, porođajem i negom deteta.

Kad su u pitanju različite oblasti društvenih odnosa, najviše pritužbi je podneto u postupku zapošljavanja ili na poslu, zatim u nezatno manjem broju u vezi s postupanjem organa javne vlasti, prilikom pružanja javnih usluga ili zbog nepristupačnosti objekata. Uočen je znatno veći broj pritužbi koje su podnete u oblasti

---

271 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. Vidi više: *Izveštaj 2020*, III.5.2.1.

272 Član 32 Zakona o zabrani diskriminacije. Ova mogućnost je uvedena nakon usvojenih izmena navedenog zakona od 2021. godine.

273 Kao i tokom 2020. godine kada je zdravstveno stanje, po prvi put od uspostavljanja institucije Poverenika, bio najčešće naveden osnov diskriminacije, što je bila posledica krize izazvane virusom COVID-19.

274 Drugo lično svojstvo, članstvo u političkim sindikalnim i drugim organizacijama, imovno stanje, verska ili politička uverenja, seksualna orijentacija i dr.

javne sfere/opšte javnosti zbog diskriminatornog govora na društvenim mrežama i u javnom prostoru, kao i u oblasti javnog informisanja i medija.

Najveći broj pritužbi je, kao i prethodnih godina, podnet protiv organa javne vlasti. Slede ih pritužbe protiv pravnih lica (najčešće poslodavaca), fizičkih lica, organa/institucija.

U Izveštaju se navodi da je, pored zdravstvene krize, u fokusu javnosti tokom 2021. godine bilo i nasilje nad ženama i nasilje u porodici, te da prijave nasilja i pažnja javnosti koju su privukli različiti slučajevi ukazuju na osnaženost žena i organizacija civilnog društva da o tome govore. To svakako doprinosi razotkrivanju konkretnih slučajeva, ali i prevenciji, odnosno aktivnijem delovanju institucija i potpunijem odgovoru države.

Takođe, naglašeno je da je u toku 2021. godine usvojen Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije, kojim je došlo do usaglašavanja s pravnim tekovinama Evropske unije i ispunjena obaveza iz Akcionog plana za Poglavlje 23. Izmene su se, između ostalog, odnosile i na nadležnost Poverenice u postupku po pritužbama i vođenje evidencije o zaštiti od diskriminacije. U tom smislu, istaknuto je da je za vođenje elektronske evidencije i proširenu nadležnost Poverenice neophodno da se obezbede dodatna finansijska sredstva, jačanje kadrovskih i tehničkih kapaciteta Poverenice, što je prepoznato u usvojenoj Strategiji prevencije i zaštite od diskriminacije za period od 2022. do 2030. godine.

Preporuke iz Izveštaja Poverenice se u najvećoj meri odnose na jačanje sistema zdravstvene i socijalne zaštite i njene bolje dostupnosti, ali i drugih javnih službi u oblasti obrazovanja, društvene brige o deci, inspeksijskih poslova i dr. Zatim, preporuke su usmerene i na smanjenje socijalne isključenosti i siromaštva posebno u slučaju društvenih grupa koje su u najvećem riziku, smanjenje razlike između urbanih i ruralnih sredina, unapređenje politike zapošljavanja, realizaciju edukativnih programa za prepoznavanje i reagovanje na diskriminaciju itd. Opšti zaključak u Izveštaju je da je od posebnog značaja da se nastavi s delovanjem na prevenciji i zaštiti od diskriminacije i na unapređivanju ravnopravnosti u društvu.

Poverenica je prethodno predstavila Poseban izveštaj o diskriminaciji dece,<sup>275</sup> čije je objavljivanje najavljeno u toku 2021. godine.<sup>276</sup> U Izveštaju je ukazano na probleme s kojima se deca u Srbiji svakodnevno suočavaju, od kojih su, između ostalog, nedovoljna razvijenost različitih vidova podrške deci sa invaliditetom, (ne)pristupačnost zdravstvenih usluga i ustanova, zatim izazovi dece smeštene u ustanovama i onih koje borave u neformalnim naseljima, dečji brakovi, siromaštvo. Kao jedna od posebno zabrinjavajućih pojava na koje čitavo društvo treba da reaguje jeste rasprostranjeno vršnjačko nasilje, koje uključuje i agresivnu komunikaciju i diskriminatorne odnose koji kod jednog broja dece predstavlja prihvatljiv obrazac ponašanja.

---

275 „Poseban izveštaj o diskriminaciji dece”, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, decembar 2021. Dostupno na internet stranici Poverenika za zaštitu ravnopravnosti.

276 Vidi više u *Izveštaj 2021*, III.5.2.1.

Poverenica je takođe ukazala na određene napretke i dostignuća u različitim oblastima i dala preporuke za unapređenje trenutnog stanja u praksi i prevazilaženja uočenih problema u različitim oblastima zaštite prava dece.

Povodom Međunarodnog dana ponosa koji se obeležava 28. juna, Poverenica je izjavila<sup>277</sup> da su vidljivi pomaci u zaštiti i unapređenju prava pripadnika LGBTI populacije, ali da se oni u praksi još uvek suočavaju s diskriminacijom na radnom mestu, pred organima javne vlasti, prilikom pristupa prava na zdravstvenu zaštitu i dr. Tom prilikom, ona je izrazila žaljenje zbog tragedije u Oslu,<sup>278</sup> u kojoj su ubijene dve, a povređen 21 osoba, i naglasila da takvi slučajevi treba da budu opomena svim društvima da se kontinuirano i podjednako zalažu za zaštitu ljudska prava svih, pa tako i LGBTI građana. Imajući u vidu nepovoljan položaj transrodnih osoba u Srbiji i probleme s kojima se suočavaju u praksi prilikom upisa promene imena u matične knjige radi usklađivanja s rodnim identitetom, Poverenica je inicirala sastanak krajem 2021. godine. O navedenim problemima i mogućim rešenjima za unapređenje, s Poverenicom su razgovarali predstavnici Ministarstva za brigu o porodici, Gradske uprave – Odeljenja za vođenje matičnih knjiga i organizacija civilnog društva koje se bave zaštitom LGBTI prava.<sup>279</sup>

U okviru Međunarodnog dana osoba s invaliditetom, koji se obeležava svakog 3. decembra, Poverenica je istakla<sup>280</sup> da je inače kompleksan život ovih osoba dodatno otežan usled diskriminacije prilikom pristupa pojedinim pravima (obrazovanje, zapošljavanje, usluge zdravstvene i socijalne zaštite i dr.) te svakodnevnim poteškoćama i visokom riziku od siromaštva. U posebno teškom položaju se, prema navodima Poverenice, nalaze žene i deca s invaliditetom, koji su često izloženi višestrukoj diskriminaciji. Poverenica je poručila da je u tom smislu neophodno nastaviti s kontinuiranim naporima ka poboljšanju položaja ove kategorije građana, a sve u skladu sa Strategijom o pravima osoba s invaliditetom za period 2021–2030.

Poverenica se u septembru obratila<sup>281</sup> javnosti povodom još jednog u nizu slučajeva seksualnog nasilja nad ženama, u kom je priveden poznati kaskader i trener jahanja. Tom prilikom je istakla da je jedini način na koji društvo treba da se bori protiv takvih nedopustivih i sramnih dela ukoliko o njima javno i glasno govori, a da, osim građana, institucije, organizacije koje se bave pravima žena i mediji treba da ohrabre i u potpunosti podrže žene koje trpe nasilje, posebno imajući u

---

277 Dostupno na internet stranici Poverenice.

278 Prilikom incidenta u Oslu, koji se desio dan pre zakazane Parade ponosa u tom gradu, osumnjičeni napadač je otvorio vatru na tri lokacije, od kojih je jedna bila ispred ugostiteljskog objekta popularnog među LGBTI zajednicom, zbog čega se sumnjalo da je reč o zločinu iz mržnje. Vidi više: „Dvoje mrtvih, 21 povređen u pucnjavi u Oslu, otkazan Prajd“, *Radio Slobodna Evropa*, 25. jun.

279 „O problemu transrodnih osoba prilikom upisa promene imena u matične knjige“, saopštenje od 16. decembra. Dostupno na internet stranici Poverenice.

280 „Brankica Janković: Diskriminacija žena i dece s invaliditetom je višestruka“, *Tanjug*, 3. decembar.

281 „Poverenica – važna podrška ženama koje javno govore o seksualnom nasilju“, saopštenje od 14. septembra. Dostupno na internet stranici Poverenice.

vidu njihovu hrabrost da o tome govore, čime se neminovno suočavaju s retraumatizacijom. Poverenica je takođe reagovala i povodom ispovesti više anonimnih studentkinja o seksualnom uznemiravanju na Arhitektonskom fakultetu,<sup>282</sup> čija je uprava najavila pokretanje postupka i suspendovanje jednog od profesora. Kako su studentkinje optužile profesora na društvenim mrežama, gde mladi sve više pričaju o navedenim problemima, Poverenica je pozvala sve žene i devojke da u takvim slučajevima zvanično podnesu prijavu ovoj instituciji, kako bi se pokrenuo postupak po službenoj dužnosti. U istom periodu kada su mnoge žene progovorile o ugroženosti i seksualnom uznemiravanju, na Beogradskom univerzitetu je ustanovljen Poverenik za ravnopravnost.<sup>283</sup>

Nasilje nad ženama se, usled još uvek ukorenjenih patrijarhalnih obrazaca i činjenice da u određenom segmentu predstavlja „tabu temu”, za mnoge članove društva karakteriše kao porodična stvar. Od početka 2022. godine, kada se navršava 20 godina od kako je ovaj vid nasilja kriminalizovan domaćim zakonodavstvom, u porodičnom nasilju je ubijeno 26 žena.<sup>284</sup> Kao jedan od najflagrantnijih slučajeva nasilja u porodici u Srbiji, koji je imao odjek u medijima,<sup>285</sup> bio je slučaj u Vršcu s fatalnim ishodom. Naime, Marko B., kome je prethodno izrečena uslovna kazna zbog krivičnog dela nasilja u porodici učinjenog prema supruzi, kao i mera obaveznog psihijatrijskog lečenja sa slobode, ubio je svoje i suprugino dvogodišnje dete, nakon čega je i sebi oduzeo život. Poverenica je u intervjuu za list *Politika* koji je dala u decembru,<sup>286</sup> navela da je nasilje nad ženama jedan od najvećih i najtežih društvenih problema koje treba postaviti na prioritetno mesto političke agende donosilaca odluka i tretirati ga sa posebnom pažnjom, uz učešće svih odgovornih u sistemu.

Imajući u vidu da je prepoznala *online* sferu kao glavno mesto za prenošenje poruka u današnje vreme, a usled sve češćih slučajeva rodno zasnovanog nasilja posredstvom digitalnih platformi, institucija Poverenika je, u saradnji s Populacionim fondom Ujedinjenih nacija (UNFPA) pokrenula kampanju *Bodyright*.<sup>287</sup> Cilj kampanje, čiji je slogan „Tvoje telo je tvoje! I na netu i u stvarnom svetu!” je podizanje svesti o rodnoj ravnopravnosti i široko rasprostranjenom rodno zasnovanom nasilju u digitalnoj sferi, kao i njegovim posledicama po pojedince, ali i društvo. U sklopu kampanje je izrađen i predstavljen Pojmovnik rodno zasnovanog nasilja počinjenog posredstvom tehnologije, koji daje pregled različitih oblika nasilja u digitalnom svetu, s ciljem da se unapredi normativni okvir na globalnom nivou u kontekstu zaštite ljudskih prava u *online* prostoru.

282 „Janković: Da se zapitamo gde grešimo, kada mladi nasilje prijavljuju na mrežama”, *NI*, 9. jun.

283 „Poverenica: Ustanovljen Poverenik za ravnopravnost na Beogradskom univerzitetu”, *Danas*, 6. jun.

284 „U protekloj godini u Srbiji ubijeno 26 žena u porodičnom nasilju”, *Danas*, 1. januar 2023.

285 „Ko je nasilniku sa merom psihijatrijskog lečenja dao da viđa dete nasamo: Ubistvo u Vršcu upozorava na sistemski problem”, *Euronews*, 6. oktobar.

286 „Nasilje nad ženama najveći i najteži društveni problem”, *Politika*, 9. decembar.

287 „Počela kampanja bodyright – ‘Tvoje telo je tvoje! I na netu i u stvarnom svetu!’”, UNFPA Srbija, 17. novembar.

Poverenica je tokom 2022. godine više puta reagovala saopštenjima i upozorenjima povodom diskriminatornog postupanja po različitim osnovama u javnom prostoru. Tako je u decembru reagovala nakon teksta<sup>288</sup> objavljenog u listu *Telegraf* o dečaku iz jedne osnovne škole u Obrenovcu koji je bio žrtva vršnjačkog nasilja – četvorica učenika iz odeljenja su ga udarala, ismejavala i gurala mu sunder u usta. Dečakovi roditelji su tvrdili da njihov sin već šest godina unazad trpi diskriminaciju jer je romske nacionalnosti, što je Poverenica oštro osudila i poručila da, u slučaju da su navodi o nasilju tačni, nadležne institucije treba hitno da reaguju. Poverenica je u maju osudila senzacionalističko izveštavanje pojedinih medija<sup>289</sup> u vezi sa transmisijom majmunskih boginja i njihovo dovođenje u vezu s LGBTI populacijom, koja se na taj način stigmatizuje. U avgustu je Poverenica reagovala upozorenjem<sup>290</sup> i osudila pozivanje episkopa banatskog Nikanora na fizičko nasilje, diskriminaciju i mržnju prema LGBTI populaciji u govoru koji je uputio okupljenim vernicima, a koji su preneli mediji. Tim povodom je Poverenica istakla da, poštujući autonomiju Srpske pravoslavne crkve i drugih verskih zajednica i verskih osećanja građana Srbije, javno izneti stavovi crkvenih velikodostojnika treba da ostanu u okviru verskih pitanja i da ne prelaze u pitanja tekovina demokratskog društva, kao što su poštovanje ljudskih prava i sloboda.

Predsednik Novog DSS Miloš Jovanović je na jednoj od konferencija za medije, na pitanje novinarkе televizije *NI* Emine Kovačević o ceni odustajanja Srbije od evropskog puta, odgovorio da „niko vas ne pita za koliko novca biste vi spavali sa svima nama, jer bi to bilo krajnje uvredljivo pitanje, ispod svakog nivoa”. Njegov odgovor je izazvao oštre reakcije u javnosti, kako medija, organizacija za zaštitu žena, pojedinih poslanika i drugih javnih ličnosti, koji su zahtevali od Jovanovića da se izvini novinarki *NI*. Poverenica je reagovala tim povodom i osudila<sup>291</sup> izjavu Jovanovića, navodeći da je, odgovarajući novinarki na postavljeno pitanje, upotrebio krajnje degutantno, neprimereno, mizogino i seksističko poređenje. Jovanović se u izjavi za *Tanjug*<sup>292</sup> javno izvinio novinarki *NI*, navodeći da mu je žao ako je njegove reči doživela kao uvredu, te da je tačno da „način na koji je misao izrečena nije bio dovoljno precizan i da otvara prostor i za jedno takvo, negativno tumačenje”. Ipak, ostaje otvoreno pitanje da li je ovakvo izvinjenje usledilo samo zato što su njegove reči naišle na osudu javnosti ili zbog suštinskog (ne)razumevanja posledice koje one proizvode u društvu. Naime Jovanović je reakciju Poverenice ocenio kao

---

288 „Stravično vršnjačko nasilje u školi u Obrenovcu: Udarali druga iz odeljenja, gurali mu sunder u usta”, *Telegraf*, 16. decembar.

289 „Majmunске boginje se prenose gej seksom! Još ih zvanično nema u Srbiji, ali ako ih muž ima može da pukne brak! (foto)”, *Kurir*, 23. maj.

290 Upozorenje povodom govora episkopa banatskog Nikanora od 12. avgusta. Dostupno na internet stranici Poverenice.

291 „Poverenica osudila diskriminatornu izjavu Miloša Jovanovića”, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 9. decembar.

292 „Miloš Jovanović: Izvinjavam se novinarki Kovačević, optužbe za mizoginiju i seksizam odbacujem”, *Tanjug*, 10. decembar.

„preteranu”, navodeći da smatra zabrinjavajućom tendenciju da se „muška reč u svakoj situaciji tumači na najnegativniji način i da se odmah poteže teška artiljerija poput olako iznetih optužbi za seksizam i mizoginiju”. Dodao je da „skandalozne optužbe najodlučnije odbacuje i doživljava ih lično kao uvredu” te da smatra da se „u ovakvim stvarima muškarci ne smeju naći u podređenom položaju samo zato što su muškarci”.

Poverenica je reagovala<sup>293</sup> i povodom intervjua *Informera* sa višestrukim počinocem krivičnih dela protiv polne slobode, koji je u značajnoj meri uznemirio javnost. Kako je istakla, senzacionalistički pristup tako osetljivoj temi je nedopustiv, štetan i ne pomaže rešavanju problema rodno zasnovanog nasilja, dok sam intervju ne doprinosi svrsi jer nema kontekst i senzibilitet, te izlaže žrtve nasilja dodatnoj viktimizaciji i patnji.

U junu se u javnosti pojavio snimak đaka jedne osnovne škole u Novom Sadu, starosti od desetak godina, kako igraju uz stihove pesme kojom se veličaju ratni zločinci nad bošnjačkim stanovništvom tokom rata u Bosni i Hercegovini. Poverenica je ovaj događaj osudila,<sup>294</sup> ističući da je puštanje pesama na školskoj priredbi, čiji tekstovi raspiruju nacionalnu netrpeljivost, zabrinjavajuće i nedopustivo, posebno imajući u vidu njihov uzrast i mogućnost da im je neko od nastavnog kadra pomogao u tome.

#### 5.2.2.1. *Mišljenja, preporuke, inicijative i pokrenuti postupci Poverenice tokom 2022. godine*

Poverenica je u skladu sa svojim zakonskim ovlašćenjima donosila mišljenja i preporuke u postupku po pritužbama u cilju ostvarivanja ravnopravnosti i podnosi inicijative za izmene propisa i mišljenja o propisima. Prema trenutno dostupnim podacima, od januara do decembra 2022. godine, Poverenica je uputila 47 mišljenja i preporuka, od kojih će se neki navesti u nastavku odeljka.

Postupajući po pritužbi Beogradskog centra za ljudska prava, Poverenica je donela mišljenje u kom je utvrdila da je Omladinska zadruga Bulevar OZ povredila odredbe Zakona o zabrani diskriminacije (čl. 8 u vezi sa čl. 16) kada je odbila da učlani maloletnog državljanina Nigera kome je u Srbiji 2022. godine usvojen zahtev za azil.<sup>295</sup> Naime, državljanin Nigera se u julu obratio na adrese više omladinskih zadruga u Beogradu povodom učlanjenja, a u cilju pristupa tržištu rada. Sve omladinske zadruge su ga odbile, dok je Bulevar OZ otišla korak dalje, kada je u elektronskoj prepisci s njegovim punomoćnikom iz Beogradskog centra za ljudska prava navela da „ne vrše učlanjenje azilanata”. Poverenica je u svom mišljenju konstatovala da je

---

293 „Reakcija poverenice povodom intervjua sa serijskim silovateljem”, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 28. septembar.

294 Reakcija povodom neprimerenih pesama na priredbi u OŠ „Vasa Stajić”, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 23. jun.

295 Mišljenje s preporukama br. 07-00-356/2022-02 od 31. oktobra. Dostupno na internet stranici Poverenice.



navedena omladinska zadruga izbeglicu iz Nigera neopravdano stavila u neravno-pravan položaj na osnovu njegovog ličnog svojstva – statusa osobe kojoj je dodeljena supsidijarna zaštita u RS. Dodatno, Poverenica je utvrdila da omladinska zadruga nije pružila činjenice niti dostavila dokaze na osnovu kojih bi se moglo zaključiti da su postojali opravdani razlozi za nejednako postupanje prema državljaninu Nigera u odnosu na druge osobe, već da je, naprotiv, po automatizmu odbila da razmotri zahtev za članstvo isključivo zbog njegovog statusa. Poverenica je dala preporuku da omladinska zadruga Bulevar OZ ponovo razmotri zahtev za upis izbeglice, te da, u slučaju eventualnih formalnih nedostataka, kroz inkluzivan pristup i tretman jednak onome koji imaju domaći državljanji, uputi kako da ispuni potrebne uslove za članstvo, kao i da ubuduće ne krši antidiskriminacione propise.

Poverenica je dala mišljenje u postupku povodom pritužbe oštećene A. A. protiv poslodavca – privrednog društva B. B. zbog diskriminacije po osnovu bračnog i porodičnog statusa i po osnovu zdravstvenog stanja.<sup>296</sup> Privredno društvo je postupilo diskriminatorno prema A. A., inače studentkinji i majci dvoje maloletne dece, zato što joj je otkazalo ugovor o radu jer je otvorila bolovanje radi nege bolesnog maloletnog deteta.

Poverenica je postupala povodom pritužbe jedne majke u ime njene maloletne ćerke protiv Opšte bolnice „Sveti Luka” zbog diskriminacije na osnovu invaliditeta. Naime, u pritužbi je navedeno da je dečje odeljenje bolnice nepristupačno deci sa invaliditetom koja za kretanje koriste kolica, a da do međusprata postoji betonska rampa koja ne ispunjava standarde za nesmetano kretanje i pristup osobama s invaliditetom. Ćerka podnositeljke pritužbe je bila smeštena u navedenoj bolnici na bolničko lečenje, a tokom boravka i odlaska na specijalističke preglede je, zbog nepristupačnosti objekta, bila spuštana niz stepenice. Pored toga, dečje odeljenje bolnice ne poseduje toaletna kolica uz pomoć kojih bi osobe s invaliditetom mogle da održavaju ličnu higijenu, čime im je to pravo faktički onemogućeno. Poverenica je, po sprovedenom postupku i utvrđivanju svih činjenica i okolnosti slučaja, dala mišljenje da dečje odeljenje Opšte bolnice „Sveti Luka” nije pristupačno za osobe s invaliditetom koje za kretanje koriste kolica, što je suprotno odredbama Zakona o zabrani diskriminacije (čl. 6, 17 i 26). Bolnici je preporučeno da obezbedi sva neophodna sredstva i uslove koji nedostaju kao i da ubuduće vodi računa o poštovanju antidiskriminacionih propisa.<sup>297</sup>

U postupku utvrđivanja diskriminacije po osnovu osuđivanosti, Poverenica je donela mišljenje u kom je utvrdila da je privredno društvo diskriminisalo podnosioca pritužbe i tako učinilo povrede odredaba Zakona o zabrani diskriminacije.<sup>298</sup> U pritužbi podnosioca je navedeno da je povodom zaključenja ugovora o radu i zaposlenja, privredno društvo zatražilo da se uz ostalu dokumentaciju dostavi i uverenje

---

296 Mišljenje br. 07-00-564-2021-02, od 12. februara, Diskriminacija na osnovu bračnog i porodičnog statusa. Dostupno na internet stranici Poverenice.

297 Mišljenje 07-00-538/2021-02 od 28. februara. Dostupno na internet stranici Poverenice.

298 Mišljenje 07-00-173/2022-02 od 27. juna. Dostupno na internet stranici Poverenice.

iz kaznene evidencije da nije osuđivan. U izjašnjenju privrednog društva je navedeno da potvrda o neosuđivanosti nije bio uslov za zasnivanje radnog odnosa već da služi poslodavcu za procenu bezbednosnih rizika i upravljanje ovlašćenjima zaposlenih. U toku postupka je utvrđeno da privredno društvo ima opravdani legitimni cilj da proverava osuđivanost kandidata s kojim želi da zasnuje radni odnos, međutim u konkretnom slučaju je utvrđeno da sredstvo kojim taj cilj želi da se postigne nije primereno i nužno, te je na osnovu toga i drugih okolnosti slučaja utvrđeno da je učinjena posredna diskriminacija i povreda člana 7 Zakona o zabrani diskriminacije.

Povodom pritužbe udruženja građana A. A. protiv jedne škole iz Radojeva zbog segregacije učenika/ca romske nacionalnosti, Poverenica je donela mišljenje kojim je utvrdila da je u konkretnom slučaju došlo do diskriminacije po osnovu člana 6 u vezi sa članom 19 Zakona o zabrani diskriminacije. Naime, podnosioci pritužbe su istakli da je u školi velika zastupljenost romske dece (preko 90 odsto), s kojom roditelji neromske dece ne žele da njihova deca pohađaju nastavu jer su „romska deca prljava i smrdljiva” zbog čega će i dalje premeštati svoju decu u druge škole. Poverenica je u svom mišljenju uputila preporuku školi u Radojevu da pristupi pripremi detaljnog i sveobuhvatnog plana desegregacije,<sup>299</sup> kao i da koordinira i prati njegovo sprovođenje kroz mere i aktivnosti primerene specifičnostima situacije segregacije u ustanovi i da ubuduće poštuje antidiskriminacione propise.

Poverenica je postupala povodom pritužbe koju je podnelo jedno udruženje građana, protiv jedne banke, zbog navoda o diskriminaciji po osnovu starosnog doba „u oblasti pružanja usluga korišćenja kredita kod banaka”. Udruženje građana je obavestilo Poverenicu o nameri da sprovede situaciono testiranje „potencijalne diskriminacije lica na osnovu starosne dobi u oblasti pružanja usluga korišćenja kredita kod banaka”, a dobrovoljni ispitivač je posetio poslovnicu banke kako bi utvrdio da li njeni zaposleni poštuju antidiskriminacione propise. U toku situacionog testiranja je ispitivač dobio informaciju da banka ne odobrava kredite osobama koje imaju više od 80 godina starosti, već samo do 75, pod uslovom da poslednju ratu kredita otplate do navršene 80. godine života. Banka je u svom izjašnjenju osporila navode pritužbe udruženja o diskriminaciji i dostavila dokaze o odobrenim kreditima tokom prethodne godine klijentima koji su u trenutku podnošenja zahteva imali u rasponu od 79 do 91 godinu. Poverenica je, uzimajući u obzir celokupno činjenično stanje, donela mišljenje kojim je utvrdila da banka nije povredila odredbe Zakona o zabrani diskriminacije.<sup>300</sup>

Povodom više pitanja u medijima šta misli o slučaju dece iz Pećinaca koja su ispisana iz vrtića zbog političke pripadnosti njihovih roditelja i da li će reagovati u skladu sa svojim nadležnostima, Poverenica je izjavila da navedeni slučaj „uopšte ne zahteva tumačenje, već eksplicitno utvrđivanje o kojoj povredi prava je reč”.<sup>301</sup> Pove-

299 U skladu s Pravilnikom o postupanju ustanove u slučaju sumnje ili utvrđenog diskriminatorskog ponašanja i vredanja ugleda, časti ili dostojanstva ličnosti.

300 Mišljenje 07-00-574/2021-02 od 22. februara. Dostupno na internet stranici Poverenice.

301 „Postupanje Poverenika u slučaju dece iz Pećinaca koja nisu upisana u vrtić”, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 13. oktobar.

renica je dodala da je, po objavljivanju ove vesti, bez odlaganja kontaktirala roditelje i nakon podnetih pritužbi istog dana zatražila izjašnjenje od predškolske ustanove, kao i da se obratila Prosvetnoj inspekciji sa zahtevom da joj se dostavi izveštaj o izvršenom nadzoru. Ostaje da se vidi kakav će biti ishod postupanja Poverenice povodom ovog slučaja u narednom periodu.

Prema dostupnim podacima, Poverenica je tokom 2022. godine uputila 26 preporuka mera za ostvarivanje ravnopravnosti organima javne vlasti.<sup>302</sup> Od toga, sedam preporuka je upućeno ministarstvima.<sup>303</sup> Poverenica je u septembru uputila preporuku mera<sup>304</sup> tadašnjoj mandatarki Ani Brnabić, da prilikom sastavljanja Vlade vodi računa o uravnoteženoj zastupljenosti oba pola, te da nastavi trend povećanja učešća žena u političkom i javnom životu koji je zabeležen u prethodnom periodu. Prema Strategiji za rodnu ravnopravnost za period od 2021. do 2030. godine, zastupljenost žena je povećana u organima izvršne vlasti, ali je rodni jaz evidentan na rukovodećim pozicijama. Nakon mesec dana od upućene preporuke, Srpska napredna stranka je predložila polovinu žena za sastav nove Vlade, što je Poverenica pohvalila i navela da je to „dobar primer za sve druge političke aktere i stranke u pogledu vođenja rodno balansiranih javnih politika” kao i da se „ovakvim pristupom poštuje i ustavno načelo ravnopravnosti žena i muškaraca”.<sup>305</sup>

Ranije tokom godine, Poverenica je uputila preporuku mera<sup>306</sup> vršiocu dužnosti direktora Ginekološko-akušerske klinike „Narodni front” zbog toga što joj se jedna građanka obratila povodom nehumanog tretiranja žena u porodilištima u Srbiji, opisujući stravičan događaj kom je svedočila u bolnici „Narodni front” prilikom pobačaja jedne trudnice. U ovom dokumentu navodi se da klinika „Narodni front” u okviru svojih ovlašćenja, preduzme neophodne mere kako bi se obezbedilo da ženama prilikom pružanja zdravstvene usluge u ustanovi, tokom trudnoće i porođaja, bude obezbeđen najviši standard zdravstvene zaštite i human tretman u skladu s propisima i utvrđenim stručnim standardima. U istom periodu, Poverenica je uputila preporuku mera<sup>307</sup> Srpskoj akademiji nauka i umetnosti u okviru koje su prethodno održani izbori za nove članove, među kojima nije izabrana nijedna žena. Jedna od kandidatkinja, koja je bila nezadovoljna takvim ishodom, obratila se Poverenici.

---

302 Dostupno na internet stranici Poverenice.

303 Dve preporuke su upućene Ministarstvu unutrašnjih poslova, a po jedna Ministarstvu pravde, Ministarstvu za ljudska i manjinska prava, Ministarstvu omladine i sporta, Ministarstvu prosvete i Ministarstvu rudarstva i energetike.

304 Preporuka mera mandataru za sastav Vlade od 12. septembra. Dostupno na internet stranici Poverenice.

305 „Brankica Janković: Odluka SNS o broju žena u novoj vladi za primer svim strankama” *Danas*, 24. oktobar.

306 Preporuka mera Ginekološkoj-akušerskoj klinici „Narodni front” od 7. februara. Dostupno na internet stranici Poverenice.

307 Preporuka mera Srpskoj akademiji nauka i umetnosti od 7. februara. Dostupno na internet stranici Poverenice.

Kad je reč o zakonodavnim inicijativama i mišljenju o propisima, prema dostupnim podacima, Poverenica je dala dva mišljenja na nacrtu više zakona, predloga akcionih planova, strategija ili zaključaka, uredbi i sl.<sup>308</sup> Pokrenuto je 11 inicijativa, od kojih je značajno pomenuti inicijativu Poverenice za izmenu člana 181 Zakona o izvršenju krivičnih sankcija, koji reguliše način obaveštenja žrtve krivičnog dela o otpuštanju počinioca sa izdržavanja kazne zatvora.<sup>309</sup> Poverenica je inicijativom želela da ukaže na obavezu nadležnih organa da po službenoj dužnosti u slučajevima rodno zasnovanog i porodičnog nasilja obaveste žrtvu o otpuštanju osuđenog ili njegovom bekstvu iz zatvora, bez obzira na procenu rizika od strane zavoda u konkretnom slučaju. Poverenica je takođe uputila Ministarstvu za brigu o porodici i demografiju inicijativu<sup>310</sup> za izmenu Zakona o finansijskoj podršci porodici s decom zbog potrebe za izmenom pojedinih odredaba zakona kojim se reguliše položaj žena u radnom odnosu – one koje samostalno obavljaju delatnost, žene poljoprivrednice, one koje obavljaju rad van radnog odnosa i sl.

Pravosnažnom presudom Višeg suda u Novom Sadu, donetom u strateškoj parnici koju je Poverenica ranije pokrenula, utvrđeno je da je javni beležnik povredio odredbe Zakona o zabrani diskriminacije prilikom postupanja prema osobi sa invaliditetom zato što joj nije dozvolio da overi izjavu faksimilom izrađenim u skladu sa propisima. Poverenica je ocenila da je navedena presuda od velikog značaja za sve osobe koje zbog invaliditeta nisu u mogućnosti da ostvare svoja zakonska prava pred organima javne vlasti i osobama kojima su poverena javna ovlašćenja za obavljanje službenih radnji.<sup>311</sup>

### 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 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 ko-

---

308 Dostupno na internet stranici Poverenice.

309 Vidi više o inicijativi br. 011-00-8/2022-02 od 11. aprila na internet stranici Poverenice.

310 Vidi više o inicijativi br. 011-00-23/2022-02 od 17. novembra na internet stranici Poverenice.

311 „Brankica Janković: Presuda potvrdila diskriminaciju osobe sa invaliditetom”, *Tanjug*, 27. decembar.

jima 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.

Poverenik se 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.<sup>312</sup> Funkciju zamenika Poverenika u oblasti zaštite podataka o ličnosti od marta 2021. godine vrši Sanja Unković.

Sedište Poverenika se nalazi u Beogradu, dok je izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja uvedena mogućnost da se njegove kancelarije mogu obrazovati i van njegovog sedišta (čl. 29). Tako je u decembru, prvi put od uspostavljanja ove institucije, osnovana još jedna kancelarija Poverenika koja se nalazi u Novom Sadu, a tom prilikom je Poverenik najavio otvaranje još dve kancelarije, u Nišu i Kragujevcu.<sup>313</sup>

U martu 2022. godine, Poverenik je podneo Narodnoj skupštini sedamnaesti po redu Godišnji izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i trinaesti o sprovođenju Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, oba za 2021. godinu.<sup>314</sup>

Prema podacima iz izveštaja, Poverenik je u toku 2021. godine primio ukupno 12.221 predmet, od čega se 7.244 odnosilo na slobodu pristupa informacijama, 3.366 na zaštitu podataka o ličnosti, a 1.611 na obe oblasti delovanja Poverenika. Postupci su okončani u 12.210 predmeta, od čega 7.341 iz oblasti pristupa informacijama, 3.261 iz oblasti zaštite podataka o ličnosti i 1.608 predmeta koja su se odnosila na obe oblasti.

Kako se navodi u izveštaju, stanje u oblasti prava na pristup informacijama od javnog značaja i zaštite podataka o ličnosti i dalje nije na željenom nivou, ali se u 2021. godini počelo sa stvaranjem preduslova za unapređenje postojećeg stanja pre svega u normativnoj sferi, kao osnov za bolju zaštitu. Tako je, posle više godina, donet Zakon o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama koji je stupio na snagu u novembru 2021. godine, a koji proširuje ovlašćenja Poverenika i na kvalitetniji način reguliše ovu oblast, omogućavajući lakše i efikasnije

---

312 Poverenik je postavljen bez prethodno održane javne rasprave i razmatranja ostalih predloženih kandidata. Više o izboru Milana Marinovića na mesto Poverenika vidi *Izveštaj 2019*, III.4.2.1.

313 „Poverenik za informacije od javnog značaja otvorio kancelariju u Novom Sadu”, *Insajder*, 30. decembar.

314 Izveštaji dostupni na internet stranici Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama, a istovremeno otežavajući njegovu zloupotrebu koja je bila posebno izražena poslednjih godina. Prema podacima iz Izveštaja, institut prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja najviše koriste građani pojedinačno, zatim udruženja građana, novinari i predstavnici medija, sami organi vlasti, političke stranke, advokati, privredni subjekti i drugi. Kada je reč o ostvarivanju prava javnosti da zna u 2021. godini, najteže se dolazilo do informacija u vezi s trošenjem budžetskih sredstava, javnim nabavkama i drugim raspolaganjima javnim sredstvima i evidencijom javne imovine. Generalno je i dalje u značajnoj meri otežano dobijanje informacija bez izjavljivanja žalbe Povereniku ili tužbe Upravnom sudu, tamo gde žalba nije dopuštena. Informacije se najčešće uskraćuju pod obrazloženjem da postoji zloupotreba prava od strane tražioca informacija, da su one poverljive ili da bi davanje informacije povredilo nečiju privatnost, na šta se uglavnom ukazuje bez adekvatne argumentacije i dokaza. Prema Izveštaju, poboljšanje u odnosu na raniji period se ogleda u tome da nije bilo slučajeva da organi vlasti uskrate i samom Povereniku informacije kada ih zatraži, pod izgovorom da su poverljivi. Broj žalbi podnetih Povereniku je tokom 2021. godine povećan za 36,5 odsto u odnosu na 2020. godinu. Takođe, Poverenik je uspeo da reši veći broj žalbi nego što je primio čime je smanjen zaostatak iz prethodnih godina.

Kada je u pitanju zaštita podataka o ličnosti, Poverenik je u Godišnjem izveštaju istakao da je u 2021. godini započeto rešavanje ključnog problema koji se sastoji u neadekvatnom pravnom okviru, a pre svega u nedostacima Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, koji u priličnoj meri otežavaju, a u pojedinim segmentima i onemogućavaju sprovođenje ovog ljudskog prava u punom obimu. U tom smislu, Poverenik je inicirao, a Vlada RS prihvatila da se donese strategija zaštite podataka o ličnosti koja bi trebalo da omogući rešavanje postojećih problema, nastalih usled neodgovarajućeg pravnog okvira, kako zbog nesavršenosti aktuelnog zakona, tako i usled nepostajanja propisa koji bi regulisali pojedine, posebno osetljive, vidove obrade podataka o ličnosti, kao što su video nadzor, digitalizacija i veštačka inteligencija.

Prema dostupnim mesečnim statističkim izveštajima Poverenika za period od 1. januara do 31. decembra 2022. godine,<sup>315</sup> služba ove institucije primila je ukupno 17.710 predmeta.<sup>316</sup> Preostalih predmeta u radu je, prema mesečnom izveštaju Poverenika za decembar, bilo ukupno 4.318 od čega se 3.164 odnosi na pristup informacijama, 1.030 na zaštitu podataka o ličnosti, 142 na obe oblasti iz nadležnosti Poverenika, a 45 na procesuiranje prekršaja. Navedene brojeke govore o tome da postoji poverenje građana u ovu nezavisnu instituciju, ali takođe da je, na žalost, 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

---

315 Izveštaji dostupni na internet stranici Poverenika.

316 Od toga, 12.132 predmeta je u vezi sa pristupom informacijama, 4.114 predmeta u vezi sa zaštitom podataka o ličnosti, 1.215 predmeta koji su se odnosili na obe oblasti delovanja Poverenika, a 249 predmeta koji se odnose na procesuiranje prekršaja u obe oblasti delovanja Poverenika.

svoje obaveze i dostavljaju podatke od značaja za javnost i da adekvatno zaštite lične podatke građana.

Tokom 2022. godine, Poverenik je držao više predavanja i stručnih obuka različitim državnim organima i organizacijama i učestvovao na različitim konferencijama i seminarima koje se tiču dve oblasti prava čija je zaštita u njegovoj nadležnosti. Na osnovu Sporazuma o saradnji u pružanju podrške javne uprave visokoškolskim ustanovama u obrazovnom procesu koji je Poverenik potpisao prošle godine,<sup>317</sup> te sprovođenja prakse za studente državnih univerziteta u Srbiji, u junu su uručeni sertifikati drugoj generaciji polaznika kursa „Obuka menadžera za zaštitu podataka o ličnosti”. Ovaj kratak program studija je sproveden kroz saradnju Poverenika i Fakulteta bezbednosti Univerziteta u Beogradu.<sup>318</sup> Pored toga, zvanje menadžera iz oba prava u nadležnosti Poverenika je dobila prva generacija studenata kratkog programa studija „Pravna zaštita podataka i pristup informacijama” na Pravnom fakultetu u Kragujevcu.<sup>319</sup>

Kao i svake godine, Poverenik je 28. januara obeležio Dan zaštite podataka o ličnosti<sup>320</sup> u, kako je istaknuto, generalno velikom nepoznavanju prava na zaštitu podataka o ličnosti kako među građanima, tako i među rukovodcima podataka, za čiju je efikasniju zaštitu neophodno jačanje kapaciteta Poverenika. Tom prilikom Poverenik je ukazao na perspektivu rada institucije, te ulasku u obrazovni sistem, a takođe je predstavljena publikacija „Zaštita podataka o ličnosti: Stavovi i mišljenja Poverenika”. Takođe, 28. septembra 2022. godine Poverenik je obeležio Dan prava javnosti da zna kada je istakao da će se efekti izmena i dopuna zakona videti tek za godinu dana, kao i da je najavom izdavanja prekršajnih naloga Poverenika, ćutanje uprave smanjeno s 80 na 35 odsto. Na svečanosti su dodeljene i nagrade organima koji su svojim radom doprineli unapređenju prava na slobodan pristup informacijama za 2022. godinu. U kategoriji republičkih organa, nagrada je dodeljena Ministarstvu za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, u kategoriji pravosudnih organa Višem sudu u Novom Sadu, zatim u kategoriji pokrajinskih organa Direkciji za robne rezerve AP Vojvodine, a za najbolji informator o radu Ministarstvu kulture i informisanja. U kategoriji lokalnih organa javne vlasti su, prvi put, nagrade dobili organi lokalne samouprave – grad Subotica i grad Kruševac.

Poverenik je u martu prisustvovao svečanoj akademiji povodom obeležavanja 85. godina postojanja lista *Student* u organizaciji Saveza studenata Beograda, kada mu je uručena zahvalnica za, kako je navedeno, dugogodišnju saradnju i doprinos studentskom aktivizmu.<sup>321</sup>

---

317 Vidi više: *Izveštaj 2021*, III.5.3.

318 Vidi saopštenje od 1. juna na internet stranici Poverenika.

319 Vidi saopštenje od 13. juna na internet stranici Poverenika.

320 Vidi saopštenje od 28. januara na internet stranici Poverenika.

321 Vidi saopštenje od 16. marta na internet stranici Poverenika.

### 5.3.1. Aktivnosti Poverenika u oblasti slobodnog pristupa informacija od javnog značaja

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, koji je usvojen u novembru 2021. godine, je stupio na snagu u februaru 2022. godine. Jedna od novina jeste obaveza organa vlasti da izrađuje informatore o svom radu, koji se objavljuju u jedinstvenom informacionom sistemu (čl. 39). Građani Srbije će moći nesmetano da pristupe ovom sistemu, što će biti od izuzetnog značaja za ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja, dok će službi Poverenika, koji je pustio sistem u rad u aprilu, biti olakšano praćenje ispunjenja obaveze organa da objave i ažuriraju svoj informator. Na taj način bi trebalo da se smanji potreba za podnošenjem zahteva za slobodan pristup informacijama u budućnosti. Poverenik je tim povodom izjavio da je oko 10.000 javnih institucija u obavezi da izradi i objavi informatore – do isteka roka u novembru je tek nešto više od 100 organa izradilo informatore, od kojih je samo 11 objavilo u jedinstvenom informacionom sistemu.<sup>322</sup> Navedeno stanje već ukazuje da će u praksi biti izazovno „naterati” državne organe da svoju novu zakonsku obavezu počnu da primenjuju u predviđenom roku. U slučaju neispunjenja ove obaveze, Poverenik ima mogućnost da protiv rukovodilaca organa vlasti pokreće prekršajne postupke (čl. 39 u vezi s čl. 46). Poverenik je kasnije rekao da je oko 5.000 državnih organa ispunilo ovu obavezu pre isteka roka u novembru.<sup>323</sup>

Pored ove i drugih pozitivnih izmena ostaju, međutim, određeni nedostaci i suštinski problemi koji su još uvek nerešivi u praksi, a na koje su i ranije ukazivali predstavnici civilnog društva i nezavisnih medija.<sup>324</sup> Prema navodima Poverenika, prilikom neke buduće izmene propisa u ovoj oblasti treba da se uzme u razmatranje koliko je opravdano da ne samo parlament, već svih sedam organa vlasti budu izuzeti do žalbe Povereniku.<sup>325</sup> Parlament, prema njegovom mišljenju, treba da se angažuje da što veći broj informacija o radu bude transparentan, a da je od svih organa najmanje informacija već godinama unazad pružalo Ministarstvo unutrašnjih poslova, a najveću Ministarstvo kulture i informisanja i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog.

322 „Poverenik o informatorima o radu organa vlasti: Informacije građanima dostupne kroz par klikova”, *RTS*, 20. jul.

323 „Obaveštenje o Jedinstvenom informacionom sistemu informatora o radu”, saopštenje od 17. novembra dostupno je na internet stranici Poverenika.

324 Recimo, građani će i dalje biti uskraćeni za efikasnu pravnu zaštitu u slučajevima kada im informacije ne dostave pojedini državni organi. Takođe, poteškoće u praksi može da prouzrokuje produženi rok sa 30 na 60 dana u okviru kog Poverenik treba da donese odluku o podnetoj žalbi.

325 „Poverenik: Najmanju transparentnost informacija već godinama pokazuje MUP”, *NI*, 27. septembar. Prema članu 22 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja žalba Povereniku se ne može izjaviti protiv rešenja Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade Republike Srbije, Vrhovnog kasacionog suda, Ustavnog suda, Narodne banke Srbije i Republičkog javnog tužioca.



Generalno posmatrano, Poverenik prima najviše žalbi od građana pojedinačno, koje slede žalbe advokata, organizacija civilnog društva, medija i na kraju drugih subjekata. Žalbe se u najvećem broju slučajeva odnose na organe i organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja i javnih preduzeća, pravosudne organe, ministarstva od kojih se najviše pritužbi podnosi protiv Ministarstva unutrašnjih poslova, zatim banke i dr.

Pažnju javnosti je privukla vest da je kancelariji Poverenika u periodu od 1. avgusta do 2. septembra podneto 4.614 žalbi u oblasti pristupa informacijama, što je više od petogodišnjeg proseka od 4.121 primljene žalbe koliko podnose svi žalioci. Poverenik se oglasio saopštenjem<sup>326</sup> s informacijom da je žalbe u kontinuitetu podnelo pet međusobno povezanih osoba iz Vranja u kratkim vremenskim razmacima i da se, na osnovu utvrđenih činjenica, nameće zaključak da je reč o teškoj zloupotrebi prava na pristup informacijama, te potencijalno i načinu da se dođe do novca iz budžeta, što je suprotno smislu i duhu zakona. Kako je istaknuto, u vezi sa nastalom situacijom su „maksimalno angažovani svi kapaciteti Poverenika” te da je od ukupnog broja primljenih žalbi, Poverenik rešio 1.431 žalbu i za sve utvrdio da su neosnovane. Zanimljiv je podatak da je, nakon pisanja Centra za istraživačko novinarstvo (CINS)<sup>327</sup> o tome ko su podnosioci žalbi, kao i da je među njima jedan od nekadašnjih lokalnih funkcionera, više od 1.000 podnetih žalbi povučeno.<sup>328</sup>

### 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,<sup>329</sup> 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 ličnosti<sup>330</sup> i nedovoljna informisanost građana o njihovim pravima u kontekstu obrade ličnih podataka. U narednom periodu se očekuje izrada Strategije zaštite podataka o ličnosti koja bi predstavljala prvi korak ka otklanjanju utvrđenih nedostataka u ovoj oblasti.

Prema dostupnim podacima, u periodu od početka januara do kraja 2022. godine, Poverenik je, u skladu sa svojim zakonskim ovlašćenjem, okončao 444 nadzora nad sprovođenjem i izvršavanjem Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

---

326 Vidi saopštenje od 2. septembra na internet stranici Poverenika.

327 „Novi način za izvlačenje novca: I bivši većnik u Vranju zatrpao Poverenika žalbama”, CINS, 15. septembar.

328 Jedna osoba, koja je podnela preko 1.200 žalbi, povukla je sve žalbe, navodeći u dopisu Povereniku da ne poznaje ostale podnosiocice i da joj nije jasno kako će ovim da nanese štetu Povereniku. Vidi više na: „Nakon pisanja CINS-a povučeno više od 1.000 žalbi poslatih Povereniku”, CINS, 29. septembar.

329 Vidi *Izveštaj 2020*, III.5.3.

330 Kao što su, primera radi, obrada podataka putem video nadzora, obrada biometrijskih podataka i sl.

Kako bi se građanima približio značaj prava na zaštitu podataka o ličnosti i ukazalo na rizike u slučaju njegovog kršenja, Poverenik je uz podršku misije OEBS-a u Srbiji pokrenuo medijsku kampanju pod sloganom „Neka ostane lično”.<sup>331</sup> Za potrebe kampanje je sačinjeno pet video sadržaja koji su koncipirani tako da na jednostavan način ukažu na najvažnije segmente zaštite podataka o ličnosti, kao i ulozi Poverenika. Video sadržaji su počeli da se emituju od 16. maja na nacionalnim i lokalnim stanicama.<sup>332</sup>

Poverenik je u januaru sproveo postupak nadzora Ministarstva unutrašnjih poslova povodom sumnji da je upotrebio tehnologiju za prepoznavanje lica (*Facial Recognition Technology*) tokom protesta koji su se održavali 27. novembra i 4. decembra 2021. godine, a u vezi s prekršajnim nalogima koji su izdati učesnicima protesta.<sup>333</sup> Postupak nadzora je izvršen u sedištu ministarstva, kao i u Policijskoj upravi za grad Beograd, kada su ovlašćeni predstavnici kancelarije Poverenika uzeli izjave predstavnika policije i sačinili zapisnik uz uvid u relevantnu dokumentaciju. Kako je istaknuto u saopštenju Poverenika, tokom nadzora je utvrđeno da uređaji koji su korišćeni za snimanje nemaju hardversku ni softversku podršku koja bi omogućila funkcionalnost prepoznavanja lica, odnosno obradu biometrijskih podataka.<sup>334</sup> U postupku nadzora u Policijskoj upravi za grad Beograd, predstavnici Poverenika su utvrdili da su protiv učesnika protesta u Beogradu bili izdati prekršajni nalozi i zahtevi za pokretanje prekršajnog postupka iz Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima, ali samo protiv učesnika protesta koji su identifikovani uvidom u lični dokument, što je utvrđeno i nasumičnim uvidom u predmete koji su formirani ovim povodom. Na osnovu svih utvrđenih činjenica, Poverenik nije utvrdio da je u konkretnom slučaju bila korišćena tehnologija prepoznavanja lica. Ipak, ostaje otvoreno pitanje na koji način se u brojnim slučajevima širom Srbije utvrdio identitet učesnika protesta koji nisu bili legitimisani na licu mesta.<sup>335</sup>

Pitanje biometrijskog nadzora i postavljanja „pametnih kamera” koje poseduju softver za prepoznavanje lica je već godinama u fokusu dela javnosti u Srbiji i predmet je različitih tumačenja. BIRN je izveštavao<sup>336</sup> o planu javnih nabavki Ministarstva unutrašnjih poslova, te nabavci Griffeye softvera koja je u februaru dodeljena jedinom ponuđaču, srpskoj firmi „IN2 informatički inženjering”. Ministarstvo je ovaj program opisao kao „softver za sortiranje i analizu velikih količina slika i video zapisa, sa fokusom na slučajeve koji sadrže materijal seksualne eksploatacije dece”.

---

331 „Misija OEBS-a podržava kampanju o unapređenju svesti građana o zaštiti podataka o ličnosti Neka ostane lično”, OEBS Srbija, 7. jul.

332 Vidi više na internet stranici Poverenika.

333 Saopštenje od 18. februara dostupno na internet stranici Poverenika.

334 Ovi uređaji predstavljaju radio stanicu poslednje generacije, koja funkcioniše u okviru 4G mreže na Android platformi, imaju integrisanu video kameru, mogućnost „voice” komunikacije, razmenu multimedijalnih sadržaja i geopozicioniranje.

335 „Prijave stižu i učesnicima protesta koji nisu legitimisani, pitaju da li su ih iz MUP-a nezakonito snimali”, *Južne vesti*, 15. decembar 2021. godine.

336 „Policija Srbije nabavila softver sa opcijom za prepoznavanje lica”, *BIRN*, 17. novembar.

U toku 2021. godine je usled pritiska javnosti i civilnog sektora, povučen Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima koji je sadržao više spornih odredaba,<sup>337</sup> a javnost je krajem 2022. godine svedočila već viđenom scenariju. Naime, Ministarstvo je objavilo novi Nacrt zakona koji se nije u značajnoj meri razlikovao od prethodnog i koji je takođe sadržao odredbe podložne širokom tumačenju koje vodi ka zloupotrebama u pojedinim segmentima zaštite ljudskih prava i sloboda građana. Predstavnici civilnog sektora, među kojima je i Beogradski centar za ljudska prava, kao i predstavnici opozicije su oštro kritikovali novi predlog zakona, kao i činjenicu da je ostavljen suviše kratak rok za podnošenje primedbi u okviru trajanja javne rasprave, dok su predstavnici ministarstva tvrdili da je sadržaj dokumenta preciziran i sačinjen u skladu s međunarodnim standardima. Nakon velikog pritiska javnosti i medija, nacrt je, po nalogu predsednice Vlade Ane Brnabić, povučen, a period javnih rasprava produžen radi daljih konsultacija. Predsednica Vlade je ovim povodom izjavila da je odluku da povuče predlog zakona donela u cilju „da se razjasne sve nedoumice u javnosti i da svako razume intenciju zakona koji je od posebne važnosti za bezbednost svih građana Srbije”.<sup>338</sup>

U junu je Republički geodetski zavod objavio da zaključava baze podataka jer je došlo do hakerskog napada na njihov sajt sa podacima o imovini građana i privrede, kako bi se obezbedila njihova zaštita. Šturo saopštenje je stvorilo različite sumnje, od toga da sistem nije stručno postavljen do toga da je reč o napadu sa teritorije neke strane zemlje. Tim povodom je pokrenuta istraga u koju je, osim specijalizovanih sektora za visokotehnološki kriminal u policiji i tužilaštvu, uključena i Bezbednosno informativna agencija.<sup>339</sup> Poverenik je nakon toga zavodu uputio dopis kojim je zahtevao informaciju o tome da li je tokom hakerskog napada došlo do ugrožavanja podataka o ličnosti. Budući da nije dobio odgovor<sup>340</sup> u zakonom propisanom roku,<sup>341</sup> Poverenik je pokrenuo postupak vanrednog inspeksijskog nadzora<sup>342</sup> nad zavodom u kom je imao uvid u sadržaj informacionog sistema zavoda, kao i u aplikativne servere koji su bili predmet hakerskog napada. Tom prilikom je Poverenik utvrdio da meta napada nisu bili serveri na kojima se čuvaju baze podataka s podacima o ličnosti i nepokretnostima, kao i E-katastar, te da u konkretnom slučaju nije došlo da povrede podataka o ličnosti.

Usled najavljenog popisa stanovništva čije je sprovođenje bilo predviđeno za drugu polovinu 2022. godine, građani i mediji su se interesovali za stav Poverenika u vezi s obradom podataka o ličnosti koja će se vršiti u okviru popisa. Tim povodom je

---

337 Vidi više u *Izveštaj 2021*, III.5.3.2.

338 „Vlada Srbije povukla iz procedure zakon o policiji”, *Radio Slobodna Evropa*, 26. decembar.

339 „Tužilaštvo: Sumnja da je u RGZ ubačen virus”, *Danas*, 20. jun.

340 Na internet prezentaciji Republičkog geodetskog zavoda dostupan je odgovor na dopis Poverenika, 28. jun.

341 Vidi više: „Još se ne zna da li su u hakerskom napadu na RGZ ugroženi lični podaci građana”, *BIRN*, 23. jun.

342 Saopštenje od 18. jula dostupno na internet stranici Poverenika.

Poverenik izjavio da se obrada podataka o ličnosti u okviru popisa vrši u javnom interesu i predstavlja pravnu obavezu Republičkog zavoda za statistiku, a da je Zakon o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova 2022. godine usklađen sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti. Na osnovu toga, stav Poverenika je da ne postoje indicije koje bi ukazivale da će obrada podataka u procesu popisa biti suprotna propisima, ali je pozvao građane da se u slučaju eventualnih nepravilnosti obrate direktno Republičkom zavodu za statistiku.<sup>343</sup>

Poverenik je u novembru sproveo postupak vanrednog inspeksijskog nadzora nad gradom Beogradom nakon što mu se obratila redakcija lista *Danas* povodom sumnje pojedinih nastavnika beogradskih osnovnih i srednjih škola o povredi podataka o ličnosti, a u vezi sa podelom besplatnih vaučera za kupovinu sportske opreme.<sup>344</sup> Naime, škole su, uz obaveštenje o vaučerima, dobile iz Sekretarijata za obrazovanje i dečju zaštitu zahtev za dostavljanje spiskova s imenima i prezimenima učenika starosti do 19 godina, datumima njihovih rođenja i adresama stanovanja. Poverenik je u postupku nadzora utvrdio<sup>345</sup> da u konkretnom slučaju Gradska uprava Grada Beograda, Sekretarijat za obrazovanje i dečju zaštitu, ne vrši obradu podataka o ličnosti lica do 19 godina starosti, kao ni zaposlenih i radno angažovanih lica u predškolskim ustanovama, osnovnim i srednjim školama na teritoriji Beograda.

Takođe, Poverenik je u oktobru pokrenuo postupak inspeksijskog nadzora nad Domom zdravlja Palilula povodom zabrinjavajuće vesti objavljene u sredstvima javnog informisanja da je psihijatar angažovan u ovoj zdravstvenoj instituciji pacijentima upisivao šifre bolesti od kojih nisu bolovali, a za potrebe kliničkih ispitivanja. Slučaj je otkriven jer je jedan mladić, koji se obratio redakciji BIRN-a i čiji je identitet zaštićen,<sup>346</sup> odbijen za posao usled činjenice da je poslodavac, kod kojeg je konkurisao, znao da njegov zdravstveni karton sadrži podatak da ima teška psihička oboljenja. Poverenik je izjavio da ga je iznenadio podatak da su poslodavci uopšte saznali sadržaj zdravstvenog kartona, kao i da izveštaj o dijagnozi i šifri bolesti ne sme da bude deo izveštaja o sprečenosti za rad.<sup>347</sup> U momentu izrade ovog izveštaja nije bilo dostupnih podataka o tome u kojoj fazi je postupak pokrenut po inicijativi Poverenika.

Novinari portala *Radio Slobodna Evropa* su se žalili Povereniku<sup>348</sup> usled činjenice da je Ministarstvo unutrašnjih poslova odbilo da im dostavi kopiju bezbedno-

---

343 Saopštenje od 30. septembra dostupno na internet stranici Poverenika.

344 „Poverenik pokrenuo vanredni inspeksijski nadzor zbog Šapićevih vaučera”, *Danas*, 2. novembar.

345 Vidi saopštenje od 9. novembra na internet stranici Poverenika.

346 „Psihijatar Aleksandar Miljatović upisivao lažne dijagnoze pacijentima zbog kliničkih ispitivanja”, *BIRN*, 5. oktobar.

347 „Marinović o slučaju psihijatra koji je upisivao lažne dijagnoze: Krećemo u inspeksijski nadzor DZ Palilula”, *RTS*, 10. oktobar.

348 „MUP odbija da dostavi bezbednosnu procenu beogradskog Evroprajda”, *Radio Slobodna Evropa*, 31. oktobar.

sne procene za održavanje događaja Europride 2022. Konkretno, reč je o dokumentu koji sadrži analizu procene rizika za njegovo održavanje, a koji je, uprkos pritiscima, održan 17. septembra uz jako policijsko obezbeđenje i zabeležene sporadične incidente. Poverenik je 3. oktobra doneo rešenje kojim je, između ostalog, naveo da je Ministarstvo bilo dužno da javno objavi bezbednosnu procenu jer bi tako građani na vreme doneli odluke o svom kretanju i eventualnom učešću na događaju usled potencijalnih rizika po njihov život i zdravlje. Umesto da novinarima dostavi dokument, Ministarstvo je podnelo inicijativu Republičkom javnom tužilaštvu da tuži Poverenika i pred Upravnim sudom poništi njegovo rešenje. Do zaključenja izveštaja nije bilo dostupnih podataka o daljem toku postupka.

## 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 – Krivičnopravnu konvenciju o korupciji i njen Dodatni protokol i Građanskopravnu konvenciju 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),<sup>349</sup> 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 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.

---

349 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: *Izveštaj 2020*, III.5.4.1.

Organi Agencije su direktor i Veće Agencije kao drugostepeni organ koji ima pet članova.

Članom 111 Zakona predviđeno je da sadašnji direktor Dragan Sikimić oстане u Agenciji do isteka svog mandata.<sup>350</sup> Krajem oktobra, Ministarstvo pravde je raspisalo javni konkurs za izbor novog direktora Agencije<sup>351</sup> o čemu javnost nije bila blagovremeno upoznata. Prema saznanju portala *Nova.rs* od decembra, kada je konkurs već zatvoren, za tu funkciju se prijavilo šestoro kandidata, među kojima su i aktuelni direktor Agencije i njegov zamenik.<sup>352</sup> Krajem decembra, na internet stranici Pravosudne akademije objavljena je lista sa ukupnim rezultatima kandidata koji su se prijavili za izbor na mesto novog direktora.<sup>353</sup>

Biro za društvena istraživanja (BIRODI) je krajem decembra pozvao Ministarstvo pravde i Pravosudnu akademiju da ponište konkurs za izbor direktora Agencije, uz prethodnu doradu Pravilnika koji reguliše proces izbora.<sup>354</sup> Kako je istaknuto u saopštenju, intervju su, kao članovi Komisije za izbor direktora Agencije sprovedili i u evaluaciji učestvovali javni tužilac i sudija koji su, prema podacima Agencije, i javni funkcioneri. Takođe, u Pravilniku o izboru direktora Agencije koji je donelo Ministarstvo pravde ne postoje jasni kriterijumi, odnosno praksa regulisanja sukoba interesa pri izboru direktora Agencije. Pored navedenog, odsustvo promocije konkursa i nemogućnosti da se adekvatan broj kompetentnih kandidata prijavi, dovodi u pitanje integritet izbora budućeg direktora Agencije. Na veću transparentnost izbora direktora je apelovala i organizacija Transparentnost Srbija.<sup>355</sup>

Beogradski centar za ljudska prava<sup>356</sup> 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 strategije i pratećeg akcionog plana za uspostavljanje mehanizma za borbu protiv korupcije, kao i usaglašavanje s međunarodnim standardima u oblasti zaštite od korupcije. Takvo nepromenjeno stanje sprečava napredak u radu Agencije, ali i efikasno suzbijanje korupcije koje je jedno

---

350 Izmenama i dopunama Zakona o sprečavanju korupcije je predviđeno da direktora Agencije bira Narodna skupština većinom glasova od ukupnog broja narodnih poslanika na osnovu predloga ministra pravde, a nakon sprovedenog javnog konkursa koji sprovodi Pravosudna akademija. O potencijalnim političkim pritiscima i različitim zloupotrebama koje ova izmena može da prouzrokuje vidi *Izveštaj 2021*, III.5.4.1.

351 Vidi saopštenje od 26. oktobra na internet stranici Ministarstva pravde.

352 „Otkrivamo: Ovo su kandidati za čelnika Agencije za sprečavanje korupcije: Zamenik hoće da smeni direktora”, *Nova.rs*, 12. decembar.

353 Od prijavljenih šest, testove je polagalo troje kandidata, među kojima su bili sadašnji direktor Dragan Sikimić i njegov zamenik Dejan Damjanović. Podatak je objavljen 28. decembra na internet stranici Pravosudne akademije.

354 „BIRODI: Poništiti intervju za direktora Agencije za sprečavanje korupcije”, *NI*, 28. decembar.

355 Saopštenje od 7. novembra je dostupno na internet stranici organizacije Transparentnost Srbija.

356 Vidi *Izveštaj 2019*, III.4.3.1., *Izveštaj 2020*, III.5.4. i *Izveštaj 2021*, III.5.4.

od osnovnih preduslova koje Srbija treba da ispuni za pristupanje punopravnom članstvu u Evropskoj uniji.

#### *5.4.1.1. Zakon o sprečavanju korupcije i stanje u praksi*

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.

Međutim, pojedine izmene su izazvale negodovanje dela stručne javnosti zbog potencijalnih zloupotreba, pre svega zbog smanjenja broja javnih funkcionera podložnih kontroli Agencije. I pored uvedenih pozitivnih izmena, problem se ogleda u implementaciji zakona 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 Srbije<sup>357</sup> izrađenom prema novoj metodologiji proširenja (grupaše poglavlja u klastere), ocenjeno je da je Srbija ostvarila izvestan nivo pripremljenosti u borbi protiv korupcije, a da je u izveštajnom periodu ostvaren „izvestan napredak”. Kada je reč o sprečavanju korupcije, GRECO je u martu 2022. godine zaključila da su usvajanjem izmena i dopuna Zakona o sprečavanju korupcije otklonjeni prethodno uočeni nedostaci i da je dovoljno ojačan okvir za sprečavanje i suzbijanje sukoba interesa poslanika, sudija i tužilaca. Navedeno je da Srbija tek treba da pripremi novu strategiju za borbu protiv korupcije i prateći akcioni plan, kao i da uspostavi delotvoran mehanizam koordinacije koji bi operacionalizovao ciljeve politike prevencije i suzbijanja i temeljno se bavio pitanjem korupcije. Dodaje se da je blago povećan broj optužnica i broj prvostepenih osuđujućih presuda za slučajeve korupcije na visokom nivou. U izveštaju se ističe da bi Srbija trebalo da dodatno intenzivira svoje napore i poboljša nivo prevencije i krivičnog gonjenja za korupciju, a posebno da poveća pravnosnažno oduzimanje imovine u vezi s ovim slučajevima. Preporuka Srbiji je da pojača napore u rešavanju navedenih nedostataka, a koja se generalno ne razlikuje od preporuka upućenih u ranijim izveštajnim periodima.

Takođe, u objavljenom izveštaju GRECO za 2021. godinu<sup>358</sup> ocenjeno je da opšti nivo usklađenosti s preporukama više nije „globalno nezadovoljavajući”. Kako se u izveštaju ističe, Srbija je na zadovoljavajući način sprovela osam od 13 preporuka GRECO, dok je delimično ispunjeno pet preporuka sadržanih u Izveštaju u okviru četvrtog kruga evaluacije. U Izveštaju se ocenjuje da je dodatno poboljšana transparentnost zakonodavnog procesa i da se korišćenje hitnog postupka znatno

---

357 *Izveštaj EK za 2022*, str. 30.

358 22nd General Activity Report (2021) of the Group of States against Corruption (GRECO), mart, 2022, Savet Evrope.

smanjilo, „mada još nisu uvedena jasnija pravila kojima bi se striktnije uredila ova praksa”. U vezi s narodnim poslanicima je postignut zadovoljavajući nivo usklađenosti s većinom preporuka, dok usvajanje ustavnih reformi omogućava sprovođenje većeg broja preporuka GRECO u pogledu sudija i tužilaca. U tom smislu je takođe istaknuto da su novim Zakonom o sprečavanju korupcije, koji je izmenjen prema preporukama GRECO, kao i relevantnim priručnicima i vodičima za javne funkcionere, poboljšana pravila o sukobima interesa koja se primenjuju na narodne poslanike, sudije i tužioce. Srbija ima obavezu da do 31. marta 2023. godine dostavi dodatne informacije o sprovođenju preostalih pet preporuka. Drugi prelazni izveštaj o usklađenosti ocenjuje sprovođenje neispunjenih preporuka od usvajanja Drugog izveštaja o usklađenosti i sadrži opštu ocenu nivoa usklađenosti Srbije sa tim preporukama.<sup>359</sup>

U izveštaju objavljenom u julu,<sup>360</sup> GRECO je pripremio 24 nove preporuke Srbiji u kontekstu sprečavanja korupcije na najvišim državnim funkcijama u zemlji, uključujući i predsednika, ministre, pomoćnike ministara, državne sekretare, šefove kabineta i političke savetnike, uz dodatne mere za sprečavanje korupcije u policiji. U petom krugu evaluacije, da bi se sprečili rizici od sukoba interesa u Vladi, GRECO preporučuje da se provere integriteta sprovode kao deo procedure imenovanja funkcionera. U pogledu rada Vlade, GRECO smatra da bi zakoni koji potiču pred Vladom trebalo sistematski da budu predmet javnih rasprava, kao i da revidirani predlozi zakona koji se iznose pred Narodnom skupštinu budu praćeni adekvatnim objašnjenjem. GRECO očekuje da vlasti u Srbiji podnesu izveštaj o primeni ovih preporuka do kraja septembra 2023. godine.

Prema Globalnom indeksu percepcije korupcije za 2022, koji je objavila *Transparency International*, od 180 zemalja, Srbija je na 101. mestu, sa indeksom 36. Na osnovu navedenog, Srbija se ne smatra demokratijom, već hibridnim režimom.<sup>361</sup>

Agencija je krajem marta podnela Narodnoj skupštini Izveštaj o radu za 2021. godinu.<sup>362</sup> Reč je o dvanaestom godišnjem izveštaju u kom su predstavljeni rezultati rada Agencije u prethodnoj godini, izazovi sa kojima se suočavala u radu, kao i preporuke Narodnoj skupštini u vezi sa daljim unapređenjem rada Agencije i primene mehanizama za sprečavanje korupcije. Prema navodima iz izveštaja, u 2021. godini je primena novog Zakona o sprečavanju korupcije „dobila puni zamah u formalnom i suštinskom smislu” usvojenim izmenama i dopunama, s ciljem dodatnog usklađi-

359 U Drugom izveštaju o usklađenosti, usvojenom u oktobru 2020. godine, GRECO je zaključio da su samo dve preporuke bile sprovedene na zadovoljavajući način, 10 preporuka je delimično sprovedeno, dok jedna nije bila sprovedena.

360 Fifth evaluation round, Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies, Evaluation Report, Serbia, 5. jul.

361 Transparency International, 2022 Corruption Perceptions Index. Srbija je 2021. godine bila na 96 mestu sa indeksom 38.

362 Izveštaj o radu za 2021. godinu. Agencija za sprečavanje korupcije, Beograd 2022. Izveštaj je dostupan na internet stranici Agencije za sprečavanje korupcije.



vanja s preporukama GRECO. Pored toga, u Izveštaju se ukazuje na podršku koju je Agencija dobila od nadležnih državnih institucija i međunarodnih partnera za unapređenje kadrovskih i tehničkih kapaciteta, što je „doprinelo ostvarivanju višeg stepena delotvornosti i efikasnosti u radu”. Agencija u izveštaju takođe navodi da je, uprkos činjenici da je i 2021. godina bila obeležena epidemiološkim izazovima, za nju to predstavljalo podsticaj da dodatno ukaže na važnost dosledne primene mehanizama sprečavanja korupcije, kao i da kreira nove pristupe s ciljem smanjenja mogućnosti da nastane koruptivno ponašanje ili neka druga vrsta nepravilnosti.

Kao nezavisni organ, koji bi trebalo da ima preventivnu funkciju u suzbijanju i borbi protiv korupcije, tokom 2021. godine Agencija se suočila sa brojnim slučajevima kršenja odredaba Zakona o sprečavanju korupcije. Agencija je pokrenula 656 postupaka za utvrđivanje povreda zakona.<sup>363</sup> Takođe, usvajanje autentičnog tumačenja Zakona o sprečavanju korupcije u februaru 2021. godine je ograničilo delokrug funkcionera koji su dužni da poštuju odredbe ovog zakona, usled čega je 129 pokrenutih postupaka u vezi sa sukobom interesa obustavljeno ili je odlučeno da osnov za postupak više ne važi. U vezi sa povredama odredaba o sukobu interesa, tokom 2021. godine Agencija nije podnela nijedan zahtev za pokretanje prekršajnog postupka. Agencija je donela 23 rešenja u vezi s izbornim kampanjama zbog sumnje na povredu odredaba zakona i podnela je jednu krivičnu prijavu tužilaštvu zbog sumnje da je počinjeno krivično delo.

Skupštinski odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava je 16. decembra usvojio godišnji Izveštaj o radu Agencije,<sup>364</sup> Članovi Odbora iz redova opozicije su kritikovali rezultate njenog rada i ocenili da je izveštaj šturo napisan i da nema informacija o suštini rada Agencije, kao i da je korupcija sistemski problem u Srbiji. Šef poslaničke grupe Narodne stranke Miroslav Aleksić je ukazao na praksu selektivne provere imovine funkcionera.

Transparentnost Srbija je pozvala Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu da na sednici 26. decembra utvrdi zaključke koji bi Vladu Srbije obavezali da reši probleme na koje je Agencija ukazala u Izveštaju za 2021. Takođe je istakla nužnost izmena Zakona o lobiranju i Zakona o sprečavanju korupcije, s ciljem ispunjavanja preporuka GRECO. Kako je navedeno, izmene Zakona o lobiranju bi trebalo da uredi „neformalno lobiranje” i da obezbede javnost evidencija o lobističkim kontaktima. Njih je, prema istraživanju ove organizacije,<sup>365</sup> prijavljeno samo sedam za četiri godine primene ovog zakona, uprkos činjenici da je donet veliki broj propisa koji utiču na interese velikog broj privrednih subjekata i građana. U istraživanju se posebno ukazuje na značajne koruptivne rizike u nizu pravosudnih zakona koji se donose radi usaglašavanja sa izmenjenim Ustavom, koji uključuju preširok

---

363 U toku 2020. godine je pokrenula 439, a 2019. godine 310 postupaka.

364 „Usvojen izveštaj o radu Agencije za sprečavanje korupcije, za opoziciju nije sporan izveštaj, ali jesu rezultati rada”, *Euronews*, 16. decembar.

365 Istraživanje „Koruptivni rizici u propisima i lobiranje” od decembra 2022. godine. Dostupno na internet stranici Transparentnost Srbija.

imunitet članova pravosudnih saveta, korišćenje pojmova koji se mogu različito tumačiti i nedovoljne zakonske garancije javnosti rada. Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima, čije su brojne odredbe već osporene sa stanovišta zaštite ljudskih prava i usaglašenosti sa drugim propisima, takođe sadrži značajne korupcijske rizike, između ostalog, u vezi sa javnošću rada i diskrecije kod zapošljavanja.

Pored godišnjeg izveštaja, Agencija je izradila drugi po redu Izveštaj o praćenju sprovođenja Operativnog plana za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika.<sup>366</sup> Treba podsetiti da je Revidiranim AP za Poglavlje 23 Agenciji poveren nadzor nad sprovođenjem antikorupcijskih mera predviđenih Operativnim planom za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika, koji je Vlada Srbije usvojila 30. septembra 2021. godine.<sup>367</sup> Izveštaj sadrži podatke o aktivnostima koje su organi javne vlasti preduzimali u oblasti sprovođenja antikorupcijskih mera, prevencije i represije korupcije, o kojim je Agencija dala ocenu ispunjenosti.

U decembru, Agencija je objavila<sup>368</sup> Priručnik za primenu Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. Prema navodima Agencije, dokument je informativnog karaktera i namenjen je političkim strankama, koalicijama i grupama građana, a važan je i za javnost, medije, civilni sektor i generalno sve zainteresovane za praćenje kontrole finansiranja političkih aktivnosti. Priručnik je izrađen uz podršku Međunarodne fondacije za izborne sisteme (IFES), a u skladu s Revidiranim AP za Poglavlje 23 – Potpoglavlje borba protiv korupcije.

#### 5.4.2. Aktivnosti Agencije za sprečavanje korupcije tokom 2022. godine

Početak 2022. godine, Agencija je okončala jednogodišnje predsedavanje Mrežom institucija za sprečavanje korupcije, tokom kog su joj se pridružile i Nacionalna agencija za sprečavanje korupcije Ukrajine u svojstvu člana, kao i Regionalna antikorupcijska inicijativa, u svojstvu partnera. Predsedavanje Agencije i njenih pratećih aktivnosti je od strane članova, partnera i posmatrača mreže ocenjeno kao izuzetno uspešno. Takođe, ističe se da je Agencija organizovala i sprovela izbore za novog predsednika za 2022. godinu, na kojim je izabrana Nacionalna institucija za transparentnost Grčke, a kao potpredsednici za isti period su izabrane članice iz Hrvatske, Maroka i Palestine.<sup>369</sup>

Agencija je krajem februara obavestila javnost da je angažovala posmatrače izbornih kampanja (terenske posmatračke i koordinate) za parlamentarne, lokalne i predsedničke izbore održane početkom aprila 2022. godine. Agencija je apelovala na političke aktore, nadležne organe i druge učesnike izbornog procesa da im omoguću da nesmetano obavljaju svoje poslove jer su posmatrači počeli sa svojim radom

---

366 Izveštaj je dostupan na internet stranici Agencije za sprečavanje korupcije.

367 Vidi više u *Izveštaj 2021*, III.5.4.1.

368 Dostupno na internet stranici Agencije za sprečavanje korupcije.

369 Saopštenje Agencije od 13. januara. Dostupno na internet stranici Agencije za sprečavanje korupcije.

na terenu. Ipak, Agencija je javno reagovala usled zabeleženih verbalnih napada na posmatrača i ometanja njihovog rada i ponovo upozorila da njihov rad ne sme ni na koji način da se remeti jer će u suprotnom svaki takav slučaj biti prijavljen policiji i javnom tužilaštvu.<sup>370</sup>

Posmatračka misija organizacije CRTA je na konferenciji za medije od 31. marta predstavila nalaze iz Drugog preliminarnog izveštaja dugoročnih posmatrača o kvalitetu održane izborne kampanje.<sup>371</sup> CRTA je zaključila da „nadležne državne institucije nisu u dovoljnoj meri doprinele zaštiti javnog interesa, već su dozvolile da se uslovi za fer izbore dodatno uruše, što je Agencija osporila,<sup>372</sup> navodeći da je postupala po prijavama CRTE<sup>373</sup> za povrede Zakona o sprečavanju korupcije i Zakona o finansiranju političkih aktivnosti u zakonskom roku od pet dana.

U kampanji za predsedničke i parlamentarne izbore je potrošeno više od dve milijarde dinara, od čega su lista Srpske napredne stranke i njen kandidat za predsednika Srbije Aleksandar Vučić potrošili približno polovinu, a podneti finansijski izveštaji do sredine avgusta su ukazivali na brojne nelogičnosti, nepravilnosti i manjkavosti. Tako je, recimo, Socijalistička partija Srbije (SPS), koja nije imala predsedničkog kandidata, u kampanji potrošila 236 miliona dinara. Zatim, za predsedničke izbore ni posle isteka roka od dva meseca, nije podnet izveštaj za kampanju Miše Vacića, Stranke pravde i pomirenja, itd.<sup>374</sup> Transparentnost Srbija je u avgustu dostavila Agenciji svoju analizu svih objavljenih izveštaja o troškovima ovogodišnje kampanje, kao i preporuke Agenciji da ubuduće vrši kontrolu ne samo poređenjem izveštaja pojedinačnih stranaka, već i poređenjem podataka za istu vrstu troškova u njihovim izveštajima.<sup>375</sup> Kako se navodi, samo se na taj način troškovi mogu prikazati realno ili su iz nekih izveštaja izostavljeni kako bi se prikrio nezakoniti izvor finansiranja, a u izveštajima drugih partija uvećani, kako bi se izbegla obaveza vraćanja neutrošene novca u budžet.

Prema informacijama dostupnim na sajtu Agencije, tokom 2022. godine Agencija je, u skladu sa svojim zakonskim ovlašćenjima, donela ukupno 81 odluku o povredama Zakona o Agenciji za sprečavanje korupcije kojim je izricala mere iz svoje nadležnosti, kao i o povredama Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. Takođe, Agencija je tokom izveštajnog perioda u nekoliko navrata, u skladu sa za-

---

370 Saopštenja Agencije od 23. februara i 1. marta. Dostupno na internet stranici Agencije za sprečavanje korupcije.

371 Drugi preliminarni izveštaj dugoročnih posmatrača, 15. februar–25. mart, CRTA. Izveštaj je dostupan na internet stranici CRTA.

372 Saopštenje Agencije od 31. marta. Dostupno na internet stranici Agencije za sprečavanje korupcije.

373 Prema navodima Agencije, u pitanju je devet prijava protiv javnih funkcionera za povrede Zakona o sprečavanju korupcije.

374 „TS: Nelogični i manjkavi izveštaji o troškovima izborne kampanje, SNS potrošila više od milijarde”, *Danas*, 16. avgust.

375 Saopštenje od 26. avgusta dostupno na internet stranici Transparentnost Srbija.

konskim ovlašćenjima pokretala postupke i donosila mišljenja zbog povrede Zakona o sprečavanju korupcije. U nastavku teksta navedeno je nekoliko primera.

Agencija je pokrenula postupak vanredne provere imovinskog stanja Bobana Đurovića, predsednika opštine Vrnjačka Banja, zbog nepodudaranja prijavljene imovine, zvaničnih prihoda i njegovog načina života. Naime, prema navodima iz medija, Poreska uprava se uverila da Đurović poseduje šest stanova, a navodno i jedan noćni klub u Vrnjačkoj Banji, u čijoj se dokumentaciji ne vodi kao vlasnik. Agenciji je prijavio samo jednu kuću za koju je tvrdio da mu je data na korišćenje bez nadoknade jer je u pitanju porodični objekat, a koja je navodno u vlasništvu njegovih roditelja.<sup>376</sup>

U maju je Agencija izrekla meru javnog objavljivanja odluke o povredi zakona gradskom sekretaru za komunalne i stambene poslove Beograda Nikoli Kovačeviću,<sup>377</sup> koji istovremeno obavlja dve javne funkcije bez saglasnosti Agencije – gradskog sekretara i odbornika Srpske napredne stranke u Skupštini opštine Rakovica. Agencija je prethodno pokrenula vanrednu kontrolu imovine Kovačevića, a nakon pisanja CINS-a<sup>378</sup> da je zaustavljen na aerodromu jer je pokušao da, bez prijavljivanja, unese u Srbiju sliku Paje Jovanovića i 15 hiljada evra. Kovačević se tada branio u tabloidima navodeći da je reč o još jednoj „lažnoj aferi” preko koje se „napada vlast” i „stiču jeftini politički poeni”.<sup>379</sup> Iako je utvrdila da je Kovačević postupio suprotno zakonskim propisima, Agencija nije tražila da on i napusti funkciju odbornika.

Meru javnog objavljivanja odluke o povredi Zakona o sprečavanju korupcije je Agencija donela i u slučaju Aleksandra Jovičića,<sup>380</sup> nekadašnjeg predsednika gradske opštine Palilula, koji je prekršio obavezu da, nakon isteka javne funkcije 26. jula 2021. godine, podnese izveštaj o imovini i prihodima u predviđenom roku od 30 dana. U rešenju Agencije se ističe da je Jovičiću uručeno obaveštenje o pokretanju postupka usled povrede zakonskih odredaba, ali da se on tim povodom nije odazvao, kao i da ni po donošenju mere opomene nije u roku određenim rešenjem dostavio izveštaj sa stanjem na dan prestanka javne funkcije, zbog čega je ocenjeno da je „teže povredio zakon”.<sup>381</sup>

Agencija je u oktobru 2021. godine pokrenula postupak protiv gradonačelnice Niša, Dragane Sotirovski, kako bi se utvrdilo da li se našla u sukobu interesa

376 „Prvi čovek Vrnjačke Banje nije prijavio šest stanova: Boban Đurović pod lupom Agencije za sprečavanje korupcije”, *Blic*, 14. jul.

377 Rešenje Agencije br. 014-020-00-0139/21-11 od 28. marta je objavljeno u Službenom glasniku i dostupno je na internet stranici Agencije za sprečavanje korupcije.

378 „Slučaj „Stražar””: Gradski sekretar prečutao 130.000 evra, kola i oružje”, *CINS*, 14. oktobar 2021. godine.

379 „Nikola Kovačević za Republiku prokomentarisao slučaj 'slika': U postupku ću dokazati da nije bilo šverca”, *Republika*, 21. septembar 2021. godine.

380 Rešenje Agencije br. 014-46-00-0313/16-10 od 20. juna je objavljeno u Službenom glasniku i dostupno je na internet stranici Agencije za sprečavanje korupcije.

381 Pre toga, Jovičić je uhapšen u junu 2021. godine, zajedno sa još sedam osoba, zbog sumnje da su omogućili nelegalne građevinske radove u opštini Palilula.

kada je u pitanju lista potencijalnih kandidata za kupovinu stanova koje je gradilo JP „Gradska stambena agencija” Niš.<sup>382</sup> Godinu dana od pokretanja postupka Agencija je gradonačelnici Niša izrekla samo meru opomene (čl. 82) navodeći da je „lakše prekršila zakon”, uz obavezu da se „ubuduće u svemu pridržava Zakona o sprečavanju korupcije”. Postupajući u konkretnom predmetu, Agencija je utvrdila da je Sotirovski postupila suprotno zakonu (čl. 42) jer kao gradonačelnica grada Niša nije u zakonom propisanom roku pismeno obavestila Agenciju o sumnji u postojanje sukoba interesa koju je morala da ima kada se njen zet kao kandidat našao na 24. mestu predloga rang-liste na Konkursu za kupovinu stanova.<sup>383</sup>

Kada je Dragan Jovanović, član Opštinskog veća Topole, nakon održanih izbora postao i narodni poslanik, Mirko Jevtić, šef odborničke grupe „Novi ljudi za bolju Topolu” tražio je mišljenje Agencije o postojanju sukoba interesa. Jevtić se pozvao na odredbe Zakona o sprečavanju korupcije (čl. 40) i Zakona o Narodnoj skupštini (čl 39), navodeći da ih Jovanović krši usled činjenice da je „istovremeno vršenje javnih funkcija narodnog poslanika i člana opštinskog veća, kao javnog funkcionera u izvršnoj vlasti nespojivo”. Agencija je odgovorila u roku od 48 časova i potvrdila da Jovanović postupa suprotno zakonskim propisima, pa je potrebno da prestane sa istovremenim vršenjem jedne od navedenih javnih funkcija i o tome obavesti Agenciju.<sup>384</sup> Međutim, uprkos mišljenju Agencije, narodni poslanik Dragan Jovanović je učestvovao u radu naredne sednice opštinskog veća u Topoli.<sup>385</sup> Do zaključenja izveštaja nije bilo dostupnih podataka o tome da li je Agencija u konkretnom slučaju pokrenula postupak prema Jovanoviću, shodno svojim nadležnostima.

Agencija je u novembru donela mišljenje u kom je ocenila da Husein Memić, novi ministar turizma i omladine, može da bude član Bošnjačkog nacionalnog saveta, ali ne i njen predsednik. Kako je istaknuto u mišljenju, Agencija je, tumačenjem relevantnih propisa, ocenila da ne postoji sukob interesa u istovremenom obavljanju funkcije člana saveta i funkcije ministra u Vladi jer „funkcija člana nije rukovodeća”. S druge strane, Agencija ističe da su funkcija predsednika saveta i funkcija ministra nespojive jer se finansiraju iz budžeta Srbije, čiji je Vlada predlagач, a čijim bi istovremenim vršenjem došlo do kršenja odredaba Zakona o sprečavanju korupcije.<sup>386</sup>

Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI)<sup>387</sup> je krajem 2021. godine podneo Agenciji prijavu radi pokretanja postupka protiv Odbora

---

382 Više u: *Izveštaj 2021*, III.5.4.2.

383 „Godinu dana od slučaja ‘stan za zeta’ – epilog samo opomena Agencije za gradonačelnicu Niša” *Južne vesti*, 22. septembar.

384 „Agencija za sprečavanje korupcije: Dragan Jovanović je u sukobu interesa”, *N1*, 5. avgust.

385 „Odbornik Jevtić iz Topole: Dragan Jovanović svesno krši zakon”, *N1*, 13. avgust.

386 „Agencija za sprečavanje korupcije: Husein Memić može biti većnik, ali ne i predsednik BNV”, *Danas*, 10. novembar.

387 Vidi više u: *Crna knjiga – Slučaj privatizacije Instituta „Jaroslav Černi”*, RERI, Beograd, mart 2022, str. 50–55.

direktora<sup>388</sup> u subjektu privatizacije Instituta za vodoprivredu „Jaroslav Černi” zbog osnovane sumnje da su, u svojstvu funkcionera, zaključili ugovor o konzorcijumu s privrednim društvom Millennium Team,<sup>389</sup> te da su na taj način podredili opšti interes privatnom a da o tome nisu obavestili Agenciju niti su zatražili prethodno mišljenje. U prijavi je, kao okolnost koja ide u prilog povredi zakona, istaknuto da je u vreme zaključenja navedenog ugovora postojao poslovni odnos između Instituta i privrednog društva Millennium Team.<sup>390</sup> Agencija je u konkretnom predmetu donela obaveštenje<sup>391</sup> u kom je prijavu RERI-ja ocenila kao neosnovanu iz razloga što generalni direktor i izvršni direktori „u periodu kada je Institut bio u vlasništvu Republike Srbije nisu bili javni funkcioneri u smislu čl. 2 Zakona o sprečavanju korupcije”. RERI smatra da objašnjenje Agencije nema uporište zato što navedeni član 2 definiše pojam organa javne vlasti Srbije, a Institut je upravo pravno lice čiji je država osnivač i većinski akcionar. Zbog toga, je po mišljenju RERI-ja, „evidentno odsustvo političke volje nadležnih u Agenciji za sprečavanje korupcije da pokrenu postupak i ispitaju osnov sumnje o eventualnoj povredi propisa kojima se reguliše sukob interesa, prava i dužnosti javnih funkcionera”.

Protiv direktora Republičkog geodetskog zavoda Borka Draškovića su sindikalne organizacije<sup>392</sup> te ustanove u septembru podnale Agenciji zahtev za pokretanje postupka zato što nije prijavio svu svoju novostečenu imovinu na šta ga, kao javnog funkcionera, obavezuje Zakon o sprečavanju korupcije. Takođe, one su protiv Draškovića istovremeno podnale krivičnu prijavu Višem javnom tužilaštvu zbog osnovane sumnje da je kršio isti zakon u pogledu neprijavlivanja novostečene imovine u 2021. godini. Kako je istaknuto u zajedničkom saopštenju tri sindikata, na osnovu informacija dobijenih od zaposlenih u zavodu, u Beogradu na teritoriji opštine Palilula postoje nepokretnosti koje su upisane kao suvlasništvo direktora zavoda i njegove supruge – reč je o stanu u poslovno-stambenoj zgradi koja je u vlasništvu Auto-moto saveza Srbije, a u čijem se rukovodstvu nalazi upravo Borko Drašković. Uvidom u Registar imovine javnih funkcionera, sindikati su utvrdili da nema poda-

388 Generalni direktor Dejan Divac, kao i izvršni direktori Dejan Vučković, Nikola Milivojević, Goran Nikolić, Miodrag Popović, Mile Božović i Dušan Đurić.

389 Konzorcijum koji predvodi Millennium Team je kupio više od 90 odsto akcija Instituta vodoprivrede „Jaroslav Černi”. Odluka o privatizaciji instituta je izazvala negodovanje stručnjaka koji se bave pitanjima zaštite životne sredine. Savet za borbu protiv korupcije je 18. februara dostavio Vladi Srbije, Generalnom sekretarijatu Vlade i Tužilaštvu za organizovani kriminal Izveštaj o privatizaciji Instituta za vodoprivredu „Jaroslav Černi”, u kom je istakao da prodaja instituta kompaniji, čija delatnost nije naučnoistraživački rad, ukazuje na potencijalnu korupciju (izveštaj je dostupan na internet stranici Saveta za borbu protiv korupcije).

390 Millennium team je jedna od kompanija u vlasništvu biznismena Ivana Bošnjaka i Stojana Vujka, koji su, prema dokumentaciji do koje su došli novinari KRIK-a, dobili desetine poslova od države u toku prethodne godine u vrednosti od 12 miliona evra. Bošnjak i Vujko su bliski ministru finansija Siniši Malom. Vidi više u: „Država ‘Milenijum timu’ prošle godine dala poslove vredne gotovo 12 miliona evra”, *KRIK*, 27. januar.

391 Obaveštenje Agencije br. 014-07-00-0580/21-11 od 25. januara.

392 Sindikat Nezavisnost, Jedinstvena organizacija sindikata i Sindikat RGZ ASNS.

taka o spornom stan u među prijavljenom imovinom direktora zavoda.<sup>393</sup> Do zaključenja ovog izveštaja nije bilo dostupnih podataka u pogledu postupanja Agencije u ovom slučaju.

#### 5.4.3. Ocene rada Agencije za sprečavanje korupcije tokom 2022. godine

Shodno svojim zakonskim ovlašćenjima, tokom 2022. 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.

Recimo, BIRN je više puta pisao o nezakonito sagrađenoj, a zatim ozakonjenoj luksuznoj zgradi u elitnom beogradskom naselju Dedinje,<sup>394</sup> gde se cena kvadrata kreće do 6.700 evra, a u kojoj stanove imaju šef beogradske policije Veselin Milić, njegovi tast i tašta, kao i brat i roditelji Nemanje Stajića, gradskog sekretara za ozakonjenje.<sup>395</sup> BIRN je naveo da je u vreme pisanja prvog teksta o Miliću proveravao izveštaje o imovini i prihodima javnih funkcionera koje objavljuje Agencija i da nije našao podatke o stan u na Dedinju koji je Milić stekao u vreme kada je obavljao funkciju savetnika predsednika Srbije za borbu protiv kriminala i korupcije, iako je imao obavezu da ga prijavi. BIRN se tim povodom obratio i Miliću i Agenciji – Milić se nije oglašavao, dok je Agencija dala šturi odgovor da su „svi javni podaci iz izveštaja o imovini i prihodima koje je Agenciji za sprečavanje korupcije podneo Veselin Milić, obrađeni su i objavljeni na internet prezentaciji Agencije”. Međutim, nakon toga je u registru o imovini i prihodima Agencije došlo do iznenadne promene podataka, kada su se pojavila još dva, retroaktivno objavljena, podatka o stanovima iz 2019. i 2021. godine, među kojima je stan na Dedinju. BIRN je zatim, još jednom poslao upit Agenciji radi razjašnjenja navedene promene i zbog čega su, bez prethodne napomene i obaveštenja, izveštaji naknadno ubačeni u registar. Agencija je potvrdila da je naknadno dodala izveštaje, ali nije odgovorila zašto to nije napomenula u prvom odgovoru BIRN-u, kao i da „ta institucija ne obrađuje i ne objavljuje izveštaje o imovini i prihodima javnih funkcionera isključivo po datumu prijema.”

Nemanja Nenadić iz organizacije Transparentnost Srbija je u svom autorskom tekstu za Biro za društvena istraživanja (BIRODI) istakao da je Agencija trebalo da reaguje u vezi s inicijativom da se utvrdi da li postoji sukob interesa članova Saveta Regulatornog tela za elektronske medije (REM), Olivera Zekić i Milorada Vukašića.

393 Vidi više: „Direktor Geodetskog zavoda krši Zakon o sprečavanju korupcije”, *Nezavisnost*, 30. septembar.

394 Vidi više: „Veselin Milić i njegova stambena imperija: I tasto stan u luksuznoj zgradi”, *BIRN*, 14. jul.

395 Zgrada na Dedinju je u vlasništvu firme BBSE Investments, čiji je vlasnik dvadesetogodišnji sin Aleksandra Radovanca, investitora zgrada u naselju Sunnyville, vlasnika hotela „Konstantin Veliki” u centru Beograda i Rizorta Kovilovo koji je kupio iz stečaja. Taj stečaj je kao stečajni upravnik vodio brat Nemanje Stajića.

novića, koji su imenovani u Privremeno nadzorno telo za kontrolu medija tokom izbornog procesa.<sup>396</sup> Kako je Nenadić ocenio, članovi Saveta su bili u obavezi da obaveste Agenciju ako su bili u situaciji da predlože sami sebe ili da glasaju o svojoj kandidaturi na predlog drugih članova Saveta REM-a, u suprotnom je došlo do kršenja Zakona o sprečavanju korupcije. Nenadić je istakao da je prethodno izvršni direktor BIRODI uputio zahtev Agenciji radi utvrđivanja da li je u konkretnom slučaju reč o sukobu interesa, ali da se Agencija u svom mišljenju nije osvrnula na taj segment njegovih pitanja.<sup>397</sup>

Agencija takođe nije odgovorila na pitanja KRIK-a o tome da li će pokrenuti postupke protiv direktora JP „Puteva Srbije” Zorana Drobnjaka i bivšeg potpredsednika Vlade Vojvodine Dragoslava Petrovića jer joj nisu prijavili tajne račune i količinu novca koje poseduju u Švajcarskoj, iako su kao javni funkcioneri u zakonskoj obavezi da to učine. KRIK je u međunarodnom izveštaju „Švajcarske tajne” otkrio da na računima u Švajcarskoj Drobnjak poseduje pola miliona franaka, a Petrović skoro dva miliona franaka. Agencija je, umesto davanja konkretnog odgovora, KRIK-u samo uopšteno navela da deo podataka o imovini i prihodima funkcionera objavljuje na sajtu u imovinskim kartonima, a da neki podaci nisu dostupni javnosti. Tom prilikom nisu pominjali ni Drobnjaka niti Petrovića.<sup>398</sup>

Mnogi primeri u praksi ukazuju da je imovina funkcionera u Srbiji nedovoljno transparentna, ili su samo vidljivi njeni delovi, o čemu javnost godinama upućuje kritike i samoj Agenciji. Nemanja Nenadić iz Transparentnost Srbija je rekao za CINS da smatra da Zakon o sprečavanju korupcije omogućava funkcionerima da legalno sakriju deo imovine – recimo, oni mogu da budu vlasnici neke firme, što su u obavezi da prijave, ali ne moraju da prijave imovinu koja je u vlasništvu te firme, što nije logično.<sup>399</sup> Zoran Stojiljković, nekadašnji predsednik Odbora Agencije smatra da je reč o „igri mačke i miša” jer je stalno prisutan interes građana da znaju imovinu funkcionera i kako se ona menja, ali i interes funkcionera da je sakriju i da je jedan od argumenata Agencije da ne objavljuje svu imovinu funkcionera izbegavanje da im se „ne crta meta na čelu”. Međutim, sagovornici CINS-a se slažu da, uz poštovanje bezbednosti pojedinaca, javnosti ipak treba da bude dostupno više podataka o imovini i prihodima funkcionera.<sup>400</sup>

---

396 Nemanja Nenadić, „Osvrt na mišljenje Agencije za sprečavanje korupcije povodom zahteva za mišljenje BIRODI – sukob interesa članova Saveta REM i Privremenog nadzornog tela”. Tekst je 3. februara objavljen na internet stranici BIRODI.

397 „Nenadić: Agencija da utvrdi da li su članovi Saveta REM u sukobu interesa”, *NI*, 3. februar.

398 „Agencija izbegla da odgovori da li će pokrenuti postupke protiv Drobnjaka i Petrovića”, *KRIK*, 2. mart.

399 Usled navedenog, organizacija Transparentnost je tražila od Agencije da se javno objavljuju i podaci o imovini koju funkcioner koristi, a koja nije u njegovom, već u vlasništvu njegove firme. Dostupno na internet stranici organizacije Transparentnost.

400 „Država skriva koliko funkcioneri stvarno imaju”, *CINS*, 17. novembar.



## 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.

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 sistemske 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 2022. godine Narodna skupština Republike Srbije je usvojila svega nekoliko zakona uglavnom finansijske prirode (zajam) koji za predmet imaju, direktno ili indirektno, zdravu životnu sredinu. To su: Zakon kojim se potvrđuje Ugovor o kreditnom aranžmanu između Francuske agencije za razvoj, kao Zajmodavca i Republike Srbije, kao Zajmoprimca, za realizaciju Programa čvrstog otpada u Srbiji; Zakon kojim se potvrđuje Ugovor o zajmu (Program čvrstog otpada u Srbiji), između Republike Srbije i Evropske banke za obnovu i razvoj; Zakon kojim se potvrđuje Ugovor o zajmu (Program za otpornost na klimatske promene i navodnjavanje u Srbiji – faza II), između Republike Srbije i Evropske banke za obnovu i razvoj; Zakon kojim se potvrđuje Ugovor o kreditnom aranžmanu u iznosu od 203.775.000 evra osiguranog kod China Export & Credit Insurance Corporation za finansiranje prve faze Projekta sakupljanja i prečišćavanja otpadnih voda centralnog kanalizacionog sistema grada Beograda; Zakon kojim se potvrđuje Sporazum o zajmu između KfW, Frankfurt na Majni i Republike Srbije za Program „Vodosnabdevanje i prečišćavanje otpadnih voda u opštinama srednje veličine u Srbiji VI (faza II)”; i Zakon kojim se potvrđuje Sporazum o zajmu (Projekat čiste energije i energetske efikasnosti za građane) između Republike Srbije i Međunarodne banke za obnovu i razvoj.

Od posebnog je značaja činjenica da su Ujedinjene nacije proglasile zdravu životnu sredinu ljudskim pravom. Generalna skupština Ujedinjenih nacija proglasila je da svi na svetu imaju pravo na zdravu, čistu i održivu životnu sredinu. Rezolucija je doneta 28. jula 2022. godine. Uprkos tome što rezolucija nije obavezujuća za članice UN, očekuje se da će podstaci države da uključe ovo pravo u nacionalne ustave i regionalne sporazume, kao i da sprovedu ove zakone. Pristalice ističu i da će ova odluka Ujedinjenih nacija obezbediti dodatna sredstva za aktiviste koji se protive ekološki destruktivnim propisima i projektima.<sup>401</sup>

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 energetske i klimatski plan na transparentan i efektivan način, čime bi usmerila svoju posvećenost Zelenoj agendi za Zapadni Balkan.

---

401 „Istorijska odluka UN: Zdrava životna sredina je ljudsko pravo”, *Vreme*, 1. avgust; Rezolucija A/76/L.75 Ljudsko pravo na čistu, zdravu i održivu životnu sredinu usvojena 28. jula.

## 6.2. Zelena agenda za Zapadni Balkan

Potpisivanjem Deklaracije o Zelenoj agendi za Zapadni Balkan,<sup>402</sup> Srbija i druge zemlje Zapadnog Balkana su priznale Evropski zeleni dogovor<sup>403</sup> 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.

U Izveštaju EK za 2022. godinu među preporukama se navodi i usvajanje i početak sprovođenja ambicioznog nacionalnog energetske i klimatskog plana kroz transparentne konsultativne procedure, u skladu sa ciljem nulte emisije iz Evropskog zelenog dogovora za 2050. godinu i Zelenom agendom za Zapadni Balkan.<sup>404</sup>

U januaru 2022. godine predstavljena je Zelena agenda za Srbiju. Nova inicijativa pomoći će Srbiji da ispuni ciljeve iz Sporazuma o klimi iz Pariza, i usaglasi se sa pravnim tekovinama EU u svih pet oblasti obuhvaćenih Zelenom agendom za Zapadni Balkan. Prema navodima ambasadora EU u Srbiji, EU će pomoći Srbiji da unapredi strategije i politike, preduzme konkretne akcije i poveća investicije za zelenu transformaciju, posebno u oblastima dekarbonizacije, smanjenja zagađenosti vazduha, vode i zemljišta, cirkularne ekonomije, poljoprivrede i proizvodnje hrane, kao i zaštite biodiverziteta.<sup>405</sup>

---

402 Smernice za implementaciju Zelene agende za Zapadni Balkan, 6. oktobar 2020.

403 Evropski zeleni dogovor od 11. decembra 2019.

404 *Izveštaj EK za 2022*, str. 135.

405 „Predstavljena Zelena agenda za Srbiju”, UNDP Serbia, 18. januar.

### 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 poslednjih 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.<sup>406</sup>

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 energetskeg sektora i druge nacionalne socio-ekonomske parametre.

Iz Izveštaja EK za 2022. godinu može se videti da je Srbija postigla izvestan nivo pripremljenosti u oblasti klimatskih promena, ali je sprovođenje u veoma ranoj fazi. Nakon usvajanja Zakona o klimatskim promenama u martu 2021. godine, do sada su usvojena samo dva od 12 podzakonskih akata neophodnih za njegovo sprovođenje. Takođe, u Izveštaju se navodi da Srbija treba da završi izradu integrisanog Nacionalnog energetskeg i klimatskeg plana (NEKP). Neophodno je i da se intenziviraju naponi u pogledu diversifikacije izvora energije, razvoja obnovljivih izvora energije i smanjenja energetskeg intenziteta, kako bi svoju posvećenost Zelenoj agendi za Zapadni Balkan pretočila u konkretno delovanje, uključujući i uvođenje instrumenata za oporezivanje emisija CO<sub>2</sub> i postepeno ukidanje subvencija za ugalj. Usvajanje i sprovođenje strategije i akcionog plana za klimu, ugrađenih u ambiciozni NEKP, koji je u skladu sa okvirom EU za klimatsku i energetskeg politiku do 2050. godine i koji se bavi prilagođavanjem klimatskim promenama, izuzetno je važno za budući razvoj Srbije u pogledu niskog nivoa emisija CO<sub>2</sub>.<sup>407</sup>

---

406 „Statement: New IPCC Report Is ‘Alarming,’ Shows Narrow Path to Limit Warming to 1.5 C By 2100”, World Resource Institute, 9. avgust 2021.

407 *Izveštaj EK za 2022*, str. 138–139.

## 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.<sup>408</sup> 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.<sup>409</sup>

U Izveštaju EK za 2022. godinu preporučuje se 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, poboljšanje prekogranične saradnje, poboljšanje sprovođenja zakona od strane inspekcija i pravosudnih organa, usvajanje plana upravljanja rečnim slivovima Srbije za period 2021–2027. godine i nastavak pripreme za mrežu Natura 2000. 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 2022. godini budžet Srbije za životnu sredinu povećan za 50% u odnosu na prethodnu godinu. Navodi se kako Srbija finansira nove programe u oblasti životne sredine, kao što su zamena opreme za grejanje, pošumljavanje i nabavka električnih i hibridnih vozila. 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, još uvek nema delotvornu institucionalnu strukturu i transparentne procedure. Navodi se kako je neophodno dodatno uskladiti pravne propise koji se odnose na procenu uticaja na životnu sredinu i stratešku procenu uticaja na životnu sredinu. Ističe se kako nije postignut napredak u usklađivanju pravnih propisa koji se odnose na odgovornost za životnu sredinu i krivično pravo u oblasti životne sredine. Sprovođenje propisa i dalje predstavlja ključni prioritet, uključujući ostvarivanje vidljivih rezultata u sprovođenju Direktive o krivičnim delima protiv životne sredine. Srbija je u februaru 2022. godine osnovala Jedinicu za suzbijanje ekološkog kriminala i zaštitu životne sredine u okviru Uprave policije Ministarstva unutrašnjih poslova.<sup>410</sup>

Nakon masovnih protesta za zaštitu životne sredine krajem 2021. godine, Vlada Srbije je povukla sve dozvole za projekat izgradnje rudnika litijuma Jadar u februaru 2022.<sup>411</sup>

---

408 „Stručnjaci: Srbija najviše zaostaje za svetom u oblasti zaštite životne sredine”, *NI*, 20. februar 2020.

409 „Report: Pollution and Health Metrics”, Global Alliance on Health and Pollution, 2019.

410 *Izveštaj EK za 2022*, str. 135–136.

411 „Održan protest ‘Srbija nije na prodaju’ u Novom Sadu: Uredba povučena, ali Rio Tinto i dalje radi”, *Danas*, 20. mart.

Oko 99% ispitanika u Srbiji upotrebilo je reči „žalosno“, „očajno“, „poražavajuće“, „jezivo“ i „zabrinjavajuće“ da opiše stanje životne sredine u zemlji, pokazala je anketa „Otvori zelena vrata – koja je tvoja ključna reč“. Anketa je sprovedena u okviru dvogodišnjeg projekta „Volvoks snažnije učešće civilnog društva u izradi i praćenju politika zaštite životne sredine“, na uzorku od 600 ispitanika na društvenim mrežama, od sredine marta do sredine aprila.<sup>412</sup>

Prema podacima istraživanja UNDP Srbija dve trećine građana Srbije bi životnu sredinu stavilo ispred ekonomije. Predstavnik UNDP Žarko Petrović ocenio je da se radi o „tektonskoj promeni“ u društvu. Petrović je na predstavljanju istraživanja javnog mnjenja „Koliko je za javnost u Srbiji važna zdrava životna sredina“ naveo da je 67 odsto ispitanika ekologiju stavilo pre ekonomije, njih 21 odsto smatra da su ekonomija i ekologija podjednako važne, dok je 12 odsto ispitanika na prvo mesto stavilo ekonomiju. Među glavnim rezultatima tog istraživanja, je saznanje da su građani Srbije svesni da su klimatske promene realnost i rezultat ljudskog delovanja. Ipak, na pitanje da li biste bili spremni da plaćate više za vodu, struju, iznošenje smeća i slične usluge, 73 odsto ispitanika odgovorilo je negativno.<sup>413</sup>

Prema EPI 2022 indeksu (*Environmental Performance Index*), koji se koristi kao pokazatelj efikasnosti državne politike u oblasti zaštite životne sredine, Srbija je 17. od 19 država u Istočnoj Evropi, što svakako nije dobar pokazatelj o nivou brige za zaštitu životnu sredinu u Srbiji.<sup>414</sup>

#### 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 IQ Air u deset najzagađenijih gradova Evrope u 2019. godini našla su se tri srpska grada: Valjevo, Niš i Kosjerić.<sup>415</sup> Glavni grad Srbije Beograd, često se nalazio među najzagađenijim gradovima na svetu. Beograd je tako 16. novembra zauzeo „neslavno“ mesto najzagađenijeg velikog grada na svetu. Prema podacima sajta IQ Air koji rangira gradove po stepenu zagađenosti vazduha, Beograd je 16. novembra sa indeksom zagađenja od 171 bio na vrhu liste najzagađenijih većih gradova u svetu, ispred Sko-

---

412 „Stanje životne sredine u Srbiji za 99 odsto ispitanika ‘žalosno’, ‘očajno’“, *Danas*, 6. jun.

413 „Istraživanje: Za dve trećine građana životna sredina bitnija od ekonomije“, *Danas*, 2. jun.

414 Više informacija dostupno je na internet stranici Environmental Performance Index.

415 World's most polluted cities 2020. Više informacija dostupno je na internet stranici IQ Air.

plja, Lahora i Karačija u Pakistanu, Kalkute u Indiji i Sofije. Kako se na sajtu navodi, koncentracija PM2.5 čestica u Beogradu je 18,8 puta veća od dozvoljene granične vrednosti Svetske zdravstvene organizacije. Ipak, Beograd nije bio najzagađeniji grad naše zemlje toga dana. Viši stepen zagađenja vazduha bio je u Čačku, Prokuplju, Valjevu, Pirotu, Užicu, Gornjem Milanovcu i Nišu.<sup>416</sup> Prema listi najzagađenijih država i regiona IQ Air, Srbija je u 2021. godini bila 33 najzagađenija država na svetu i četvrta najzagađenija država u Evropi, stepen zagađenja veći je bio jedino u Crnoj Gori, Jermeniji i Bosni i Hercegovini.<sup>417</sup> Srbija je takođe na šesnaestom mestu od 19 država Istočne Evrope po kvalitetu vazduha prema EPI indeksu kvaliteta vazduha.<sup>418</sup>

Pored Železare u Smederevu i drugih postrojenja teške industrije, među najveće zagađivače vazduha spada ugajl koji za ogrev koristi veliki broj građana Srbije. Ipak, treba istaći da napredak u pozitivnom smeru svakako predstavlja obustava radova na izgradnji nove termoelektrane „Kolubara B” u maju 2021. godine.

Porazan je podatak da je najveći zagađivač Beograda termoelektrana Kostolac B, prema podacima iz Izveštaja EK za 2022. godinu, najveći evropski zagađivač sumpor-dioksidom.<sup>419</sup> Značajna je i činjenica da je Viši sud u Beogradu doneo prvostepenu presudu u korist Regulatornog instituta za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI) i naložio Elektroprivredi Srbije (EPS) da smanji emisije sumpor dioksida u termoelektranama zbog njihove opasnosti po zdravlje ljudi i životnu sredinu. Tužba koju je RERI podneo u januaru 2021. godine, usledila je nakon više podnetih zahteva za vanredni inspekcijski nadzor u termoelektranama EPS-a zbog drastičnog prekoračenja maksimalnih dozvoljenih emisija sumpor dioksida, za koje je Ministarstvo zaštite životne sredine tvrdilo da nema osnova. Sud je konstatovao da je pokretanje parničnog postupka bio jedini preostali pravni instrument da se zaustavi dalja opasnost po zdravlje ljudi i životnu sredinu. Presuda koju je po tužbi RERI-ja doneo Viši sud u Beogradu je prva takve vrste na osnovu propisa koji je usvojen pre gotovo 50 godina – Zakona o obligacionim odnosima, a predstavlja pravni presedan koji značajno unapređuje sudsku praksu kada je u pitanju zaštita kolektivnih interesa, zdravlja građana i očuvanja životne sredine. Iako EPS ima pravo na žalbu drugostepenom sudu, predstavnici RERI-ja se nadaju da će EPS bez odlaganja započeti sa aktivnostima koje će dovesti do usklađivanja sa nalogom suda iz prvostepene presude.<sup>420</sup>

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

---

416 „Beograd ponovo najzagađeniji glavni grad na svetu: U kojim gradovima Srbije je vazduh lošijeg kvaliteta nego u prestonici?”, *Danas*, 16. novembar.

417 Dostupno je na internet stranici IQ Air.

418 Više informacija dostupno je na internet stranici Environmental Performance Index.

419 *Izveštaj EK za 2022*, str. 136.

420 „Viši sud naložio EPS-u da smanji emisije gasova iz termoelektrana zbog ugrožavanja zdravlja građana”, *Danas*, 23. novembar.

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.<sup>421</sup> U Izveštaju za 2022. godinu EK se, kao i prethodne godine, 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.<sup>422</sup>

O značaju smanjenja zagađenja vazduha govori i istraživanje objavljeno u naučnom časopisu *Lancet*. Prema nalazima istraživanja, koje je objavio Lansetov Odbor za zagađenje i zdravlje, zagađenje vazduha je u celom svetu tokom 2019. godine izazvalo 9 miliona preranih smrti, odnosno svaku šestu smrt, što je više od broja poginulih u ratovima i umrlih od malarije, HIV-a, tuberkuloze, droge, ili alkohola tokom te godine.<sup>423</sup>

#### 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.<sup>424</sup> 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.<sup>425</sup>

Prema Izveštaju EK za 2022. godinu Srbija je 2021. godine, bez raspisivanja tendera, dogovorila navodni program za kanalizaciju i otpadne vode vredan 3,2 milijarde evra sa kineskom korporacijom *Road and Bridge Corporation* i počela da ga sprovodi u nekoliko opština, međutim nijedan zvanični dokument o realizaciji ovog programa nije javno dostupan. Navodi se i kako veliki dugoročni (industrijski) investicioni projekti moraju biti u skladu sa najvišim standardima EU u oblasti životne

---

421 „Organizacije: Agencija promenila kriterijume za ocenjivanje kvaliteta vazduha”, *Nova ekonomija*, 4. decembar 2020.

422 *Izveštaj EK za 2022*, str. 138.

423 „U svetu devet miliona ljudi godišnje umre od zagađenja vazduha”, *Politika*, 18. maj.

424 „AFP: Beograd jedini u Evropi pušta nefiltrirane otpadne vode u Dunav”, *NI*, 17. septembar 2020.

425 „Ima li rešenja za otpadne vode u Beogradu?”, *Mašina*, 23. april. 2021.



sredine.<sup>426</sup> Narodna skupština Republike Srbije usvojila je Zakon kojim se potvrđuje Ugovor o kreditnom aranžmanu u iznosu do 203.775.000 evra osiguranog kod *China Export & Credit Insurance Corporation* za finansiranje prve faze Projekta sakupljanja i prečišćavanja otpadnih voda centralnog kanalizacionog sistema grada Beograda.

Kada je u pitanju prerada otpadnih voda EPI indeks Srbije za 2022. godinu iz oblasti upravljanja otpadnih voda iznosi 0.70 dok npr. indeks Slovenije koja je na prvom mestu u Istočnoj Evropi iznosi 92.20. Srbija je prema ovom pokazatelju poslednja zemlja u Istočnoj Evropi i 98. zemlja na svetu kada je u pitanju prerada otpadnih voda.<sup>427</sup>

Od početka godine predstavnici vlasti su najavljivali početak izgradnje fabrike za preradu otpadnih voda u Beogradu.<sup>428</sup> Ovaj projekat, za koji su sredstva 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.<sup>429</sup>

Posebno veliku pažnju građana i stručne javnosti 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. Građani iz obližnjih opština organizovali su proteste tokom 2018. i 2019. godine.

Positivan pomak u ovom pravcu predstavlja usvajanje Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije. Međutim, iako je ovim zakonom 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.<sup>430</sup>

Organizacija SFP Adria, koja je deo Svetskog fonda za prirodu (*World Wide Fund for Nature*, WWF) saopštila je kako bi Srbija trebala trajno da ukine plaćanje podsticaja za male hidroelektrane i tako spreči dalje uništavanje reka i izbegne do-

---

426 Izveštaj EK za 2022, str. 135.

427 Više informacija dostupno je na internet stranici Environmental Performance Index.

428 „Izgradnja fabrike za preradu otpadnih voda na levoj obali Dunava počinje u februaru”, *Politika*, 17. januar.

429 „Srbiji treba do 300 novih postrojenja za otpadne vode”, *Nova ekonomija*, 19. april. 2021.

430 „Ekologija, reke u Srbiji i male hidroelektrane: Šta donose izmene Zakona o zaštiti prirode i gde je zabranjena gradnja MHE”, *BBC News na srpskom*, 11. avgust. 2021. godine.

datne gubitke za građane, a sredstva od naknada za podsticaje usmeri prema društveno korisnim projektima i zaštiti životne sredine.<sup>431</sup>

Zabrinutost građana tokom 2022. godine izazvali su i izveštaji o lošem kvalitetu vode u reci Pek. Snimak sa društvenih mreža na kojem se vidi kako kamion mešalica izbacuje otpad direktno u korito reke Raške kod Novog Pazara, otkrio je višegodišnje zagađenje ove reke. Biološkinja Ana Karanović izjavila je da je zbog zagađenja reka Raška mrtva.<sup>432</sup> Poplave na područjima Novog Pazara, Tutina, Raške i Prijepolja pokazale su da je otpad poseban problem na rekama (posebno na Limu) gde se gomila pri povećanom vodostaju, što oštećuje infrastrukturu, a posebno mostove.<sup>433</sup>

Izveštaj Evropske komisije za 2022. godinu konstatuje da je u oblasti kvaliteta vode Srbija postigla umeren nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama EU. Problem za Srbiju predstavlja zagađenje azotom i fosforom koje potiče iz energetskog sektora, od javnih preduzeća za otpad i otpadne vode, kao i iz hemijske industrije i industrije minerala. Neusklađenost sa standardima EU koji se odnose na kvalitet vode i dalje predstavlja veliki razlog za zabrinutost u određenim oblastima, npr. u slučaju prisustva arsena. Srbija treba da intenzivira napore u pogledu usklađivanja svog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU, kao i da ojača administrativne kapacitete, naročito one za praćenje, sprovođenje i međuinstitucionalnu koordinaciju. Srbija treba rigoroznije da pristupi problemu zagađenja reka i da započne sa sprovođenjem mera nakon održavanja prekograničnih konsultacija za reke poput Dunava, Drine, Dragovišnice i Peka.<sup>434</sup>

### 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,<sup>435</sup> 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 2022. godinu se konstatuje da je Srbija usvojila nacionalni Program upravljanja otpadom za period 2022–2031. godine i Akcioni plan za upravljanje otpadom za period 2022–2024. godine, koji su izrađeni uz podršku EU i Švedske. Srbija ima 10 regionalnih sanitarnih deponija, koje su 2020. godine primile 19% generisanog komunalnog otpada. Navodi se kako treba hitno izraditi dodatne ekonomske instrumente za posebne tokove otpada. U Srbiji je stopa recikliranja 2020. godine bila 15,5%, ali manje od 2% dolazi

---

431 „Ukinuti plaćanje podsticaja za male hidroelektrane”, *Politika*, 3. avgust.

432 „Sipaju cement direktno u reku Rašku, biološkinja kaže da je reka mrtva”, *NI*, 3. maj.

433 „Ministarka zaštite životne sredine: U toku akcija uklanjanja velike količine plutajućeg otpada iz reke Lim”, *Danas*, 26. novembar.

434 *Izveštaj EK za 2022*, str. 137.

435 *Izveštaj EK za 2021*, str. 127–131.

iz domaćinstava. Iako je Srbija zatvorila još nekoliko neuslovnih deponija, trebalo bi da se nastavi sa njihovim zatvaranjem na sistemski način.<sup>436</sup>

Kada je reč o industrijskom zagađenju i upravljanju rizikom, prema Izveštaju EK za 2022. godinu, usklađivanje sa većinom pravnih tekovina EU je u ranoj fazi u čitavom industrijskom sektoru. Srpska Termoelektrana „Kostolac B” najveći je evropski zagađivač sumpor-dioksidom. Inspekcijски nadzor 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.<sup>437</sup>

Zabrinjavajuća je činjenica da su tokom 2021. godine u Republici Srbiji sektori: poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo, rudarstvo, prerađivačka industrija, snabdevanje električnom energijom, gasom i parom, snabdevanje vodom i upravljanje otpadnim vodama, građevinarstvo i sektori uslužnih delatnosti stvorili 69,6 miliona tona otpada što predstavlja povećanje od 23% u odnosu na prethodnu godinu.<sup>438</sup>

### 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,<sup>439</sup> 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.<sup>440</sup>

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 hra-

---

436 Izveštaj EK za 2022, str. 137.

437 *Ibid.*, str. 138.

438 „Stvoreni i tretirani otpad”, RZS, 5. jul.

439 „Mihajlović: Ne postoji dogovor Vlade Srbije i Rio Tinta o otvaranju rudnika”, *Danas*, 29. oktobar 2021.

440 „Ekskluzivno: Dokument Vlade Srbije u kom obećava dozvole Rio Tintu”, *Nova S*, 1. decembar 2021.

ne 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”.<sup>441</sup>

Posle masovnih protesta za zaštitu životne sredine krajem 2021. godine, Vlada Srbije je povukla sve dozvole za projekat izgradnje rudnika litijuma Jadar u februaru 2022. Ipak, to ne znači da je „završena” priča o eksploataciji litijuma u Srbiji. Profesor Šumarskog fakulteta Ratko Ristić upozorio je da su istražne radnje u okolini Loznice i Valjeva radi ispitivanja rezervi litijuma probni balon za celu Srbiju, jer su te rezerve prisutne i u Gornjem Milanovcu, na teritoriji Čačka, Požege, Rekovca, Jagodine, a naveo je da je na 60 lokacija izdato istražno pravo za litijum. Nažalost, forma u kojoj se litijum nalazi u ovim rezervama u Srbiji je u jadaritu koji je jedinstven kao mineral, ali je najgora moguća forma koja sadrži litijum, bor i još neke atraktivne elemente. Hemijsko-tehnološki procesi koji bi se primenili u njegovoj eksploataciji doveli bi do potpune devastacije prostora.

Zabrinjava i činjenica da neki zvaničnici EU govore o tome da Evropa po svaku cenu treba da iskoristi sve svoje potencijale, pa čak i na uštrb nekih ekoloških standarda.<sup>442</sup> Poslanici u parlamentu EU glasali su takođe u julu za uključivanje prirodnog gasa i nuklearne energije na listu održivih aktivnosti EU, podržavši na taj način predlog Evropske komisije koji izaziva žestoke kritike grupa za zaštitu životne sredine. Imajući u vidu da EU tvrdi kako želi da postavi najbolje globalne standarde u borbi protiv klimatskih promena, ta odluka bi mogla da naruši imidž EU i dovede u pitanje posvećenost regiona, pa i Srbije u postizanju klimatske neutralnosti do 2050. godine.<sup>443</sup>

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 stranke, tako i mnogobrojni ekološki pokreti čiji je rad do sada uglavnom bio na marginama medijskog prostora. Talas ekoloških problema koje su pratili protesti u zemlji doveo je i na parlamentarnim izborima do povećanja broja političkih opcija koje se deklariraju kao partije koje se bore za očuvanje životne sredine, pa su tako u parlament ušle i neke od stranaka koje se predstavljaju kao prvenstveno ekološke stranke.<sup>444</sup>

441 „Akademija inženjerskih nauka Srbije: projekat 'Jadar' će desetkovati biodiverzitet”, *Energetski portal*, 10. novembar 2021.

442 „Ratko Ristić: Istražne radnje u okolini Loznice i Valjeva o ispitivanju rezervi litijuma probni balon za celu Srbiju”, *Danas*, 16. novembar.

443 „Zakonodavci EU podržali predlog da se gas i nuklearna energija označe kao održivi izvori energije”, *Danas*, 6. jul.

444 „Srbija i politika: RIK saopštio konačne rezultate parlamentarnih izbora tri meseca posle glasanja”, *BBC NEWS na srpskom*, 5. jul.

## 6.6. Zaključak

Zaštita životne sredine je tema koja iz godine u godinu dobija sve veću pažnju javnosti. Ipak, ovo i dalje nije tema čiji je značaj dovoljno 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 zaštite životne sredine, ali je neophodno uspostaviti i konstruktivnu saradnju državnih organa i 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 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.<sup>445</sup>

### 7.1. Postupci za ratne zločine pred pravosudnim organima u Srbiji u 2022. godini

Do momenta pisanja ovog izveštaja, tokom 2022. godine, Tužilaštvo za ratne zločine (TRZ) je podiglo ukupno sedam optužnica. S obzirom da se za jednu optužnicu ne može doći ni do kakvih podataka, prema raspoloživim podacima, u šest poznatih optužnica, optuženo je ukupno 10 lica. Dve optužnice su rezultat regionalne saradnje sa Tužilaštvom BiH,<sup>446</sup> dok su četiri optužnice rezultat vlastite istrage

---

445 Mark Freeman, „Šta je tranziciona pravda?“, *Forum za tranzicionu pravdu*, FHP 2008. Dostupno na internet stranici FHP.

446 Optužnica protiv Jove Jandrića i Slobodana Pekeza zbog ubistva 24 i ranjavanja 4 bošnjačka civila na lokaciji „Tisovac“ u opštini Jajce početkom septembra meseca 1992. godine. Optužnica protiv Slađana Tasića zbog protivzakonitog zatvaranja petorice bošnjačkih civila 16. juna 1992. godine iz naselja Dobrun i Kolone u opštini Višegrad, kojima se nakon zatvaranja gubi svaki trag.

TRZ-a.<sup>447</sup> Tokom 2022. godine TRZ je optužilo jednog visokorangiranog pripadnika bivše JNA,<sup>448</sup> mada je dokaze za procesuiranje posedovalo još od 2007. godine.<sup>449</sup>

U 2022. godini, Odeljenje za ratne zločine Višeg suda u Beogradu donelo je pet presuda, dok je u jednom predmetu obustavilo krivični postupak.

Sud je 18. marta, doneo presudu kojom je okrivljeni Osman Osmanović oglašen krivim i osuđen na kaznu zatvora u trajanju od pet godina zbog krivičnog dela ratni zločin protiv civilnog stanovništva iz člana 142, st. 1 KZ SRJ. On je, u svojstvu inspektora MUP-a u Brčkom (BiH), zajedno sa pripadnicima hrvatsko-muslimanskih snaga u oružanom sukobu, tokom maja i juna 1992. godine nečovečno postupao prema jednom pripadniku VRS i dvojici srpskih civila, dok je prema jednom srpskom civilu primenjivao mere zastrašivanja i telesno ga povređivao.<sup>450</sup>

Sud je 8. aprila, u ponovljenom postupku, 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 tokom juna i jula 1992. godine, kada je okr. Milorad Jovanović u svojstvu rezervnog milicajca MUP Republike Srpske BiH, izvršio krivično delo ratnog zločina nad muslimanskim civilima koji su bili zatvoreni u muzeju u mestu Luči 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.

Sud je 9. maja doneo presudu kojom je, u ponovljenom postupku, optuženog Huseina Mujanovića oglasio krivim zbog krivičnog dela ratni zločin protiv civilnog stanovništva iz člana 142, st. 1 KZ SRJ i osudio ga na kaznu zatvora u trajanju od 10 godina. Sud je utvrdio da je optuženi, u periodu od 8. jula do 15. oktobra 1992. godine u Hrasnici, kao upravnik vojnog pritvora, protivzakonito držao zatvorene oko 30 srpskih civila, prema istim nečovečno postupao, naređivao, ali i sam nanosio telesne povrede zatočenim civilima od čijih posledica su preminula šestorica pritvorenika.

Sud je 8. novembra doneo presudu kojom je optuženog Petrita Dulju oglasio krivim zbog krivičnog dela ratni zločin protiv civilnog stanovništva iz člana 142, st. 1 KZ SRJ i osudio ga na kaznu zatvora u trajanju od 2 godine. Optuženi je, kao pripadnik OVK, sa više N. N. pripadnika OVK, tačno neutvrđenog dana u drugoj polovini juna meseca 1999. godine u Đakovici, iz kuće nasilno odveo civilno lice romske nacionalnosti u svoju kuću u Đakovici, gde je prema njemu nečovečno postupao, fizički ga zlostavljao i telesno povređivao.

Sud je 16. novembra doneo presudu kojom je okrivljeni Danko Vladičić oglašen krivim zbog krivičnog dela ratni zločin protiv civilnog stanovništva iz člana 142,

---

447 Optužnice protiv Petrita Dulje, Dušana Lončara, Branka Tunića, Vladimira Mikca i dr.

448 Optuženi Dušan Lončar.

449 Postupak koji se od 2008. godine vodio u predmetu *Lovas*, a FHP je još 2016. godine podneo protiv istog krivičnu prijavu po kojoj je tek 2021. godine pokrenuta istraga.

450 „Povodom presude Osmanu Osmanoviću”, FHP, saopštenje od 21. marta. Dostupno na internet stranici FHP.

st. 1 KZ SRJ i osuđen na kaznu zatvora u trajanju od devet godina zbog ubistva dvoje bošnjačkih civila 18. avgusta 1992. godine u Brodu na Drini (BiH).

Krivični postupak je obustavljen u odnosu na okrivljenog Dragana Dopuđu s obzirom da je okrivljeni preminuo. On je bio optužen za krivično delo ratni zločin protiv civilnog stanovništva iz člana 142, st. 1 KZ SRJ. Teretio se da je kao pripadnik Izviđačkog voda 15. bihačke brigade VRS, tačno neutvrđenog dana u periodu od 24. juna do prve polovine jula meseca 1992. godine, zajedno sa još petoricom pripadnika VRS, iz logora koji se nalazio u objektu „IMT traktorski servis” u mestu Ripač, opština Bihać, izveo 11 zatočenih bošnjačkih civila koje su odveli do jame zvane „Bezdana” na Hrgaru, gde su ih ubili, a tela bacili u jamu.<sup>451</sup>

Do trenutka pisanja ovog izveštaja, Odeljenje za ratne zločine Apelacionog suda u Beogradu je donelo jednu presudu. Apelacioni sud je, 17. marta doneo presudu kojom je ublažio kazne okrivljenim Joji Plavanjcu i Zdravku Narančiću, osudivši Plavanjca za kaznu zatvora u trajanju od 14, a Zdravka Narančića na kaznu zatvora u trajanju od pet godina. Naime, Viši sud u Beogradu osudio je Joju Plavanjca na kaznu zatvora u trajanju od 15 godina zbog ubistva, a optuženog Zdravka Narančića na kaznu zatvora u trajanju od sedam godina zbog pomaganja u ubistvu 11 bošnjačkih civila u prvoj polovini avgusta 1992. godine u Osnovnoj školi „Petar Kočić” u Bosanskoj Krupi.<sup>452</sup>

U trenutku pisanja ovog izveštaja u toku su dva žalbena postupka pred Apelacionim sudom u Beogradu.<sup>453</sup>

Tokom 2022. godine, pokrenuta su dva postupka u kojima se optuženima, državljanima Republike Hrvatske, sudi u odsutnosti. Prvi postupak se vodi protiv optuženog Branka Tunića, zbog krivičnog dela ratni zločin protiv ratnih zarobljenika iz člana 144 KZ SRJ. On se tereti da je, kao pripadnik Zbora narodne garde (ZNG), u periodu od 14. septembra do 1. oktobra 1991. godine u objektu ZNG i MUP RH gde su bili zatvoreni ratni zarobljenici – vojnici na redovnom odsluženju vojnog roka u JNA, zajedno sa drugim pripadnicima ZNG vršio zastrašivanje, mučenje i telesno povređivanje 14 zarobljenika, a jednog od njih ubio.<sup>454</sup>

Drugi postupak se vodi protiv optuženih hrvatskih pilota Vladimira Mikca, Zdenka Radulja, Željka Jelenića i Danijela Borovića. Oni se terete da su 7. i 8. avgusta 1995. godine naredili raketiranje kolone izbeglica na Petrovačkoj cesti kod Bosanskog Petrovca i u mestu Svodna kod Novog Grada, koji se tada zvao Bosanski

---

451 Rešenje Višeg suda u Beogradu, Odeljenja za ratne zločine K.Po2 9/20 od 12. maja.

452 Presuda Apelacionog suda u Beogradu Kž1 Po2 5/21 od 17. marta. Dostupno na internet stranici Apelacionog suda u Beogradu.

453 Žalbeni postupak protiv presude Višeg suda u Beogradu, Odeljenja za ratne zločine, kojom je Osman Osmanović oglašen krivim i presude kojom je u ponovljenom postupku Milorad Jovanović oglašen krivim, oba zbog krivičnog dela ratni zločin protiv civilnog stanovništva iz člana 142, st. 1 KZ SRJ.

454 Optužnica TRZ KTO 3/22.

Novi (BiH). U tom raketiranju je ubijeno 13 srpskih civila od kojih šestoro dece, dok su 24 civila ranjena.<sup>455</sup>

Ovu su prve optužnice koje je TRZ podiglo protiv lica koja nisu dostupna domaćim organima gonjenja i za koje je predložilo da im se sudi u odsutnosti. Po nalazima Fonda za humanitarno pravo (FHP), iako je suđenje u odsutnosti, prema odredbama Zakonika o krivičnom postupku moguće, ovakva praksa, koju je do sada provodila samo Republika Hrvatska, nailazi na osude kako u domaćim, tako i u međunarodnim krugovima. Stoga bi je trebalo izbegavati, posebno zbog velike mogućnosti političke instrumentalizacije, jer se rezultati takvih postupaka dodatno zloupotrebljavaju u političke svrhe i potiču nacionalizam i netrpeljivost.

## 7.2. Odnos prema ratnim zločinima u javnosti tokom 2022. godine

Zvanična politika sećanja na ratove devedesetih, koja se zasniva na selektivnom pamćenju, relativizaciji zločina, veličanju ratnih zločinaca i negiranju sudski utvrđenih činjenica, ostala je nepromenjena i tokom 2022. godine.

Krajem decembra 2021. godine, načelnik Generalštaba Vojske Srbije Milan Mojsilović odlikovao je vojnom spomenicom generala u penziji Vinka Pandurevića.<sup>456</sup> Pandurević 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. On danas živi u Srbiji i čest je gost TV emisija. Devetog januara 2022. godine, bio je jedan od gostiju na obeležavanju Dana Republike Srpske u Banjaluci, gde je na počasnoj bini stajao uz predstavnike državnog vrha Srbije.<sup>457</sup> Tom prilikom, predsednica Vlade Srbije Ana Brnabić izjavila je da je „Republika Srpska plod želje srpskog naroda [...] da se spreče zločini koji su nad srpskim narodom počinjeni tokom Drugog svetskog rata”.<sup>458</sup>

U prvim danima 2022. godine objavljen je snimak pripadnika Policijske uprave Priboj kako pevaju pesme kojima se poziva na novi genocid i zločine protiv čovečnosti. Nakon pritiska javnosti, protiv policajaca sa snimka je pokrenut disciplinski postupak koji, kao blaga mera, negira ozbiljnost ovog incidenta.<sup>459</sup> Nekoliko dana kasnije, na pravoslavno Badnje večer, na ulicama Priboja grupa ljudi je pevala „Božić je, Božić je, pucaj u džamije”, noseći baklje i paleći pirotehnička sredstva.<sup>460</sup>

455 Optužnica TRZ KTO 2/22.

456 „Prijem delegacije Kluba generala i admirala Republike Srbije”, Ministarstvo odbrane, 28. decembar 2021.

457 „Održan defile u Banjaluci povodom spornog 9. januara”, *Radio Slobodna Evropa*, 9. januar.

458 „Brnabić: RS je nastala da bi se sprečili zločini nad Srbima počinjeni u Drugom svetskom ratu”, *Danas*, 8. januar.

459 „Disciplinski postupak protiv policajaca koji su pevali o Srebrenici u Priboju”, *NI*, 5. januar.

460 „Grupa mladića u Priboju pevala „Božić je, Božić je, pucaj u džamije” (video)”, *Danas*, 8. januar.



Policija je navodno identifikovala osamnaestogodišnjeg mladića koji se jedini jasno vidi na snimku, i o događaju je obavješteno nadležno tužilaštvo.<sup>461</sup>

Ministar unutrašnjih poslova Srbije Aleksandar Vulin bio je počasni gost na obeležavanju Dana opštine Srebrenica, 11. marta 2022. godine, gde je sedeo u istom redu sa Sašom Cvjetanom, pripadnikom jedinice „Škorpioni”.<sup>462</sup> Cvjetan je 2005. godine pred Okružnim sudom u Beogradu osuđen na 20 godina zatvora zbog ratnog zločina nad albanskim civilima u Podujevu: ubistva 14 žena i dece i ranjavanja petoro dece.<sup>463</sup> Na slobodu je pušten 22. marta 2018. godine, više od tri i po godine pre isteka kazne, i pored toga što nikada nije priznao krivicu niti pokazao kajanje i saosećanje sa žrtvama.<sup>464</sup> Vulinu ovo nije jedini put da se pojavio u društvu ratnih zločinaca. Između ostalog, na predizbornom skupu njegove stranke, Pokreta socijalista, održanom 27. marta 2022. godine, jedan od govornika bio je general u penziji Vladimir Lazarević, osuđen pred MKSJ na 14 godina zatvora za pomaganje i podržavanje zločina protiv čovečnosti nad kosovskim Albancima 1999. godine.<sup>465</sup>

Godišnjica početka NATO bombardovanja SR Jugoslavije obeležena je centralnom komemoracijom u Kraljevu na kojoj su glavni govornici bili Aleksandar Vučić, Milorad Dodik i patrijarh SPC Porfirije. Kao i svake godine na državnim komemoracijama 24. marta, odavanje počasti žrtvama bilo je u drugom planu, dok je centralni motiv bila Srbija kao žrtva, koja „nikoga nije napala”, kao „najlepša, nepokorena, slobodna, slobodarska i nepobediva”, napadnuta od strane mnogo moćnijeg neprijatelja.<sup>466</sup> Prećutkivanje zločina koje su srpske snage činile tokom rata na Kosovu, pre i za vreme NATO bombardovanja, ostaje deo zvanične politike sećanja. Pored centralne komemoracije u Kraljevu, početak bombardovanja obeležen je i na drugim mestima širom Srbije. Između ostalog, u Narodnom pozorištu u Nišu održan je skup pod nazivom „Da se ne zaboravi” na kojem je govorio penzionisani general Vladimir Lazarević, osuđen pred MKSJ za pomaganje i podržavanje zločina protiv čovečnosti nad kosovskim Albancima tokom rata 1999. godine.<sup>467</sup>

Na predsedničkim i parlamentarnim izborima koji su održani 3. aprila, kandidovao se jedan osuđeni ratni zločinac, Vojislav Šešelj, a šest osuđenih ratnih zločinaca (Vojislav Šešelj, Vladimir Lazarević, Veselin Šljivančanin, Nikola Šaino-

---

461 „MUP Srbije: Policija identifikovala mladića koji je pevao neprimerenu pesmu u Priboju”, *Radio Slobodna Evropa*, 9. januar.

462 „Ministar Vulin na obeležavanju Dana Srebrenice: Dok Aleksandar Vučić vodi Srbiju, Republika Srpska će biti naš prioritet”, Ministarstvo unutrašnjih poslova, 11. mart.

463 Presuda Okružnog suda u Beogradu, 17. jun 2005. godine. Dostupna na internet stranici FHP.

464 „Osuđeni za ubistvo žena i dece u Podujevu – Saša Cvjetan – pušten na slobodu pre isteka kazne”, saopštenje FHP, 25. april 2018. godine.

465 „General Lazarević: Ne dozvolimo reviziju naše slobodarske prošlosti na štetu srpskog naroda, jer je ta prošlost naš kod i identitet”, *Alo*, 27. mart.

466 „Oprostićemo, ako budemo mogli, zaboraviti samo ako nas ne bude bilo” (video), Kraljevo, 24. mart. Dostupno na YouTube kanalu portala *Krug*.

467 „General Lazarević, govoreći u čast i slavu junacima, održao čas istorije, Dan sećanja – Da se ne zaboravi”, *Niške vesti*, 23. mart.

vić, Dragan Vasiljković i Vinko Pandurević) podržali su liste i kandidate vladajuće koalicije SNS-SPS.<sup>468</sup>

Godišnjicu Srebreničkog genocida predsednik Srbije iskoristio je da navodne napade na srpski narod stavi u centar pažnje, izjavivši da je ove godine, povodom godišnjice, primetio više mržnje i „žešću kampanju” usmerenu protiv srpskog naroda.<sup>469</sup> Žrtve Srebrenice u Srbiji komemoriraju samo malobrojne nevladine organizacije, građanke i građani: kroz performanse, debate, virtuelne spomenike i simbolično paljenje sveća.<sup>470</sup> Paljenje sveća, koje se od 2015. godine održava ispred zgrade Predsedništva, ove godine je moralo biti pomereno sa večernjih na kasne popodnevne sate, jer je na samo nekoliko stotina metara udaljenosti te večeri organizovana velika proslava pobeđe Novaka Đokovića na Vimbldonu.<sup>471</sup>

Godišnjica operacije „Oluja” obeležena je državnim komemoracijom, 4. avgusta uveče, na centralnom trgu u Novom Sadu. Program komemoracije je, kao i prethodnih godina, bio kombinacija govora visokih državnih i crkvenih zvaničnika i kulturno-umetničkog programa u režiji Dragoslava Bokana, bivšeg komandanta paravojne jedinice „Beli orlovi”. Aleksandar Vučić i Milorad Dodik su u svojim obraćanjima nastojali da naglase kontinuitet zločina nad Srbima u Hrvatskoj, povezujući genocid u NDH sa zločinima tokom devedesetih.<sup>472</sup> Dodik je ovu priliku iskoristio za otvoreno negiranje ratnih zločina srpskih snaga, rekavši da ne postoji nijedno mesto na prostoru bivše Jugoslavije na kojem su „Srbi organizovali logore”.<sup>473</sup>

U avgustu 2022. godine, general u penziji Božidar Delić izabran je na mesto potpredsednika Narodne skupštine Srbije, a general u penziji Svetozar Andrić za člana Gradskog veća Grada Beograda. Delić je tokom rata na Kosovu bio komandant 549. motorizovane brigade Vojske Jugoslavije u čijoj zoni odgovornosti je ubijeno više od 2.100 albanskih civila.<sup>474</sup> FHP je protiv Delića podneo dve krivične prijave, ali optužnica protiv njega nikada nije podignuta. Delić je preminuo u avgustu 2022. godine. Pokretanje istrage protiv Svetozara Andrića FHP zahteva još od 2006. godine, a u martu 2018. godine podneo je i krivičnu prijavu protiv njega zbog više zločina počinjenih tokom rata u BiH, uključujući proterivanje i uništavanje imovine

468 Odnos prema ratnim zločinima u izbornoj kampanji 2022. godine: Ključni nalazi izveštaja, Inicijativa mladih za ljudska prava, mart 2022. Dostupno na internet stranici Inicijative mladih za ljudska prava.

469 „Vučić: 'Čini se da svi na Balkanu čekaju drugo poluvreme.' Moramo da izbegnemo rat po svaku cenu”, *Blic*, 13. jul.

470 „Performans Žena u crnom: Razvijen transparent 'Srebrenica – ime genocida'”, *NI*, 10. jul; „Debatat: Negiranje genocida u Srebrenici prisutno je u Srbiji već 27 godina, u različitim oblicima”, *Danas*, 11. jul; „Virtualni spomenik Srebrenici u Beogradu: Život je ono što sanjaju mrtvi”, *Al Jazeera*, 17. novembar; „Kod Predsedništva upaljene sveće za žrtve genocida u Srebrenici”, *Danas*, 11. jul.

471 „Srpski intelektualci kritikovali Novaka Đokovića zbog Srebrenice”, *NI.ba*, 15. jul.

472 „Srbija se seća stradalih i prognanih u „Oluji” – tišina više nikada neće prekriti zločin”, YouTube kanal RTS, 4. avgust.

473 *Ibid.*

474 „549. motorizovana brigade vojske Jugoslavije”, dostupno na portalu *Zona Neodgovornosti*.

Bošnjaka iz Zvornika, Vlasenice i Kalesije, kao i osnivanje logora Sušica u Vlasenici, u kojem je ubijeno oko 160 zatočenika, a više žena silovano.<sup>475</sup> Optužnica protiv Andrića nikada nije podignuta, a on je tokom poslednjih deset godina obavljao više javnih funkcija.

Odbornici koalicije „Za dobar grad – Moramo” u Škupštini grada Beograda istakli su problematičnu biografiju Svetozara Andrića, na šta je novoizabrani gradonačelnik Beograda Aleksandar Šapić odgovorio da „svako protiv koga Nataša Kandić i Fond za humanitarno pravo podnesu krivičnu prijavu, taj treba da bude slavljen u srpskom narodu”.<sup>476</sup> Šapić je od ranije poznat po veličanju kako osumnjičenih za ratne zločine tako i onih protiv kojih postoje pravosnažne presude. Ove godine, u septembru, je na društvenim mrežama po drugi put objavio fotografiju sa penzionisanim majorom Veselinom Šljivančaninom kojeg je MKSJ osudio za ratni zločin protiv ratnih zarobljenika na Ovčari.<sup>477</sup>

Eparhija novogračaničko-srednjozapadnoamerička Srpske pravoslavne crkve je u septembru ove godine odlikovala Vojislava Šešelja ordenom Svetog vladike Mardarija.<sup>478</sup> Šešelj je pred MKSJ osuđen za zločine protiv čovečnosti, uključujući podsticanje na progon i vršenje progona nesrpskog stanovništva iz Vojvodine. Pored Šešelja, SPC je u oktobru ove godine odlikovala i Vladimira Lazarevića, ordenom Surduličkih mučenika, koji mu je predao episkop vranjski Pahomije.<sup>479</sup>

### 7.3. Odnos prema žrtvama – reparacije za žrtve

Programi reparacija služe da se isprave nepravde učinjene žrtvama masovnih kršenja ljudskih prava. U formi materijalnih i simboličkih reparacija, one obuhvataju mere i mehanizme koje su usmerene na izlečenje posledica nasilja, priznavanje patnji žrtava, poštovanje njihovog dostojanstva i njihovu reintegraciju u društvo.<sup>480</sup> 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.<sup>481</sup>

475 „FHP zahteva pokretanje istrage protiv Svetozara Andrića i Tome Kovača”, saopštenje FHP od 3. februara 2006; „Krivična prijava protiv Svetozara Andrića”, saopštenje FHP od 2. marta 2018. godine.

476 „Šapić: Onaj protiv koga Nataša Kandić podnese krivičnu prijavu treba da bude slavljen u srpskom narodu”, *Danas*, 18. avgust.

477 „Šapić se slikao sa ratnim zločincem i poručio: Evo da možete da me napadnete”, portal *Nova S*, 8. septembar.

478 „SPC dodelila orden Šešelju, odlikovao ga vladika bački Irinej”, *Danas*, 11. septembar.

479 „General Lazarević odlikovan ordenom surduličkih mučenika: Nama komanduje otadžbina”, *Novosti*, 4. oktobar.

480 *Administrativne reparacije u Srbiji – analiza postojećeg zakonskog okvira*, FHP, 2013. Dostupno na internet stranici FHP.

481 *Pravo žrtava na reparacije u Srbiji i standardi Evropskog suda za ljudska prava*, FHP, 2016. Dostupno na internet stranici FHP.

### 7.3.1. 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 mehanizma<sup>482</sup> 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 odgovora stvarnim potrebama žrtava i da je stari Zakon omogućio da tek nešto više od 1.200 ljudi stekne status civilne žrtve rata u Srbiji.<sup>483</sup>

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 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,<sup>484</sup> 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 o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Ipak, 29. februara 2020. godine, Narodna skupština je usvojila 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

---

482 Druga dva mehanizma čine sudski postupci za naknadu štete protiv Republike Srbije i isticanje imovinskopravnog zahteva u krivičnom postupku.

483 *Pravni i institucionalni okvir u Srbiji u pogledu prava i potreba civilnih žrtava rata*, FHP, 2017. Dostupno na internet stranici FHP.

484 *Komentari na nacrt Zakona o boračko-invalidskoj zaštiti*, FHP, 2019. Dostupno na internet stranici FHP.

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 prijateljskima – 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 aktima<sup>485</sup> 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 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.

Još uvek nije doneta nijedna odluka koja bi bila zasnovana na odredbama novog zakona koji reguliše status civilnih žrtava rata.

### *7.3.2. 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 konvencija 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.

#### *7.3.2.1. Presude za naknadu štete pred sudom u Srbiji*

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

---

485 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.

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, tačka a) i c) i članu 4A, st. 1, 2 i 4 Treće ženevske konvencije o postupanju sa ratnim zarobljenicima iz 1949. godine, ratifikovane od strane Narodno skupštine FNRJ 1950. godine i člana 4, st. 1 i 2, tačke a) i e) Dopunskog protokola uz Ženevske konvencije iz 1949. godine o zaštiti žrtava nemeđunarodnih oružanih sukoba od 8. juna 1977. godine („Službeni list SFRJ” br. 16/78 – *Međunarodni ugovori*), 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 dve presude koje su potvrđene od strane Apelacionog suda u Beogradu tokom 2022. godine i u kojima je tužiocima, kao članovima porodice ubijenih, dosuđen iznos u rasponu od 800.000,00 do 1.000.000,00 dinara. Uprkos činjenici da su dosuđeni iznosi neprimereno niski s obzirom na težinu krivičnog dela koje stoji u pozadini ovog parničnog postupka (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.

Tokom 2022. godine je doneta i presuda u postupku za naknadu štete tužiocu zbog ubistva članova njegove porodice u selu Trnje u Suvoj Reci na Kosovu.

Postupak je utemeljen na pravnosnažnoj osuđujućoj krivičnoj presudi Višeg suda u Beogradu, Odeljenja za ratne zločine K-Po2 – 10/2013 od 1. aprila 2019. godine kojom je, na kaznu zatvora u trajanju od 15 godina, osuđen Rajko Kozlina za izvršeno krivično delo ratni zločin protiv civilnog stanovništva iz člana 142, st. 1 KZ SRJ u saizvršilaštvu u vezi člana 22 KZ SRJ. Kozlina je osuđen jer je 25. marta 1999. godine u selu Trnje, opština Suva Reka, kao pripadnik Vojske Jugoslavije, vodnik tehničke čete Pozadinskog bataljona 549. motorizovane brigade, Prištinskog korpusa, prilikom izvršenja zapovesti komande 549. motorizovane brigade od strane Pozadinskog bataljona brigade, ušao u selo sa njemu potčinjenim vojnicima, kojima je naređivao i sa njima zajedno vršio ubistva i telesno povređivanje lica albanske nacionalnosti koji nisu pripadali nijednoj od oružanih formacija u sukobu i nisu

učestvovali u vojnim operacijama. On je, po ulasku u selo Trnje sa grupom potčinjenih vojnika, telesno povredio oštećenog Maljić Vocija, civila albanske nacionalnosti, pucajući u njega iz automatske puške, a zatim je u dvorištu Musli Gašija naredio trojici prisutnih vojnika iz svoje grupe da pucaju u civile kojima je prethodno naređeno da sednu u dvorištu, po kojoj naredbi su oni postupili i pucali u civile iz neposredne blizine iz automatskog oružja, iz kog oružja je zajedno sa njima pucao i optuženi, i lišili života Šefku Gaši, Habibe Gaši, maloletnog Fisnika Gaši, maloletnu Nature Gaši, maloletnog Emira Gaši, Šučeri Gaši, maloletnog Sedata Gaši, Hirje Gaši, Ljuljetu Gaši, Selvete Gaši, maloletnu Blertu Gaši, maloletnu Lumturije Gaši, Šcipe Bitići, maloletnog Altiona Bitići i Đuzide Bitići, a navedenom prilikom je Nedžad Bitići telesno povređen. Prilikom izvršenja ovog krivičnog dela, ukupno 15 lica je lišeno života, među kojima i članovi porodice tužioca.

Viši sud u Beogradu je doneo presudu koja je potvrđena od strane Apelacionog suda u Beogradu tokom 2022. godine i kojom je Ministarstvo odbrane obavezano da isplati ukupan iznos od 4.000.000,00 dinara na ime naknade nematerijalne štete zbog ubistva pet članova porodice tužioca. Postupak je trenutno po reviziji tužioca pred Vrhovnim kasacionim sudom, zbog neprimereno niskog iznosa naknade nematerijalne štete koji mu je dosuđen za ubistvo svih članova porodice.

#### *7.4. Poseta specijalnog izvestioca UN za promociju istine, pravde, reparacija i garancija za neponavljanje*

Krajem novembra specijalni izvestilac UN za promociju istine, pravde, reparacija i garancija za neponavljanje Fabian Salvioli posetio je Srbiju i Kosovo kako bi se upoznao i ocenio mere koje su preduzete da bi se nadoknadila šteta koju su pretrpele žrtve, obezbedila odgovornost, pronašla nestala lica i sprečilo novo nasilje.

Finalni izveštaj o sprovedenoj poseti biće predstavljen Savetu za ljudska prava u septembru 2023. godine. Ipak, u svom preliminarnom izveštaju izvestilac je identifikovao brojne nedostatke i naveo korake koje bi Srbija trebala da preduzme u procesu tranzicione pravde.<sup>486</sup>

Kada je u pitanju utvrđivanje istine o sudbini nestalih lica izvestilac je istakao da pravni okvir ne uređuje adekvatno pravni položaj nestalih osoba i njihovih srodnika u oblastima socijalne zaštite, financial matters, porodičnog i imovinskog prava. Takođe, da bi se utvrdila sudbina nestalih osoba izvestilac ističe da je neophodno da i Ministarstvo odbrane otvori svoje arhive, konstatujući da je od kada je to u 2013. godini učinilo Ministarstvo unutrašnjih poslova, rešeno nekoliko slučajeva.

---

486 Special Rapporteur on the Promotion of Truth, Justice, Reparation and Guarantees of Non-Recurrence, Fabian Salvioli *Preliminary Observations from the Official Visit to Serbia and Kosovo*, 2. decembar. Dostupno na internet stranici Kancelarije Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava.

Salvioli je pozvao Srbiju i Kosovo da intenziviraju napore da se izvršioi teških kršenja ljudskih prava i humanitarnog prava privedu pravdi, bez obzira na njihovu etničku pripadnost. Takođe, istakao je da potraga za nestalim licima i saradnja između Srbije i Kosova, uključujući i Radnu grupu za nestala lica, moraju biti nastavljene bez daljeg odlaganja.

On je izrazio zabrinutost zbog nedovoljnog priznavanja i sećanja na patnje koju su pretrpele sve žrtve sukoba i naglasio da je priznanje patnje i dostojanstva svih žrtava od vitalnog značaja za efikasan proces tranzicije i pomirenja.

Specijalni izvestilac je primetio široku upotrebu etnocentričnih, nacionalističkih i pristrasnih narativa o sukobu u oblastima obrazovanja, memorijalizacije, kulture i medija u Srbiji i na Kosovu. Manipulaciju prošlim događajima i prateću egzaltaciju nacionalističkih i etničkih osećanja u političke svrhe okarakterisao je kao kratkovidu, nepromišljenu, i koja predstavlja čin javne neodgovornosti koji može dovesti do ponavljanja nasilja. On je pozvao vlasti da obezbede da narativi i udžbenici istorije ne postanu izvori budućih sukoba.

Salvioli je takođe bio posebno zabrinut „zbog brojnih slučajeva veličanja osuđenih ratnih zločinaca, negiranja njihovih zločina i relativizacije presuda MKSJ-a i/ili lokalnih sudova. Sa zaprepaštenjem sam posmatrao i brojne murale i grafite posvećene ratnim zločincima, koje vlasti ne uklanjaju, iako su u suprotnosti sa nacionalnim propisima i očigledno nemoralne, ali su zaštićene od građana koji nameravaju da protestuju protiv njih. Obavešten sam da mnogi od ovih slučajeva nisu na odgovarajući način osuđeni od strane nadležnih organa, a neki su i podržani, što prenosi poruku široj javnosti da su tolerantni u srpskom društvu.”



# 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. Posle dugogodišnjeg procesa, 2021. godine usvojen je i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije.<sup>1</sup> 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.

---

1 Vidi *Izveštaj 2021*, IV.1.1.1.

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). 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 obaveštava 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.

#### *1.1.2. 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 nacional-

nih manjina donet je 2003. godine. Zakonom o sprečavanju diskriminacije osoba sa 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 dobila novu Strategiju prevencije i zaštite od diskriminacije posle četiri godine*

Srbija je, četiri godine nakon isteka Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije za period od 2013. do 2018. godine, konačno dobila novu Strategiju prevencije i zaštite od diskriminacije (Strategija), i to za period od 2022. do 2030. godine. Pored toga, usvojen je i Akcion plan za period 2022–2023. godine za sprovođenje Strategije.<sup>2</sup>

Kako se u samoj Strategiji i navodi, imajući u vidu potrebu za unapređenjem prevencije i zaštite od diskriminacije u Republici Srbiji, činjenicu da je isteklo važnije prethodnog strateškog dokumenta, kao i potrebu daljeg usaglašavanja nacionalnog pravnog okvira sa međunarodnim i evropskim antidiskriminacionim standardi-

---

2 Strategija i prateći Akcioni plan javno su dostupni na internet stranici Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog.

ma, procenjeno je da je neophodno pristupiti izradi novog sveobuhvatnog strateškog dokumenta za naredni vremenski period. To je i preporuka Evropske komisije sadržana u Izveštaju za 2020. godinu, u kojem se ukazuje na potrebu da država usvoji i započne sa primenom nove strategije radi zaštite prava lica koja se suočavaju sa diskriminacijom.

Polazne osnove za izradu nove Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije sačinjene su pod koordinacijom Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Tim Ujedinjenih nacija za ljudska prava/OHCHR i Kancelarija za ljudska i manjinska prava organizovali su izradu Analize primene strategije, a tokom 2018. godine formiran je tim stručnjaka za izradu Polaznih osnova.<sup>3</sup> Od organizacija civilnog društva, na osnovu pripremljenog upitnika, pribavljeni su predlozi u vezi sa pravcima razvoja, oblastima delovanja, merama i strukturom novog strateškog dokumenta. Na osnovu pribavljenih mišljenja organizacija civilnog društva, rezultata analize primene strategije i akcionog plana, kao i korišćenjem drugih dostupnih izvora, izrađene su Polazne osnove za izradu nove strategije prevencije i zaštite od diskriminacije.

U samom dokumentu se navodi da se sa izradom nove strategije zastalo zbog okolnosti u vezi sa epidemijom bolesti COVID-19. Međutim, treba imati u vidu da tokom čitave 2019. godine ove bolesti nije bilo, kao i da je epidemija COVID-19 u Srbiji proglašena u martu 2020. godine, što je period od gotovo 15 meseci od isteka prethodne strategije, tokom koga je nova strategija mogla biti doneta.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog osnovalo je u junu 2021. godine Posebnu radnu grupu za izradu predloga strategije prevencije i zaštite od diskriminacije za period od 2022. do 2030. godine sa predlogom akcionog plana za sprovođenje navedene strategije.

Polazne osnove su upućene državnim organima i institucijama, čiji su komentari i sugestije uzeti u obzir prilikom izrade teksta strategije. U procesu javnih konsultacija, sprovedenih od 26. oktobra 2021. do 1. novembra 2021. godine, tekst Polaznih osnova za izradu predloga strategije stavljen je na uvid javnosti na internet stranici Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, kao i na portalu e-Uprava. Uz to, objavljen je poziv za učešće u konsultacijama svim zainteresovanim stranama, kao i obrazac za dostavljanje pisanih komentara na priloženi tekst predloga strategije.<sup>4</sup> Na osnovu rezultata javnih konsultacija, sačinjen je Predlog strategije i upućen Vladi na usvajanje.

---

3 U okviru izrade Polaznih osnova, 16. oktobra 2018. godine, održan je sastanak sa organizacijama civilnog društva koje se bave ljudskim pravima, kao i prevencijom i zaštitom od diskriminacije, na kojem su predstavljeni rezultati analize primene strategije i akcionog plana. Predmet diskusije bili su struktura i sadržaj novog strateškog dokumenta, kao i planiranje pripremnih koraka u njegovoj izradi.

4 Poziv da uzmu učešće u javnim konsultacijama, pored toga što je upućen članovima Posebne radne grupe za izradu predloga strategije prevencije i zaštite od diskriminacije za period od 2022. do 2030. godine, sa Predlogom akcionog plana za sprovođenje navedene strategije, upućen

Iako Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije za period od 2022. do 2030. godine predstavlja krovnu strategiju u ovoj oblasti, ona se svakako oslanja na mnoge druge planske dokumente koji se odnose na grupe koje su u većem riziku od diskriminacije ili se njima unapređuje stanje u određenim oblastima.<sup>5</sup>

U samoj Strategiji se vrši osvrt na analizu primene prve Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije, koja je pokazala da su učinjeni pozitivni pomaci u pogledu unapređenja politika i propisa, systemske prevencije diskriminacije i poboljšanja prakse antidiskriminacionog postupanja, kao i u oblasti unapređenja kompetencija državnih, odnosno javnih službenika. Ipak, u svakom od ovih domena utvrđeno je da neke planirane mere nisu realizovane, da su delimično realizovane ili da realizatori mera nisu davali podatke o njihovoj realizaciji. Pored toga, najteže je oceniti ispunjenost sistemskih (strukturnih) mera za prevenciju i zaštitu od diskriminacije, za koje je potrebno da prođe duži vremenski period da bi efekti mogli da se mere.

U Strategiji se navodi da nalazi istraživanja sprovedenih u Republici Srbiji poslednjih godina, kao i izveštaji međunarodnih tela ukazuju na to da se Republika Srbija i dalje suočava sa široko rasprostranjenom diskriminacijom. Ovaj problem nije sagledan analizom položaja grupa koje su u većem riziku od diskriminacije nego analizom stanja u prioriternim oblastima, radi celovitosti sagledavanja problema i formulisanja adekvatnih mera i aktivnosti kojima se stanje može unaprediti.<sup>6</sup> Izvršen je i poseban osvrt na uticaj pandemije virusa COVID-19. U pitanju su sledeće oblasti<sup>7</sup> koje su detaljno analizirane u samom dokumentu: Javna uprava i pravosuđe; Odbrana, unutrašnji poslovi i bezbednost; Obrazovanje, stručno osposobljavanje i nauka; Rad i zapošljavanje; Socijalna zaštita; Stanovanje; Zdravstvena zaštita; Sport, kultura i mediji.

---

je i elektronskom poštom na više od četiri hiljade adresa organizacija civilnog društva, koje se nalaze na spisku Sektora za saradnju sa civilnim društvom Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog i na više od pet stotina adresa jedinica lokalne samouprave, koje se nalaze objavljene na spisku Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, kao i na internet prezentacijama samih jedinica lokalne samouprave.

- 5 Ti dokumenti se odnose na: unapređenje položaja osoba sa invaliditetom, socijalno uključivanje Roma i Romkinja, mlade, ostvarivanje prava nacionalnih manjina, sprečavanje i borbu protiv rodno zasnovanog nasilja prema ženama i nasilja u porodici, razvoj obrazovanja i vaspitanja, zaštitu dece od nasilja, prevenciju i suzbijanje trgovine ljudima, posebno ženama i decom, zaštitu žrtava, prevenciju i kontrolu HIV infekcije i AIDS-a i dr.
- 6 Prethodna strategija nije bila podeljena na strateške oblasti, već je bila strukturisana oko položaja grupa koje su u riziku od diskriminacije: 1) nacionalne manjine; 2) žene; 3) LGBT osobe; 4) osobe sa invaliditetom; 5) starije osobe; 6) deca; 7) izbeglice, interno raseljena lica i druge ugrožene migrantske grupe; 8) verske manjine i 9) lica čije zdravstveno stanje može biti osnov diskriminacije.
- 7 Nakon konsultacija sa organizacijama civilnog društva i ekspertima i ekspertkinjama u ovoj oblasti, dogovoren je holistički pristup, koji zahteva sagledavanje položaja grupa pojedinih grupa u oblastima u kojima najčešće dolazi do diskriminacije, kako bi se različitim merama istovremeno unapredio položaj svih grupa koje se nalaze u povećanom riziku od diskriminacije u konkretnoj oblasti. Pored toga, zadržano je i sagledavanje položaja grupa koje su u riziku od diskriminacije, posebno jer se na taj način jasnije uočava višestruka diskriminacija.

Strategija se zasniva na sledećim principima:

- ravnopravnost i nediskriminacija;
- jednake mogućnosti i inkluzivna jednakost;
- rodna ravnopravnost;
- međusektorski i multidisciplinarni pristup kroz konstantnu saradnju u delovanju svih aktera na svim nivoima;
- participativnost;
- stalno prikupljanje statističkih podataka, analiza i evaluacija postignutih rezultata radi kreiranja novih mera i aktivnosti;
- poštovanje ljudskih prava i sloboda svih građanki i građana Republike Srbije.

Navedeni principi treba da se poštuju i da budu vodilja u realizaciji Strategije, odnosno, prilikom realizacije konkretnih mera i aktivnosti koje vode ostvarenju opšteg i posebnih ciljeva Strategije. Poštovanje ovih principa prilikom realizacije mera i aktivnosti, doprineće ne samo poboljšanju položaja pripadnika i pripadnica grupa koje su u riziku od diskriminacije u Republici Srbiji, već i poboljšanju društva kao celine. Kao vizija Strategije navodi se da je Republika Srbija inkluzivno društvo, sa nultom tolerancijom na diskriminaciju, u kome svi građani i građanke, bez obzira na njihova lična svojstva, imaju jednake mogućnosti i na ravnopravnoj osnovi uživaju sva prava i slobode garantovane Ustavom, zakonima i međunarodnim ugovorima. Željene promene se ogledaju u unapređenom položaju pripadnika grupa koje su u riziku od diskriminacije kroz uklanjanje prepreka sa kojima se susreću u različitim oblastima društvenog života i stvaranje uslova za uživanja svih prava na ravnopravnoj osnovi sa drugima u svim oblastima.

Opšti cilj Strategije je da pripadnici grupa koje su u riziku od diskriminacije imaju izjednačene mogućnosti da na ravnopravnoj osnovi sa drugima uživaju sva ljudska prava i slobode, kao i unapređena efikasnost sistema prevencije i zaštite od diskriminacije u svim oblastima i na svim nivoima.

Takođe, utvrđena su i četiri posebna cilja. Za svaki poseban cilj, propisane su mere čija realizacija doprinosi ostvarivanju posebnog cilja, a sve mere zajedno doprinose ostvarivanju opšteg cilja Strategije:

- 1) usklađeno nacionalno zakonodavstvo sa međunarodnim antidiskriminacionim standardima i praksom;
- 2) sistemski uvedena antidiskriminaciona perspektiva u kreiranje, sprovođenje i praćenje javnih politika;
- 3) unapređena ravnopravnost i veća društvena uključenost pripadnika grupa koje su u riziku od diskriminacije;
- 4) unapređen sistem prevencije i zaštite od diskriminacije.

Utvrđivanjem ovih posebnih ciljeva određuju se osnovni pravci delovanja u cilju ostvarivanja stvarne jednakosti u društvu, sprečavanja diskriminacije i stvaranja uslova da pripadnici grupa koje su u riziku od diskriminacije, na ravnopravnoj osnovi sa drugima, uživaju sva ljudska prava i osnovne slobode i aktivno učestvuju u svim oblastima društvenog života.

U Strategiji se nedovosmisleno navodi da je u procesu dostizanja željenih promena planiranih ovom strategijom, neophodna saradnja svih zainteresovanih strana i nadležnih institucija, kao i njihova povezanost u integrisanom odgovoru na diskriminaciju.

Kada je reč o upravljanju samom Strategijom, navodi se da se ono sastoji od praćenja, izveštavanja i ocenjivanja sprovođenja Strategije. Radi praćenja i izveštavanja o primeni Strategije, Vlada će obrazovati Savet za praćenje Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije i sprovođenje Akcionog plana (Savet). Savet čine predstavnici ministarstava i drugih državnih organa, koji poseduju stručna znanja iz oblasti od značaja za sprovođenje Strategije.<sup>8</sup> Sastav Saveta, izbor predsednika i zamenika predsednika, zadaci i rok izvršenja zadataka urediće se rešenjem o obrazovanju Saveta. Organizacije civilnog društva mogu da učestvuju u praćenju i izveštavanju o sprovođenju Strategije, imenovanjem predstavnika organizacija civilnog društva koje se bave unapređenjem položaja grupa koje su u riziku od diskriminacije i zaštitom od diskriminacije.<sup>9</sup> Međutim, Savet nije formiran tokom 2022. godine.

O realizaciji mera i aktivnosti i ispunjenosti ciljeva Strategije, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog prikupljaće podatke od državnih organa zaduženih za realizaciju konkretnih mera i aktivnosti, koje dostavlja Savetu. Neposrednu odgovornost za upravljanje Strategijom ima Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, koje obavlja i stručne i administrativno-tehničke poslove za Savet.

Akcioni plan za period 2022–2023. godine za sprovođenje Strategije usvojen je tek 30. septembra 2022. godine iako je Strategija predviđala rok od 90 dana od dana njenog objavljivanja. Iako sam Akcioni plan većinu rokova za završetak aktivnosti predviđa za 2023. godinu, nemali broj aktivnosti je trebalo da se okonča tokom

---

8 I to: Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstva pravde, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstva zdravlja, Ministarstva finansija, Ministarstva omladine i sporta, Ministarstva kulture i informisanja, Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstva odbrane, Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Ministarstva za brigu o porodici i demografiju, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Republičkog javnog tužilaštva, Pravosudne akademije i predstavnika organizacija civilnog društva.

9 Predstavnici organizacija civilnog društva biraju se na osnovu konkursa koji će raspisati Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog. Pored toga, institucije nosioci aktivnosti razmenjivaće informacije sa organizacijama civilnog društva o realizovanim programima, projektima i aktivnostima koji doprinose realizaciji mera planiranih ovom strategijom i pratećim akcionim planovima.



četvrtog kvartala 2022. godine. Za par aktivnosti se kao rok za završetak navodi treći kvartal 2022. godine, iako je sam Akcioni plan usvojen poslednjeg dana trećeg kvartala ove godine. Time se dovodi u pitanje svrshodnost samog dokumenta, ali i izražava bojazan da je sadržina Strategije i pratećeg Akcionog plana postavljena preambiciozno i bez sagledavanja svih eventualnih rizika za ispunjenost, pogotovo imajući u vidu neispunjenost mnogih aktivnosti iz prethodne Strategije za period 2013–2018. godine.

Inače, Zaštitnik građana je u avgustu ukazao da Predlog akcionog plana (2022–2023) za sprovođenje Strategije i dalje sadrži problematične formulacije određenih pokazatelja, da mu nedostaju baze i ciljne vrednosti, i ujedno pozdravio aktivnosti propisane za unapređenje položaja LGBTI osoba. Zaštitnik građana je u mišljenju na predlog ovog plana, koje je dostavljeno Ministarstvu za ljudska i manjinska prava, podsetio da je na uočene probleme već ukazivao ranije u komentarijama na radnu verziju Predloga akcionog plana ali da te sugestije nisu implementirane. Takođe, Zaštitnik građana smatrao je da za unapređenje položaja LGBT osoba u Srbiji izuzetno značajna analiza uporednopravnih rešenja i stanja u Srbiji, koja je predviđena Predlogom akcionog plana, a odnosi se na zaštitu od diskriminacije na osnovu rodnog identiteta, polnih karakteristika i seksualne orijentacije.<sup>10</sup>

### *1.3. Neki postupci za zaštitu od diskriminacije*

#### Presuda Apelacionog suda u korist žene koja je dobila otkaz zbog trudnoće

Žena koja je javnosti poznata kao trudnica koja je sama plaćala doprinose u trudnoći kako bi je poslodavac prijavio, dobila je presudu o diskriminaciji posle četiri godine borbe, koju je potvrdio Apelacioni sud. Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je istakla da je ovo jasna poruka svim ženama kada je reč o nejednakom položaju trudnica. Istakla je da je diskriminacija zabranjena i da je nejednak položaj žena na tržištu rada u vezi sa trudnoćom i materinstvom nedozvoljen. Ova trudnica, pa potom i porodilja, poslednje četiri godine sama je plaćala doprinose kako bi je poslodavac prijavio, a onda je ipak dobila otkaz. Posle toga je Viši sud utvrdio da je reč o diskriminaciji, ali Apelacioni sud je zauzeo suprotno stanovište. Slučaj je vraćen na početak, da bi nova presuda bila doneta u februaru. Njoj u trenutku donošenja presude nisu isplaćeni doprinosi ni preostale tri zarade, a zbog nerešenog statusa u PIO fondu, ona nije bila u mogućnosti da se zaposli. Zbog necelovitih uplaćivanja doprinosa imala je i otežano ostvarivanje zdravstvene zaštite.<sup>11</sup>

---

10 Mišljenje Zaštitnika građana na Predlog akcionog plana (2022–2023) za sprovođenje Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije za period 2022–2030. godine. Dostupno na internet stranici Zaštitnika građana, 11. avgust.

11 „Jankovićeve: Presuda u korist Snežane Pešović poruka da je diskriminacija zbog trudnoće zabranjena”, *RTS*, 14. februar.

Apelacioni sud ukinuo presudu Višeg suda u Beogradu donetu protiv Vladimira Dimitrijevića, predsednika Političkog saveta pokreta Dveri, u vezi sa diskriminacijom LGBT+ zajednice

Udruženje Da se zna! je u februaru obavestilo javnost da je Apelacioni sud u Beogradu na sednici veća održanoj 17. februara 2022. godine doneo rešenje kojim ukida presudu Višeg suda u Beogradu kojom je utvrđeno da Vladimir Dimitrijević, predsednik Političkog saveta pokreta Dveri, nije izvršio diskriminaciju pripadnika LGBT+ zajednice, i predmet vratio na ponovno suđenje istom sudu. Udruženje Da se zna! je još marta 2018. godine podnelo pritužbu Povereniku za zaštitu ravnopravnosti protiv Dimitrijevića zbog teksta pod nazivom „U odbranu prirodne porodice” u kojem je napisan niz nenaučnih tvrdnji, uvreda i diskriminatornih izjava o LGBT+ zajednici u Srbiji, poput one da „homoseksualne veze nisu iskreno emotivne, nego požudne, sitnosopstveničke, hedonističke i potrošačke”, te da LGBT+ osobe ugrožavaju porodicu i porodične vrednosti. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je doneo mišljenje kojim zaključuje da je Dimitrijević spornim tekstom povredio član 12 Zakona o zabrani diskriminacije i preporučio mu da uputi javno izvinjenje LGBT+ zajednici. Kako se Dimitrijević oglušio o preporuku Poverenika, Udruženje Da se zna! je protiv Dimitrijevića podnelo tužbu Višem sudu u Beogradu radi zaštite od diskriminacije. Viši sud u Beogradu odbio je tužbene zahteve ovog udruženja i našao da nema osnova za utvrđivanje diskriminatornog postupanja Dimitrijevića, sa obrazloženjem da Dimitrijević nema dovoljno veliku publiku do koje bi njegov tekst mogao dopreti, te se sud nije ni bavio samim stavovima Dimitrijevića koji su diskriminatorni prema LGBT+ zajednici.<sup>12</sup> Zbog ovakve presude Višeg suda, Udruženje Da se zna! podnelo je žalbu Apelacionom sudu u Beogradu, koji je ukinuo presudu Višeg suda i vratio predmet na ponovno suđenje. Apelacioni sud je utvrdio da prvostepeni sud nije potpuno utvrdio činjenično stanje time što nije ni ulazio u diskriminatorne navode Dimitrijevića, već se samo bavio dometom njegovog teksta na publiku, pri čemu su bitno povređene odredbe parničnog postupka.<sup>13</sup>

Presudom Višeg suda u strateškoj parnici utvrđena diskriminacija osobe sa invaliditetom

Poverenica za zaštitu ravnopravnosti obavestila je javnost u decembru da je pravosnažnom presudom Višeg suda u Novom Sadu, donetom u strateškoj parnici, koju je pokrenula ova institucija, utvrđeno da je javni beležnik prekršio zakon. Javni beležnik je diskriminisao osobu sa invaliditetom tako što joj nije dozvolio da overi izjavu faksimilom izrađenim u skladu sa propisima. U pitanju je problem sa kojim se u svakodnevnom životu susreću osobe sa invaliditetom koje su pismene, ali nisu u mogućnosti da se svojeručno potpišu. Od njih se često zahteva da stave otisak prsta ili daju punomoćje drugom licu da se potpiše umesto njih, što dovodi do nejedna-

---

12 Vidi *Izveštaj 2021*, IV.1.3.

13 Saopštenje je dostupno na internet stanici Da se zna!.

kog tretmana osoba sa invaliditetom u odnosu na osobe koje mogu svojeručno da se potpišu. Povereniku se obratila osoba sa invaliditetom koja boluje od cerebralne paralize, otežano govori i ne može da koristi ruke, nakon što joj javni beležnik nije omogućio da potpiše ispravu uz pomoć pečata sa ugraviranim potpisom, kao zakonski priznatim sredstvom koje mogu koristiti osobe sa invaliditetom. Sud je utvrdio da su prekršene odredbe Zakona o zabrani diskriminacije i Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, čime je izvršen težak oblik neposredne diskriminacije. Presudom je tuženom zabranjeno da u budućnosti ponavlja diskriminatorne radnje i naloženo mu je da o svom trošku objavi presudu u dnevnom listu sa nacionalnim tiražom. Poverenica za zaštitu ravnopravnosti ocenila je da je ova presuda od velikog značaja za sve osobe koje zbog invaliditeta nisu u mogućnosti da ostvare svoja zakonska prava pred organima javne vlasti i licima kojima su poverena javna ovlašćenja za obavljanje službenih radnji. U saopštenju Poverenice se ističe da se ne sme dozvoliti da predstavnici vlasti zbog neznanja ili nepažnje krše zakone i vrše diskriminaciju, kao i da ovakve presude viših sudova predstavljaju dobar put za ujednačavanje sudske prakse i unapređenje pravne sigurnosti za građane koji su u povećanom riziku od diskriminacije.<sup>14</sup>

Poverenica za zaštitu ravnopravnosti utvrdila da su dnevni list *Danas* i pisac Marko Vidojković diskriminirali Rome

A11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava je u julu obavestila javnost da je Poverenica za zaštitu ravnopravnosti donela mišljenje sa preporukom, kojim je utvrdila da su dnevni list *Danas* i Marko Vidojković tekstom „Raj u Vuka Vrčevića” objavljenim 22. februara 2022. godine izvršili uznemiravanje i ponižavajuće postupanje koje je povredilo dostojanstvo pripadnika romske nacionalne manjine, suprotno odredbama iz člana 12 Zakona o zabrani diskriminacije. Poverenica je u mišljenju utvrdila da navodi iz teksta autora kolumne koji govore o podizanju kartonskih naselja kao tradiciji Roma, o kamenovanju vatrogasaca i prosjačenju, te džeparenju i uživanju droga predstavljaju oblik diskriminacije koji je zabranjen članom 12 Zakona o zabrani diskriminacije, jer se njima šire uobičajeni negativni stereotipi i predrasude prema Romima. Takođe, u mišljenju je navedeno da je nejasno kakvu kritiku donosilaca političkih odluka usmerenih na Rome autor iznosi kroz navode da su ovakva postupanja viševekovna tradicija Roma. Na kraju je posebno istaknuto i da ovakve diskriminatorne izjave imaju posebnu težinu jer je autor kolumne javna ličnost, a dnevni list *Danas* među najtiražnijim dnevnim listovima u Srbiji. Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je u mišljenju ponovila ranije stavove da uvredljiv govor zasnovan na ličnom svojstvu prema određenoj grupi sam po sebi predstavlja pravljenje razlike u odnosu na druge koji nisu predmet takvih uvreda. Poverenica je pojasnila dnevnom listu *Danas* i da ne postoji povreda prava na odbranu u ovom postupku, time što je ovaj organ pre donošenja mišljenja po pritužbi (zapravo i pre

---

14 Saopštenje od 27. decembra je dostupno na internet stranici Poverenika za zaštitu ravnopravnosti.

podnošenja pritužbi) izdala upozorenje javnosti u skladu sa članom 33 Zakona o zabrani diskriminacije. U ekstenzivnom odgovoru na pritužbu, dnevni list *Danas* je, između ostalog, naveo da je kolumna kroz preterivanje i šokantan opis pledirala da rasvetli važan društveni fenomen. Takođe, dnevni list *Danas* je istakao da sve pritužbe sadrže formalne nedostatke, zahtevalo se da se stvar ne posmatra kroz prizmu „španske inkvizicije”, te da je posebno opasno neodgovorno ukazivanje na član 13 Zakona o zabrani diskriminacije, jer se time dnevni list *Danas* i Marko Vidojković bez dokaza optužuju za teške oblike diskriminacije. U odnosu na pritužbu koju je podnela Inicijativa A11, dnevni list *Danas* je istakao da postoji „povod za određenu sumnju u njenu dobronamernost i potpunost”. Na kraju, Marko Vidojković, autor kolumne, je takođe uputio izjašnjenje u kom je istakao da godinama radi na zaštiti ugroženih društvenih, nacionalnih i socijalnih grupa, te da je bio žrtva hajke povodom objavljenog teksta, da mu je jasno da ne može svako da razume tekst koji je napisao, kao i da mu sto četrdeset objavljenih dela u katalogu Narodne biblioteke Srbije daju za pravo da slobodno bira kako će pristupiti određenoj temi. Poverenica za zaštitu ravnopravnosti odredila je rok od 30 dana u kom je neophodno da se dnevni list *Danas* i Marko Vidojković sastanu sa podnosiocima pritužbe na kom će se bliže upoznati sa izazovima sa kojima se suočava romska populacija. Takođe, Poverenica je uputila preporuku dnevnom listu *Danas* i Marku Vidojkoviću da se ubuduće uzdrže od objavljivanja sadržaja kojima se vređa dostojanstvo Roma i Romkinja.<sup>15</sup>

### Omladinska zadruga u Beogradu diskriminisala izbeglice

Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je postupajući po pritužbi Beogradskog centra za ljudska prava (BCLJP) utvrdila da je Omladinska zadruga Bulevar OZ, povredila odredbe člana 8 u vezi sa članom 16 Zakona o zabrani diskriminacije Republike Srbije kada je odbila da učlani maloletnu osobu sa odobrenom supsidijarnom zaštitom, odnosno priznatim statusom izbeglice u Srbiji. Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je u svom mišljenju konstatovala da je navedena omladinska zadruga neopravdano stavila u neravnopravan položaj podnosioca pritužbe na osnovu njegovog ličnog svojstva – statusa lica kome je dodeljen azil, odnosno supsidijarna zaštita. Maloletni državljani Nigera, koji ima odobreni azil u Srbiji, obratio se BCLJP u julu zajedno sa svojim starateljem za pomoć, pošto je želeo da počne da radi, a uslov poslodavca je bio da bude prijavljen preko omladinske zadruge. Tim BCLJP obratio se nekoliko omladinskih zadruga, sa istim zahtevom, objašnjenim pravnim statusom i dokumentacijom koja pojašnjava pravni status ovog mladića. Sve omladinske zadruge su odbile zahtev pod izgovorom da je maloletan i da nije čak, pa iz tog razloga ne mogu da ga učlane. Omladinska zadruga Bulevar OZ u svom postupanju je otišla korak dalje, i odgovorom „Ne vršimo uklanjanje i zapošljavanje azilanata” izvršila direktnu diskriminaciju. Poverenica za zaštitu ravnopravnosti navela je u svom mišljenju da je utvrđeno da Omladinska zadruga Bulevar OZ nije pružila činjenice niti

---

15 Saopštenje od 12. jula je dostupno na internet stranici A11 – Inicijative za ekonomska i socijalna prava.

dostavila dokaze na osnovu kojih bi se moglo zaključiti da su postojali opravdani razlozi za nejednako postupanje prema podnosiocu pritužbe, maloletnom I.C.A iz Nigera, u odnosu na druga lica, već da je utvrđeno da je Omladinska zadruga Bulevar OZ po automatizmu odbila da razmotri zahtev za članstvo u zadruzi isključivo zbog njegovog statusa.<sup>16</sup>

### Utvrđena diskriminacija pripadnica romske nacionalne manjine u oblasti rada

Podnositeljke pritužbe, pripadnice romske nacionalne manjine, su polovinom 2019. godine bile radno angažovane na obavljanju poslova održavanja higijene u pomenutom privrednom društvu, a u okviru mere radne aktivacije radno sposobnih korisnika novčane socijalne pomoći. U drugoj polovini 2021. godine, nakon promene upravljačke strukture u privrednom društvu, došlo je do promena odnosa prema podnositeljicama pritužbe, ali i drugim radno angažovanim ženama romske nacionalnosti tako što je smanjena ili je potpuno izostala komunikacija nadređenih sa njima, usmeno su upućivane neosnovane primedbe na njihov rad, nastojalo se i da se na različite načine umani njihov kontakt sa ostalim članovima kolektiva, obezbeđene su im posebne šolje za kafu, a 3. decembra 2021. godine je jedna podnositeljka pritužbe telefonom obavestena da prestaje potreba za njenim radnim angažovanjem, kao i angažovanjem ostalih radnica romske nacionalnosti, dok nije prestala potreba za radnim angažovanjem baštovana koji nije romske nacionalnosti, a koji je zaposlen istovremeno kada i četiri radnice romske nacionalnosti. Nastojeći da opravda svoja postupanja, privredno društvo je, izjašnjavajući se na navode pritužbe, istaklo da je potreba za angažovanjem žena na održavanju higijene prestala iz razloga smanjenja obima posla usled pandemije i zaključenja ugovora o održavanju higijene sa agencijom na osnovu sprovedene javne nabavke, dok je odvajanje šoljica za kafu „mera predostrožnosti” usled pandemije. Ipak, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je, analizirajući pomenute navode, konstatovala da privredno društvo nije dostavilo dokaze koji idu u prilog ovim tvrdnjama budući da privredno društvo nije sprovelo analizu koja bi prethodila racionalizaciji broja radno angažovanih. Čak suprotno tome, u vreme kada dolazi do smanjenja obima posla privredno društvo je zaključilo ugovor sa agencijom za održavanje higijene usled čega su na ovim poslovima istovremeno radile i podnositeljke pritužbe i zaposlene u agenciji. Osim toga, navodi privrednog društva da je bilo u obavezi da sprovede javnu nabavku u skladu sa propisima zato što je korisnik javnih sredstava ne mogu da opravdaju navedeno postupanje jer je nejasno iz kog razloga je javna nabavka sprovedena tek 2021. godine, a ne 2019. godine kada je počelo radno angažovanje podnositeljki pritužbe. Osim toga, za posao baštovana nikada nije organizovana javna nabavka. Sve u svemu, privredno društvo nije dostavilo dokaze iz kojih bi se moglo zaključiti da je do prestanka radnog angažovanja podnositeljki pritužbe došlo zbog obaveze sprovođenja javne nabavke niti zbog smanjenja obima posla usled pandemije izazvane korona virusom, odnosno da je prestanak radnog angažovanja

---

16 Saopštenje Beogradskog centra za ljudska prava od 25. novembra dostupno je na sajtu: azil.rs.

podnositeljki pritužbe bio opravdan i nužan, kao i da nije bio uzrokovan nacionalnom pripadnošću podnositeljki pritužbe. Kada je u pitanju odnos drugih zaposlenih prema podnositeljicama pritužbe, odnosno njihovo izdvajanje iz kolektiva, onemogućavanje da koriste zajedničke prostorije i insistiranje da piju kafu iz posebnih šoljica, privredno društvo nije dostavilo dokaze iz kojih bi se nedvosmisleno moglo utvrditi da je razlog ovakvog postupanja zdravstvena zaštita budući da nije donelo akt kojim ovakve mere propisuje ili druge dokaze koji upućuju da se ovakve mere odnose na sve zaposlene. Analizirajući navode pritužbe Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je uzela u obzir i činjenicu da je odluka o prestanku radnog angažovanja saopštena telefonom bez davanja dodatnih objašnjenja ili prilike da se podnositeljke pritužbe o ovakvoj odluci izjasne. Kako se navodi u saopštenju organizacije Praxis, ne smemo zaboraviti da su oblasti rada i zapošljavanja za romsku populaciju od posebne važnosti, imajući u vidu to da se putem rada kojim se ostvaruje zarada, s jedne strane utiče na povećanje ekonomske samostalnosti i ličnog i porodičnog standarda, a s druge, putem zapošljavanja se na poseban način utiče na socijalizaciju i njihovu socijalnu participaciju. Istovremeno, ulazak pripadnika romske nacionalne manjine u proces rada i samu radnu sredinu menja stavove te sredine uveravajući je u ekonomsku opravdanost uključivanja, i samim tim prevenira dalji nastanak predrasuda i stereotipa.<sup>17</sup>

Poverenica za zaštitu ravnopravnosti, po pritužbi organizacije Praxis, utvrdila je da je Sportsko privredno društvo Radnički doo iz Kragujevca povredilo odredbe članova 6 i 12, a u vezi sa članom 24 Zakona o zabrani diskriminacije, jer je diskriminirala zaposlene Romkinje na osnovu njihove nacionalne pripadnosti tako što je otkazalo njihovo radno angažovanje i što je postupanjem zaposlenih u Centru za sport i rekreaciju osoba sa invaliditetom „Iskra” u Kragujevcu, koje posluje u okviru Sportskog privrednog društva Radnički doo, stvoreno ponižavajuće i uvredljivo okruženje. Takođe, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je preporučila Sportskom privrednom društvu Radnički doo iz Kragujevca da ukloni posledice diskriminatornog postupanja ponovnim radnim angažovanjem lica prema kojima je utvrđena diskriminacija, kao i da im uputi pisano izvinjenje zbog diskriminatornog postupanja privrednog društva i zaposlenih. Osim toga, preporučeno je organizovanje obuka za sve zaposlene u privrednom društvu na temu zabrane i zaštite od diskriminacije sa posebnim osvrtom na položaj i izazove sa kojima se suočava romska populacija, kao i da ubuduće prilikom obavljanja poslova iz svoje delatnosti ne krši odredbe antidiskriminacionih propisa.

#### Poverenica za zaštitu ravnopravnosti utvrdila diskriminaciju u Pećincima i preporučila hitno vraćanje dece u vrtiće

Udruženje A11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava i porodice Mažić i Mihajlović, čija su deca 1. septembra 2022. godine stavljena na „listu čekanja” i ispisana iz vrtića u opštini Pećinci, obavestili su javnost u decembru da je Poverenica za zaštitu ravnopravnosti utvrdila da je Predškolska ustanova „Vlada Obradović Kameni” izvršila diskriminaciju dece zbog političke pripadnosti roditelja i članova

---

17 Saopštenje od 8. decembra je dostupno na internet stranici Praxis.

njihovih porodica. Pritužba Poverenici za zaštitu ravnopravnosti bila je podneta u ime S. M., J. M. i N. M., dece koja su prethodno bila upisana u Predškolsku ustanovu „Vlada Obradović Kameni”, koja su početkom septembra nezakonito ispisana iz vrtića, za šta su njihovi roditelji sumnjali da se desilo zbog članstva u Demokratskoj stranci i povezanosti sa protestima poljoprivrednika u Vojvodini. Po sprovedenom postupku, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je u mišljenju utvrdila da je došlo do neopravdane odluke predškolske ustanove da se ova deca stave na listu čekanja, pri čijem se donošenju nije vodilo računa o najboljem interesu dece i odredbama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja. Uprkos pokušajima Predškolske ustanove da opravda ovakvo postupanje razlozima kao što je „raskid ugovora po sili zakona”, činjenica da je majka jednog deteta „nezaposlena”, da postoje „neplaćena dugovanja” prema predškolskoj ustanovi, te da su „smeštajni kapaciteti” razlog ispisivanja dece iz vrtića, Poverenica je utvrdila da su mnogi od ovih navoda kontradiktorni i nejasni, pa čak i da neka od obrazloženja ne odgovaraju utvrđenim činjenicama. U mišljenju je Poverenica za zaštitu ravnopravnosti istakla da Predškolska ustanova „Vlada Obradović Kameni” nije dokazala da su postojali opravdani i objektivni razlozi zbog kojih se deca nalaze na listi čekanja i ne mogu da pohađaju predškolsku ustanovu u kojoj su prethodno bila upisana. Kako se dalje ističe, predškolska ustanova nije se u postupku ni izjašnjavala na navode i dokaze iz pritužbe koji su se odnosili na osnov diskriminatornog postupanja niti je osporila navode da su roditelji, odnosno članovi porodice – članovi opozicione političke partije. Imajući sve navedeno, posebno je važno istaći to da je Poverenica za zaštitu ravnopravnosti uputila preporuku da se otklone posledice diskriminatornog postupanja i da se deca hitno vrate da pohađaju programe u objektima iz kojih su ispisana, kao i da se PU „Vlada Obradović Kameni” pisanim putem izvini roditeljima, te da ubuduće vodi računa da ne vrši diskriminaciju.<sup>18</sup> Udruženje A11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava podnelo je nadležnom tužilaštvu i krivičnu prijavu protiv direktorke Predškolske ustanove „Vladimir Obradović Kameni” u Pećincima zbog postojanja osnova sumnje da je izvršila krivično delo nesavestan rad u službi iz člana 361, st. 1 i 3 Krivičnog zakonika.<sup>19</sup>

#### Poverenica za zaštitu ravnopravnosti uputila preporuku mera za ostvarivanje ravnopravnosti osiguravajućim društvima

Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je u junu uputila preporuku mera za ostvarivanje ravnopravnosti osiguravajućim društvima. Nakon obraćanja građana i građanki, kao i organizacija civilnog društva i sprovedenih situacionih testiranja, Poverenik je došao do saznanja da pojedina društva za osiguranje uslugu putnog zdravstvenog osiguranja pružaju osobama isključivo do određenih godina starosti.

---

18 Saopštenje od 27. decembra je dostupno na internet stranici A11 – Inicijative za ekonomska i socijalna prava.

19 Saopštenje od 12. oktobra je dostupno na internet stranici A11 – Inicijative za ekonomska i socijalna prava.

Praksa je takođe pokazala i da pojedina društva za osiguranje premiju dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja određuju u većem iznosu za žene nego za muškarce. Prilikom zaključivanja ugovora o osiguranju lica za vreme putovanja i boravka u inostranstvu, osiguravajuća društva treba da preduzmu sve neophodne mere kako bi se ugovori zaključivali pod jednakim uslovima za sve, bez obzira na godine starosti i pol građana, navodi se u preporuci mera. U preporuci mera za ostvarivanje ravnopravnosti navodi se i da je pri određivanju premija i naknada iz osiguranja neophodno ženama i muškarcima obezbediti jednak tretman, bez diskriminacije. Imajući u vidu važnost i značaj sistema osiguranja i usluga za bezbedno i sigurno putovanje svih građana i građanki, poverenica očekuje da će prilikom pružanja svojih usluga osiguravajuća društva poštovati antidiskriminacione propise i postupiti u skladu sa preporukom.<sup>20</sup>

#### *1.4. Ustanovljen Poverenik za ravnopravnost Beogradskog univerziteta*

Poverenica za zaštitu ravnopravnosti saopštila je u junu da je ustanovljen Poverenik za ravnopravnost na Beogradskom univerzitetu (BU). Ona je ocenila da taj potez pokazuje nameru Univerziteta da rešava probleme ugroženosti i seksualnog uznemiravanja, u trenutku kada je sve veći broj žena progovorio o toj vrsti nasilja. Navela je i da to pokazuje da se Univerzitet zalaže za prava i položaj žena i da nastoji da postane istinski rodno odgovorna institucija. Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je 2018. godine Nacionalnom savetu za visoko obrazovanje uputila inicijativu za uvođenje rodne perspektive u postupak akreditacije visokoškolskih ustanova, a da inicijativa nije postala obavezujuća uprkos tome što je Savet prihvatio inicijativu i uputio Nacionalnom akreditacionom telu i Komisiji za akreditaciju – zbog čega je veoma važan svaki samoinicijativni napor univerziteta.<sup>21</sup>

## 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 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.

---

20 Saopštenje od 17. juna je dostupno na internet stranici Poverenika za zaštitu ravnopravnosti.

21 „Poverenica: Ustanovljen Poverenik za ravnopravnost na Beogradskom univerzitetu”, *Danas*, 6. jun.



Ustav Srbije ne pominje izričito kao jedno od ličnih svojstava seksualnu orijentaciju, rodni identitet, rodno izražavanje niti polne karakteristike.<sup>22</sup> Zakon o zabrani diskriminacije zabranjuje diskriminaciju na osnovu pola, roda, rodnog identiteta, seksualne orijentacije i polnih karakteristika (čl. 2). U članu 21 Zakona o zabrani diskriminacije propisano je da je seksualna orijentacija privatna stvar i da niko ne može biti pozvan da se javno izjasni o svojoj seksualnoj orijentaciji, kao i da svako ima pravo da se o svojoj seksualnoj orijentaciji izjasni, a da je diskriminatorско postupanje zbog takvog izjašnjavanja zabranjeno. Ostalim zakonima su seksualna orijentacija i rodni identitet najčešće obuhvaćeni „drugim osnovima” diskriminacije ili se pominje izričito samo jedan od ova dva osnova.<sup>23</sup>

Izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije iz 2021. godine 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, porodiljskog odsustva, odsustva radi nege deteta ili posebne nege deteta. Takođe, interseks osobe su po prvi put pravno prepoznate u srpskom zakonodavstvu. Zabranjeno je i diskriminisati dete, odnosno maloletnika prema zdravstvenom stanju, invaliditetu, seksualnoj orijentaciji, rodnom identitetu, polnim karakteristikama, etničkom poreklu, nacionalnoj pripadnosti, bračnom, odnosno vanbračnom rođenju, javno pozivanje na davanje prednosti deci jednog pola u odnosu na decu drugog pola, kao i pravljenje razlike prema zdravstvenom stanju, invaliditetu, seksualnoj orijentaciji, rodnom identitetu, polnim karakteristikama, etničkom poreklu, nacionalnoj pripadnosti, imovnom stanju, profesiji i drugim obeležjima društvenog položaja, aktivnostima, izraženom mišljenju ili uverenju detetovih roditelja, odnosno staratelja i članova porodice.

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 istopolnih partnera i njihovih porodica u potpunosti su pravno neregulisana.

Već više godina LGBTI zajednica poziva državne organe da usvoje Deklaraciju protiv homofobije. Još su 2016. godine Odbor za ljudska i manjinska prava i

---

22 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.

23 Npr. Zakon o radu pominje seksualno opredeljenje (što je zastareo i derogativan termin), a Zakon o mladima rodni identitet.

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, kao i da radi na pripremi zakona koji će regulisati sve pravne posledice prilagođavanja pola. Ipak, do pripreme i usvajanja ovog zakona nije došlo ni do kraja 2022. godine. Takođe, Nacrt zakona o istopolnim zajednicama nije se našao pred Vladom Srbije ni tokom 2022. godine, te stoga nije ni upućen u skupštinsku proceduru na usvajanje.

## 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 23. mestu u Evropi, kada je reč o poštovanju ljudskih prava i punoj ravnopravnosti LGBTI populacije prema istraživanju ILGA Europe, što predstavlja napredak od pet pozicija u odnosu na 2021. godinu, odnosno tri pozicije u odnosu na 2020. godinu. Ipak, treba imati u vidu da je ovaj napredak pre svega rezultat procesa iz 2021. godine, te da dešavanja tokom 2022. godine mogu imati za posledicu ponovni pad na ovoj listi.

Evropska komisija je u Izveštaju za 2022. 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. Govor mržnje, pretnje i nasilje i dalje su usmereni na lezbejke, gej, biseksualne, transrodne, interseks i kvir (LGBTIQ) osobe. Nedostatak adekvatnih usluga mentalnog zdravlja za LGBTIQ osobe postao je posebno vidljiv tokom pandemije COVID-19 i još uvek predstavlja razlog za zabrinutost.<sup>24</sup>

Novousvojena Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije za period 2022–2030. godine eksplicitno prepoznaje LGBTI osobe.<sup>25</sup> Strategija za prevenciju i zaštitu dece od nasilja za period od 2020. do 2023. godine takođe 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

---

24 Izveštaj EK za 2022, str. 44–45.

25 Vidi odeljak IV.1.

ove strategije nisu planirane posebne aktivnosti namenjene prevenciji i zaštiti LGBTI dece od nasilja.<sup>26</sup> S druge strane, LGBTI osobe nisu eksplicitno prepoznate u Strategiji za sprečavanje i borbu protiv rodno zasnovanog nasilja prema ženama i nasilja u porodici za period 2021–2025. godine.

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). Uprkos tome 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.

Ustavni sud Srbije je na sednici održanoj 27. januara 2022. godine usvojio ustavnu žalbu i svojom odlukom<sup>27</sup> utvrdio da je podnosiocu ustavne žalbe radnjama Prvog osnovnog javnog tužilaštva u Beogradu povređeno pravo na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta iz člana 25 Ustava, a u vezi sa načelom zabrane diskriminacije iz člana 21 Ustava.<sup>28</sup> Reč je o osobi koja je bila žrtva napada motivisanog homofobijom. Ustavni sud je konstatovao da podnosilac ustavne žalbe smatra da tužilaštvo nije sprovedlo delotvornu istragu u vezi napada na njega, budući da nije istražen mogući diskriminatorni motiv za napad, jer prilikom primene načela oportuniteta krivičnog gonjenja tužilaštvo nije imalo u vidu motiv mržnje na strani napadača, a zbog pretpostavljene seksualne orijentacije podnosioca ustavne žalbe. Ustavni sud je u ovom konkretnom slučaju zauzeo stav da su motiv navodnog napada i okolnost da li je podnosilac ustavne žalbe napadnut usled mržnje zasnovane na njegovoj pretpostavljenoj seksualnoj orijentaciji, nesumnjivo bili od značaja za procenu javnog interesa za sprovođenje krivičnog postupka, naročito imajući u vidu težinu položaja LGBT osoba u savremenom društvu.<sup>29</sup>

Povodom obeležavanja Međunarodnog dana borbe protiv homofobije, transfobije i bifobije, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti napomenula je da transrodne osobe i pripadnici i pripadnice LGBTI populacije ne smeju biti diskriminirani zbog svog rodnog identiteta ili seksualne orijentacije i navodi da je svaka diskriminacija, pa i na osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta zabranjena zakonom i da se ne sme tolerisati. Janković ističe da i pored pozitivnih pomaka, u našem društvu, i dalje je prisutan nedostatak razumevanja za poteškoće sa kojima se LGBTI osobe suočavaju. Poverenica je naglasila da pojedinci, posebno određeni političari i javne ličnosti i dalje iznose uvredljive i omalovažavajuće stavove kojima

---

26 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.

27 Odluka Ustavnog suda Už – 7951/2015.

28 Reč je o radnjama u predmetu Kt. 3017/15 – Keo. 1247/15.

29 Vidi odeljak III.4. Ustavni sud: Odabrane odluke Ustavnog suda o podnetim ustavnim žalbama.

nastavljaju da podržavaju predrasude prema LGBTI zajednici, napominjući da su oni deo našeg društva i da se oni i njihova prava ne mogu ignorisati.<sup>30</sup>

Zaštitnik građana je povodom Međunarodnog dana ponosa naveo da su LGBTI osobe i dalje izložene zlostavljanju, verbalnom i fizičkom nasilju i poručio da Srbija mora obezbediti uslove u kojima bi se pripadnici te populacije osećali ravnopravnim članovima društva. Pravno uređenje istopolne zajednice i posledica prilagođavanja pola i rodnog identiteta, edukacija o položaju i pravima LGBTI osoba, aktivnosti usmerene na razbijanje predrasuda i stereotipa i razvijanje usluga podrške, preduslov su za sistemsko unapređenje položaja LGBTI populacije u Srbiji. Zaštitnik građana je naveo i da očekuje da će usvojeni Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije i Zakon o rodnoj ravnopravnosti omogućiti veći stepen zaštite LGBTI osoba, a budućim izmenama Krivičnog zakonika bi trebalo krivična dela izvršena na osnovu seksualne orijentacije tretirati kao dela rasizma i netolerancije.<sup>31</sup>

Udruženje Da se zna! je u junu ove godine objavilo izveštaj o zločinima iz mržnje prema LGBTI osobama za 2021. godinu. Prema nalazima izveštaja konstatovano je da su tokom 2021. godine dokumentovana i počinjena najmanje 83 protivpravna akta motivisana predrasudom prema LGBTI osobama, što je za 37% više nego prošle, a 24% više nego prethodne godine. Tri godine zaredom udeo maloletnika među osobama koje su bile izložene incidentima motivisanih mržnjom raste, i u 2021. godini je dostigao 16% ukupnih incidenata počinjenih nad pojedincima. Zločini motivisani mržnjom i dalje predstavljaju najveći broj dokumentovanih i prijavljenih incidenata, dok se diskriminacija manje prijavljuje ili manje prepoznaje. U 2021. godini je preko 80% dokumentovanih incidenata bilo nevidljivo nadležnim institucijama. Dve godine zaredom broj slučajeva prijavljenih policiji je u opadanju i u 2021. godine se sveo na svega 12% ukupnog broja dokumentovanih incidenata. U 2021. godini svaki drugi neprijavljen slučaj nije prijavljen zbog nepoverenja u institucije. Nepoznavanje procedura kao razlog za neprijavlivanje incidenata dve godine zaredom beleži rast i u 2021. godini je naveden u 39% neprijavljenih slučajeva. Mladi cisrodni gejevi iz Beograda su najčešće bili izloženi dokumentovanim incidentima motivisanih mržnjom.<sup>32</sup>

Udruženje Da se zna! objavilo je ove godine i Priručnik za pravilno postupanje po prijavama protivpravnih incidenata nad LGBT+ osobama „Policija po našoj meri”.<sup>33</sup> Ova publikacija opisuje trenutne procedure i izazove u radu policije sa kvir

---

30 Saopštenje povodom Međunarodnog dana borbe protiv homofobije, transfobije i bifobije od 17. maja, dostupno na internet stranici Poverenika za zaštitu ravnopravnosti.

31 Saopštenje Zaštitnika građana od 27. juna. Dostupno na internet stranici Zaštitnika građana.

32 Vidi: Miloš Kovačević, Nikola Planojević, „Podaci, a ne zvona i praporci 5 – Izveštaj o incidentima motivisanim mržnjom prema LGBT+ osobama u Srbiji u 2021. godini”, Da se zna!, Beograd, maj 2022.

33 Vidi: Ana Petrović, Miloš Kovačević, „Policija po našoj meri – Priručnik za pravilno postupanje po prijavama protivpravnih incidenata nad LGBT+ osobama”, Da se zna!, Beograd, jul 2022.

osobama, sa osvrtom na politički kontekst u kome funkcionišu institucije u Republici Srbiji, i daje niz preporuka za izgradnju stabilnog sistema podrške i zaštite u procesima protivpravnih incidenata motivisanih homofobijom i transfobijom.

Prajd Info Centar u Beogradu je i tokom 2022. godine bio meta napada. Ukupno je bio napadnut 15 puta od svog otvaranja, a većina učinilaca tih napada nisu identifikovani ni procesuirani. Na staklu tog objekta su ispisivane i poruke mržnje, a poslednja takva ispisana je uoči Evroprajda u septembru. Prajd Info Centar bio je i meta pljačke, a pripadnici Ministarstva unutrašnjih poslova Srbije podneli su krivične prijave protiv dvojice mladića zbog sumnje da su izvršili krađu. Policija sumnja da je dvadesetjednogodišnji mladić koji je zaposlen u obezbeđenju dao ključ prostorija Prajd Info Centra devetnaestogodišnjaku koji je, kako se sumnja, u dva navrata ušao u prostorije i ukrao ukupno 99.600 dinara (oko 850 evra).<sup>34</sup>

Udruženje Da se zna! je u februaru saopštilo da je Poverenica za zaštitu ravnopravnosti utvrdila da je lider Srpske radikalne stranke (SRS) Vojislav Šešelj diskriminisao LGBT osobe u Srbiji. Šešelj je u maju 2021. godine na televiziji *Pink*, komentarišući aktuelna društvena zbivanja, između ostalog rekao da „ukidanje diskriminacije homoseksualaca ne znači da će vrednost njihove seksualne opcije biti izjednačena sa normalnom i prirodnom”. Takođe je dodao i da je homoseksualnost „devijacija seksualnog ponašanja” koja se mora „zvati bolešću”.<sup>35</sup>

Početkom septembra 2022. godine, Ministarstvo prosvete je tražilo stručno mišljenje Nacionalnog prosvetnog saveta (NPS) o sadržaju udžbenika biologije za VIII razred u vezi sa pitanjima koja se tiču seksualnosti, pola i roda. Mišljenje ove institucije dovelo je do toga da učenici osmog razreda u Srbiji sledeće školske godine više neće imati prilike da u udžbenicima pročitaju pojedine činjenice o seksualnosti, rodu i polu: na primer, da je homoseksualnost primećena i kod drugih vrsta, ili da istopolne brakove u nekim zemljama prihvataju bez predrasuda. Izbačeno je i korišćenje termina interseks, a umesto toga se koristi termin međupol. Naime, do kraja oktobra, lekcije je moralo da izmeni sedam izdavača – Zavod za udžbenike, Vulkan izdavaštvo, Gerundijum, Novi Logos, Klett, Data Status i Eduka. Ipak, knjige će se koristiti do kraja ove školske godine, a od septembra 2023. će biti zamenjene novim, ispravljenim i dopunjenim izdanjima.<sup>36</sup> Stručna javnost iznenađena je i smatra duboko pogrešnom odlukom radne grupe Zavoda za unapređivanje obrazovanja i vaspitanja da naloži izmenu sadržaja u osam udžbenika biologije za osmi razred, u delu u kome se govori o rodnim i polnim razlikama.<sup>37</sup> Analizirajući sve što se do sada

34 „Policija uhapsila dvoje osumnjičenih za krađu iz Prajd info centra u Beogradu”, *Radio Slobodna Evropa*, 19. oktobar.

35 „Poverenica utvrdila da je Šešelj diskriminisao LGBT osobe u Srbiji”, *Radio Slobodna Evropa*, 8 februar.

36 „Srbija i obrazovanje: Šta (ne)će biti u novim udžbenicima iz biologije i da li će ‘nastavnica’ postati zabranjena reč”, *BBC news na srpskom*, 21. novembar.

37 „Izmena o rodu i polu u udžbenicima biologije za stručnu javnost duboko pogrešna”, *NI*, 5. oktobar.

dešavalo u vezi sa udžbenicima biologije za osmi razred, stručnjaci su uočili da su oni izmenjeni u netransparentnoj proceduri, suprotno važećim zakonskim odredbama. Na konferenciji za medije Instituta za filozofiju i društvenu teoriju Univerziteta u Beogradu, održane 26. novembra, ocenjeno je i da ovakvo postupanje predstavlja cenzuru stručne i naučne misli.<sup>38</sup>

Labris je krajem oktobra pokrenuo *online* kampanju „Otvoreno za sve” sa ciljem uvezivanja sa biznismima koji podržavaju (ili su voljni podržati) LGBTI osobe kroz javno iskazivanje podrške i interne politike koje su otvorene za sve. Ova kampanja promovise načine na koje možete biti „otvoreniji”, kao i konkretne benefite za poslodavce kada podržavaju prava LGBTI zajednice i drugih ranjivih grupa. Kroz svoje dosadašnje aktivnosti i kampanju, Labris teži da motiviše što veći broj biznisa i poslodavaca da se pridruže njihovoj mreži „Ponosno na poslu”.<sup>39</sup>

## 2.3. Manifestacije LGBTI zajednice

### 2.3.1. EuroPride 2022

Beograd je u septembru 2022. godine bio domaćin Evroprajda. Ovo je prvi put da je jedan grad sa Zapadnog Balkana bio domaćin, nakon što se Beograd uspešno kandidovao 2019. godine, uz pismo podrške premijerke Srbije u ime Vlade. Tokom ove manifestacije održano je na desetine događaja na više mesta u gradu, bez većih incidenata. Na samom kraju Evroprajda bio je predviđen marš (Povorka ponosa), koji nije održan po planu. Naime, ruta Evroprajda je bila zabranjena od strane vlasti, a održavanje marša bilo je neizvesno do poslednjeg trenutka. Vlasti su kao osnovu za svoju odluku navele zabrinutost za bezbednost u vezi sa pretnjama ekstremno desnih grupa. Takođe su zabranjene anti-zapadne i demonstracije usmerene protiv Evroprajda. Konačno, marš je, kraćim putem, održan 17. septembra 2022. godine, uz incidente pre, tokom i nakon samog marša. Veliki broj pripadnika policije ga je štitio, ali su prijavljeni slučajevi nasilja nad učesnicima. Kako se navodi i u Izveštaju Evropske komisije,<sup>40</sup> period pre marša obeležila je pravna i politička neizvesnost. Komunikacija nadležnih je bila kontradiktorna, sa najavama na visokom nivou da će marš biti potpuno zabranjen i naknadnom zabranom trase marša koju je izdalo Ministarstvo unutrašnjih poslova.

Naime, predsednik Srbije Aleksandar Vučić je u nedeljama uoči samog događaja rekao medijima da je manifestacija „otkazana”, iako samo organizatori mogu da je otkazu. Ubrzo su mediji počeli da govore da je Povorka ponosa „zabranjena”. Ministar unutrašnjih poslova Aleksandar Vulin pozvao je preko medija premijerku Anu Brnabić da zabrani marš jer policija nema kapacitet da zaštiti njegove učesnike. U međuvremenu, Policijska stanica beogradske opštine Stari grad

---

38 Dostupno na internet stranici organizacije Geten.

39 Dostupno na internet stranici organizacije Labris.

40 Izveštaj EK za 2022, str. 44.

odbila je zahtev organizatora Prajda da se obezbedi zaštita učesnika Prajda. Njihove naknadne pritužbe MUP-u i Upravnom sudu su takođe odbačene, zbog čega su podneli tužbu Ustavnom sudu. Konačno, na dan Povorke ponosa, četiri sata pre njenog početka, premijerka Brnabić je rekla da će policija zaštititi učesnike marša, ali je ministar unutrašnjih poslova ipak tvrdio da je marš zabranjen. Ulaz na mesto događaja nije bio u potpunosti zaštićen, pa su mnogi učesnici verbalno uznemiravani, pljuvani i sprečavani da uđu. Na jednom od punktova za ulaz je došlo do sukoba policije sa huliganima, zbog čega je na duži vremenski period ulazak na manifestaciju kroz taj punkt bio onemogućen. Posle marša, nekoliko aktivista je fizički napadnuto, mnogi su doživeli verbalno uznemiravanje, pretnje smrću, a njihova lična imovina je uništena. Mnogi su prijavili homofobične i transfobične komentare i uvrede od strane policije i privatnog obezbeđenja Prajda. Sve ovo je doprinelo značajnom porastu govora mržnje u medijima i društvenim mrežama, zločinima iz mržnje prijavljenim organizacijama civilnog društva i generalno negativnim stavovima prema LGBTI+ osobama u Srbiji. Važno je podsetiti da se Vlada Srbije obavezala da će Beograd biti uspešan domaćin Evroprajda, kada je predstavila svoju podršku kandidaturi Evropskom udruženju organizatora prajda (EPOA) 2019. godine. Nasilni narativi prisutni u javnom diskursu u Srbiji (i, kao domino efekat, u regionu Zapadnog Balkana) vratili su zemlju unazad kada je reč o poštovanju prava LGBTI+ osoba. Ambasade 22 zemlje u Beogradu izrazile su u zajedničkom pismu punu podršku pripadnicima LGBTI+ zajednice u Srbiji i dodale da se nadaju da će biti pronađeno rešenje da se omogući održavanje Evroprajda. Podrška je stigla i od drugih delova međunarodne zajednice, u prvom redu EU i SAD. Zabranu manifestacije osudile su i međunarodne organizacije za zaštitu ljudskih prava, poput *Human Rights Watch*. Osmoro ljudi koji su učestvovali na maršu Evroprajda zabranjen je povratak u Srbiju, saopštio je Ministarstvo unutrašnjih poslova 23. septembra.

Sama manifestacija Evroprajd je naišla na veoma jako neodobravanje dela javnosti, u prvom redu desničarskih organizacija i političkih stranaka, ali i određenih medija i Srpske pravoslavne crkve, kao i istaknutih pojedinaca. Sve to je rezultiralo izuzetno napetom atmosferom u srpskom društvu i povećanju govora mržnje prema LGBTI+ zajednici, kao i nekontrolisano deljenje ekstremističkih i diskriminatornih stavova, uz često širenje dezinformacija, panike i pozivanja na linč.

Važno je istaći da je novoizabrani gradonačelnik Beograda Aleksandar Šapić više od dva meseca pre održavanja same manifestacije izjavio da sigurno neće otvoriti Evroprajd i da neće podići zastavu duginih boja ispred Skupštine grada.<sup>41</sup> On nije učestvovao u ovoj manifestaciji, iako su prethodnih godina na paradama ponosa učestvovali gradonačelnici Beograda Zoran Radojičić i Siniša Mali.

Patrijarh Srpske pravoslavne crkve Porfirije podržao je odluku Vlade Srbije o otkazivanju šetnje tokom manifestacije Evroprajd u Beogradu. U objavi na društve-

---

41 „Gradonačelnik Beograda neće otvoriti Evroprajd 2022”, *Radio Slobodna Evropa*, 1. jul.

noj mreži Instagram patrijarh Porfirije napisao je da je to, kako se izrazio, veštački nametnuta tema i potpuno suprotna sistemu vrednosti srpskog naroda.<sup>42</sup>

Početak juna, Antiglobalisti Srbije su putem društvenih mreža i aplikacije Telegram pozvali na „sprečavanje paklenog scenarija” kojeg ovaj pokret vidi u održavanju manifestacije EuroPride 2022. Kako su navodili, Beograd, kao ovogodišnji domaćin Evroprajda, „mora zabraniti ovaj skup visokog rizika jer se majmunske boginje šire upravo kroz gej zajednicu”. Pozivajući se na „intervenciju spolja” i američki Centar za kontrolu i prevenciju bolesti, prezentovana je teorija zavere po kojoj je Evroprajd put u „potpuno zatvaranje Srbije”. U pitanju je stigmatizacija, širenje straha i panike — nasuprot jasnog informisanja javnosti o virusu, rizicima i prevenciji infekcije majmunskim boginjama.<sup>43</sup> Poverenica za zaštitu ravnopravnosti Srbije Brankica Janković prethodno je osudila dovodenje u vezu širenja nove zarazne bolesti „majmunskih boginja” sa LGBT+ populacijom, na način na koji su to činili pojedini mediji i portali.<sup>44</sup>

Gostujući na televiziji *Kurir* uoči održavanja manifestacije EuroPride, a čiji domaćin je bio Beograd, doktor Borislav Antonijević – specijalista ginekologije i akušerstva na GAK „Narodni front”, izjavio je da je homoseksualnost bila i ostala bolest, te da može da se leči kao i svaka bolest. Ovakvi stavovi su u suprotnosti sa odlukom Svetske zdravstvene organizacije koja je 1990. godine homoseksualnost skinula sa liste mentalnih poremećaja, a takođe i Lekarske komore Srbije, čiji se Etički komitet 2008. godine jasno izjasnio da homoseksualnost nije bolest. Lekarska komora Srbije saopštila je da, u skladu sa Hipokratovom zakletvom, najoštrije osuđuje svaku rasnu, versku, polnu, nacionalnu, klasnu, političku i svaku drugu vrstu diskriminacije, kao i svaki vid ponašanja ako za cilj ima uznemiravanje, omalovažavanje ili vređanje pojedinaca ili određene grupe.<sup>45</sup> Međutim, nikakvi drugi koraci nisu preduzeti povodom postupanja ovog lekara. Udruženje Da se zna! najavilo je da će podneti pritužbu Povereniku za zaštitu ravnopravni i obratiti se Lekarskoj komori Srbije, kako bi Etički komitet ove organizacije, koja štiti lekarsku struku, razmotrio da li je Borislav Antonijević pogodan za članstvo u njoj i vlastan da tretira i pregleda pacijente. Inače, terapije konverzije za LGBT+ ljude s ciljem „lečenja” homoseksualnosti su u velikom broju država zabranjene zakonom, a marta 2018. godine je i Evropski parlament rezolucijom osudio ovakve prakse.<sup>46</sup>

Takođe uoči održavanja manifestacije EuroPride, u avgustu, Vladika banatski Nikanor je u besedi javno prozvao premijerku Srbije Anu Brnabić zbog održavanja Evroprajda u Beogradu u septembru. U videu koji je kružio društvenim mrežama,

42 „Patrijarh podržao otkazivanje Evroprajda, organizatori podsetili na hrišćanska načela”, *Glas Amerike*, 6. septembar.

43 Dostupno na internet stranici Geten.

44 „Poverenica u Srbiji osudila povezivanje ‘majmunskih boginja’ sa LGBT populacijom”, *Radio Slobodna Evropa*, 24. maj.

45 „Komora osudila, ali nije kaznila doktora koji tvrdi da su gejevi bolesni ljudi”, *Nova S*, 6. septembar.

46 Dostupno na internet stranici Da se zna!.



čuje se kako vladika Nikanor anatemiše i sve učesnike i organizatore Evroprajda.<sup>47</sup> Izjavio je i da bi „upotrebio oružje” protiv učesnika Parade ponosa.<sup>48</sup> Ovakvo postupanje vladike banatskog najoštrije su osudile organizacije civilnog društva. Organizacija Da se zna! saopštila je istog meseca da je protiv episkopa banatskog Nikanora (Veljka) Bogunovića podnela krivičnu prijavu nadležnom tužilaštvu zbog krivičnog dela rasne i drugih diskriminacija i pozvala sveštenstvo Srpske pravoslavne crkve (SPC) da prestane da širi mržnju i netrpeljivost prema LGBT+ zajednici.<sup>49</sup>

Srpski pokret Dveri pozvao je Vladu Srbije da zabrani održavanje EuroPride 2022, jer, kako navode, ta manifestacija je antidemokratsko nasilje manjine nad većinom građana Srbije, a da Dan porodice postane državni praznik i neradni dan. Lider ovog pokreta Boško Obradović istakao je da gej paradu treba otkazati, da svaku promociju „homoseksualizma” maloletnima treba zabraniti, a da u privatnost ne treba dirati.<sup>50</sup> On je takođe aktivno vodio kampanju protiv održavanja ove manifestacije i pozivao na zabranu sličnih manifestacija narednih sto godina. Ovakvu zabranu tražio je i SNP Naši. Zabranu manifestacije tražila je i stranka Zavetnici, ali i Vladimir Đukanović, narodni poslanik vladajuće Srpske napredne stranke i član Predsedništva ove stranke.<sup>51</sup> Vojislav Mihailović, predstavnik desne parlamentarne koalicije NADA, izjavio je da su Parade ponosa u Beogradu služile za vređanje države, njenih simbola, kao i nacionalnih i verskih osećanja većine našeg naroda, a ne za promovisanje različitosti.<sup>52</sup> Desničari su u saopštenjima EuroPride nazvali i „NATO prajdom”, iako NATO nema nikakve veze sa tom organizacijom.<sup>53</sup>

Više hiljada ljudi učestvovalo je 14. avgusta u „litiji” centralnim ulicama Beograda, protiveci se održavanju Evroprajda. Protest je organizovalo neformalno udruženje „Za odbranu porodice”, a dominirale su zastave Srbije i Srpske pravoslavne crkve, raspeća i ikone.<sup>54</sup> Litije su organizovane više puta pre održavanja same manifestacije EuroPride i na njima su iznošeni diskriminatorni i ekstremistički stavovi i govor mržnje protiv LGBTI+ zajednice.

### 2.3.2. Ostale važnije manifestacije

U toku nedelje svesti o transrodnim osobama organizacija Talas TIRV u saradnji sa Trans mrežom Balkan je od 17. do 20. novembra održala Transpozijum 8 – regionalno balkansko okupljanje TIRV zajednice. Beograd je prvi put bio domaćin

47 „Vladika Nikanor javno prozivao premijerku Brnabić zbog Europrajda”, *Danas*, 12. avgust.

48 „Skandal: Episkop Nikanor pozvao na ‘upotrebu oružja’ na Prajdu, prokleo Brnabić”, *Nova S*, 12. avgust.

49 „Nikanorova kletva: Krivična prijava LGBTI+ organizacije”, *Vreme*, 13. avgust.

50 „Tužno, smešno, ogavno i cinično: Sagovornici Danasa o zahtevu Dveri da se otkáže Evroprajd, a Dan porodice postane praznik”, *Danas*, 13. jul.

51 „Evropa, Srbija i LGBT: Sve što znamo do sada”, *BBC News na srpskom*, 17. avgust.

52 „Proveravamo: Neistine o Europrajdu u Beogradu”, *Radio Slobodna Evropa*, 16. avgust.

53 *Ibid.*

54 *Ibid.*

ovog događaja. Program ovogodišnjeg Transpozijuma sadržao je preko 20 edukativnih i zabavnih aktivnosti u kojima je aktivno učestvovalo oko 70 transrodnih, interpolnih, rodno nebinarnih osoba, saveznica i saveznika iz celog regiona. U okviru Transpozijuma obeležen je i Dan sećanja na žrtve transfobije.

Od 8. do 11. decembra održan je u beogradskom Domu omladine 14. filmski festival Merlinka. U četvorodnevnom programu prikazano je 80 dugometražnih i kratkometražnih filmova. Festival je od 9. do 12. decembra održan i u Kulturnom centru Novog Sada.<sup>55</sup> Sloganom *‘Acta, non verba’* odnosno ‘Dela, ne reči’ festival je želeo da istakne da podrška LGBT+ zajednici koja se zasniva na rečima i lajkovima ne daje rezultate i više nije dovoljna.

## 2.4. Istopolna partnerstva

Početak februara 2021. godine, 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 2021. godine 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.

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.<sup>56</sup> Nacrt zakona o istopolnim zajednicama bio je poslat na mišljenje i drugim ministarstvima, a mišljenja su dali i Zaštitnik građana,<sup>57</sup> Poverenica za zaštitu ravnopravnosti<sup>58</sup> i Savet Evrope.<sup>59</sup>

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.<sup>60</sup>

---

55 „14. Međunarodni festival queer filma Merlinka zvanično je otvoren”, *Danas*, 8. decembar.

56 Više o Modelu zakona videti *Izveštaj 2020*, IV.2.4.

57 Mišljenje na Nacrt zakona o istopolnim zajednicama, del. br. 9947 od 14. aprila.

58 Mišljenje na Nacrt zakona o istopolnim zajednicama, br. 011-00-10/2021-02 od 12. aprila.

59 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.

60 Više o tome videti u *Izveštaj 2021*, IV.2.4.

Ministarka za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog Gordana Čomić izjavila je krajem novembra 2021. godine 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. Čitav proces je praktično bio obustavljen sve do juna 2022. godine, kada je održan sastanak organizacija civilnog društva sa ministarkom za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog Gordanom Čomić. Na ovom sastanku, ministarka je saopštila da proces u vezi sa donošenjem Zakona o istopolnim zajednicama kreće ispočetka (iako je taj dokument odavno u fazi nacрта zakona i predat je Vladi Srbije), a kao razlog je navedeno formiranje nove Vlade i Skupštine Srbije. Predstavnici organizacija civilnog društva izrazili su svoju razočaranost i ministarki Čomić su naglasili da neće menjati ništa u tekstu Nacrta zakona koji je već gotov, ukazujući da ukoliko dođe do promena, LGBTI organizacije neće podržati zakon.<sup>61</sup> Međutim, proces nije nastavljen sve do kraja 2022. godine, iako je Narodna skupština u međuvremenu konstituisana, a formirana je i nova Vlada Srbije.

## 2.5. Položaj trans osoba

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o matičnim knjigama reguliše postupak u vezi omogućavanja evidencije prilagođavanja roda.<sup>62</sup> U članu 41 propisano je da nakon što se upiše podatak o promeni pola, pravo uvida u matičnu knjigu rođenih i spise za osobu koja je promenila pol, ima samo osoba koja je promenila pol i članovi najuže porodice te osobe – dete i roditelji. Osim njih, to pravo imaju i nadležni organi za vršenje poslova iz svoje nadležnosti.

Upis podataka o promeni pola vrši se na osnovu rešenja organa (opštinska uprava, odnosno gradska uprava) koje se donosi na osnovu propisane potvrde nadležne zdravstvene ustanove (čl. 45b, st. 1) izdate u skladu sa članom 45b, st. 4.

Zakonodavac je odredio rok od 12 meseci od početka primene zakona da nadležno ministarstvo obezbedi uslove za izdavanje elektronske potvrde o promeni pola. Ministar državne uprave i lokalne samouprave i ministar zdravlja su, 21. decembra 2018. godine, usvojili Pravilnik o načinu izdavanja i obrascu potvrde nadležne zdravstvene ustanove o promeni pola (Pravilnik).

Potvrda o promeni pola je definisana kao javna isprava.<sup>63</sup> 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 izvr-

---

61 „Vlast opet izneverila LGBTI zajednicu u Srbiji: Proces oko zakona o istopolnim zajednicama kreće ispočetka”, *Danas*, 22. jun.

62 Evidentiranje promene pola u matičnu knjigu rođenih je uslov za ostvarivanje velikog broja drugih prava. Vidi obrazloženje Predloga zakona, str. 20.

63 Član 118, st. 2 Zakona o opštem upravnom postupku propisuje da javna isprava dokazuje ono što se u njoj utvrđuje ili potvrđuje.

šena 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).

Postojeća rešenja 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 2021. godine izdala preporuke matičnim službama koje se tiču prava trans osoba,<sup>64</sup> a utvrđene su Pravilnikom o načinu izdavanja i obrascu potvrde nadležne zdravstvene ustanove o promeni pola koji je donet 2018. godine.<sup>65</sup>

Pravni sistem ne prepoznaje trans osobe, dok zdravstveni sistem prepoznaje samo transpolnost koju klasifikuje kao mentalni poremećaj.<sup>66</sup> 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 depsihopatologizovani.<sup>67</sup>

Kolektiv Talas TIRV je u maju 2022. godine objavio istraživanje o uticaju pandemije bolesti COVID-19 na Trans, Interpolne i Rodno Varijantne osobe (TIRV) osobe u Republici Srbiji.<sup>68</sup> Opšti cilj ovog istraživanja jeste prikazati kako je pandemija uticala na TIRV osobe u Srbiji, na njihov ekonomski status, na njihove potrebe za pristupom i dostupnošću zdravstvenim uslugama, kao i na njihov celokupni psihosocijalni status. Cilj ovog istraživanja je i da ukaže na probleme sa kojima se TIRV osobe susreću od početka pandemije do danas i da poveća vidljivost tih problema kako bi nadležne institucije pristupile njihovom rešavanju.

---

64 Preporuka mera matičnim službama, br. 021-01-169/2021-02 od 6. septembra. Dostupno na internet stranici Poverenika.

65 Vidi *Izveštaj 2021*, IV.2.5.

66 J. Vidić, „Trans osobe u Srbiji – analiza položaja i predlog pravnog rešenja. Model zakona o rodnom identitetu, Gayten-LGBT”, Geten, Beograd 2015, str. 10.

67 Dostupno na internet stranici Transgender Europe.

68 Matea Stefanović, Istraživanje o uticaju pandemije bolesti COVID-19 na Trans, Interpolne i Rodno Varijantne osobe (TIRV) osobe u Republici Srbiji, Kolektiv Talas TIRV, maj 2022.

Organizacija Geten je 23. juna u Kući ljudskih prava održala konferenciju posvećenu reviziji Međunarodne klasifikacije bolesti Svetske zdravstvene organizacije (ICD-11), te njenoj primeni u okviru nacionalnih zakonodavstava, kao i uticaju deopatologizacije na sveukupni kvalitet života trans osoba. Na konferenciji je bilo reči o uticaju depsihiopatologizacije na zdravlje trans osoba, o mogućnostima unapređenja i decentralizacije zdravstvene zaštite trans osoba, potrebi usvajanja zakona o rodnom identitetu, kao i o primerima dobrih praksi iz sveta u ovom pogledu.<sup>69</sup>

Zaštitnik građana je u julu 2021. godine 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. Tim povodom, Upravni odbor RFZO usvojio je odluku o stavljanju lekova estradiol amp. 10 mg i estradiol valerat tbl. 2 mg na Listu D Liste lekova, odnosno doneo Pravilnik o izmenama i dopunama Pravilnika o Listi lekova koji se propisuju i izdaju na teret sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja kojim su, pored pored ostalih lekova na Listu D liste lekova stavljeni i ova dva leka, navela je Centralna komisija za lekove.<sup>70</sup>

Civilni sektor pripremio je dva nacrtu zakona: Model zakona o priznavanju pravnih posledica promene pola i utvrđivanja transseksualizma<sup>71</sup> koji su izradili CUPS, Geten LGBT i Aire Centre 2012. godine i Model zakona o rodnom identitetu<sup>72</sup> koji je 2015. godine pripremio Geten LGBT.

U Ministarstvu za ljudska i maninska prava i društveni dijalog 5. jula 2022. godine održan je sastanak na kome su prisustvovali ministarka Gordana Čomić i predstavnici organizacija civilnog društva, sa ciljem pokretanja procesa u vezi sa donošenjem Zakona o rodnom identitetu, kao i ključnim pitanjima u vezi sa ovim zakonom. Predstavnicima vlasti jasno je naznačeno da su izmene pojedinačnih zakona sporiji i komplikovaniji proces, te da pozitivne prakse iz sveta ukazuju na potrebu usvajanja jednog krovnog zakona koji će regulisati pitanje rodno identiteta. Međutim, nikakvi konkretni koraci u vezi sa ovim nisu preduzeti do kraja 2022. godine.<sup>73</sup>

Organizacija Geten je pokrenula kampanju za donošenje Zakona o rodnom identitetu. Cilj je usvajanje propisa kojim će se, između ostalog, uvesti potpuna depsihiopatologizacija trans i rodno različitih identiteta. Ovo podrazumeva i ukidanje uslovljavanja trans osoba medicinskim tj. psihijatrijskim pregledima i hormonskom terapijom. U kampanji učestvuju i poznate ličnosti.<sup>74</sup>

---

69 Dostupno na internet stranici Geten.

70 *Ibid.*

71 S. Gajin (ur.), *Model zakona o priznavanju pravnih posledica promene pola i utvrđivanja transseksualizma*, CUPS, Beograd 2012.

72 Dostupno na internet stranici Geten.

73 „Održan sastanak povodom donošenja Zakona o rodnom identitetu: ništa o nama, bez nas samih”. Dostupno na internet stranici Geten, 11. jul.

74 Dostupno na internet stranici Geten.

U Beogradu je 20. novembra obeležen Međunarodni dan sećanja na žrtve transfobije. Uz transparente, zastave i sveće, organizacija Geten i okupljeni 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 verbalno 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.<sup>75</sup>

Na inicijativu organizacije Talas TIRV, Zaštitnik građana je 24. novembra u sedištu te institucije inicirao dijalog predstavnika državnih organa, zdravstvenih ustanova, međunarodnih i nacionalnih organizacija koje se bave zaštitom prava transrodnih osoba, kojem je prisustvovao i ministar za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog Tomislav Žigmanov. Zaštitnik građana Zoran Pašalić pozvao je prisutne na unapređenje komunikacije i saradnje u cilju implementacije revidirane Međunarodne klasifikacije bolesti Svetske zdravstvene organizacije kojom je transrodni identitet uklonjen sa liste mentalnih oboljenja.<sup>76</sup>

U organizaciji Geten, 25. novembra održan je prvi ciklus treninga za predstavnike/ce matičnih službi sa ciljem senzibilizacije zaposlenih i informisanja o najčešćim birokratskim problemima na koji trans osobe nailaze prilikom ulaska u medicinsku, društvenu i pravnu tranziciju. Tretirana su pitanja promene imena, oznake pola, matičnog broja i drugih dokumenata trans osoba. Na treningu su kao predavači učestvovali i predstavnici Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Pravnog fakulteta Univerziteta Union i Beogradskog centra za ljudska prava.<sup>77</sup>

## 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.<sup>78</sup>

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 zara-

---

75 „TDOR 2022: Obeležavanje Dana sećanja na žrtve transfobije 2022”. Dostupno na internet stranici Geten, 20. novembar.

76 Saopštenje Zaštitnika građana od 24. novembra.

77 Dostupno na internet stranici Geten.

78 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.

zne 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.<sup>79</sup>

Prema podacima Instituta za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut” od početka epidemije, 1985. godine zaključno sa 27. novembrom 2022. godine, u Republici Srbiji je registrovano 4.524 osoba inficiranih HIV-om, od kojih je 2.152 osobe obolelo od AIDS-a, dok su 1.192 osobe umrle od AIDS-a, a još 144 osobe inficirane HIV-om su umrle od bolesti ili stanja koja nisu povezana sa HIV infekcijom. U periodu januar–novembar 2022. godine dijagnostikovane su i prijavljene 152 osobe inficirane HIV-om, što je za četvrtinu više nego u istom periodu prošle godine (120 osoba), ali je za 13% manje u poređenju sa istim periodom 2019. godine (175 osoba). Kao i ranijih godina i ove godine seksualni put prenosa je dominantan (98% svih slučajeva registrovanih tokom 2022. godine s poznatim načinom transmisije), posebno nezaštićeni analni seksualni odnosi među muškarcima, kako među novootkrivenim osobama inficiranim HIV-om (86%) tako i među obolelima (73%). Među prijavljenim dijagnostikovanim HIV pozitivnim osobama u periodu januar–novembar 2022. godine bilo je 18 puta više muškaraca u odnosu na žene.<sup>80</sup>

EK je u Izveštaju o napretku Srbije ponovo navela da u odnosu na nejednakosti u zdravlju, odnosno pristupu zdravstvenim uslugama, treba poboljšati pristup i za ljude koji žive sa HIV-om.<sup>81</sup>

Povodom 1. decembra, Svetskog dana borbe protiv AIDS-a, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti podsetila je da osobe koje žive sa HIV/AIDS-om često kriju od svoje okoline taj podatak, strahujući od osude i odbacivanja, što pokazuje da se u našem društvu i dalje ne zna dovoljno o načinima prenošenja i zaštiti od HIV-a. Poverenica navodi da do diskriminacije osobe koje žive sa HIV/AIDS-om dolazi upravo onda kada one otkriju da žive sa virusom, što potvrđuju i pritužbe koje se gotovo uvek odnose na diskriminaciju u zdravstvenim ustanovama. Paradoksalno je što se dešava da medicinski radnici u praksi diskriminišu osobe koje žive sa HIV/AIDS-om, iako je to, zahvaljujući savremenim tretmanima, danas hronična bolest sa kojom se normalno živi. Ona je takođe navela da je neophodno uvesti kontinuirane obuke zdravstvenih radnika kako bi se otklonile predrasude prema osobama koje žive sa HIV/AIDS-om. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti pokrenuo je inicijativu za izmenu člana 250 Krivičnog zakonika kojim je propisano krivično delo prenošenja infekcije HIV virusom, iako prethodni član istog zakona predviđa sankcije za one koji ne

---

79 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.

80 „Svetski AIDS dan, 1. decembar: Izjednačimo (Equalize)”. Dostupno na internet stranici Instituta za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut”.

81 *Izveštaj EK za 2022*, str. 102.

postupaju po propisima, odlukama ili naredbama za suzbijanje ili sprečavanje bilo koje zarazne bolesti. Neosnovanim isticanjem samo jedne populacije pacijenata u Krivičnom zakoniku, u ovom slučaju HIV pozitivnih, načinjena je očigledna stigmatizacija, a time i diskriminacija ovih osoba.<sup>82</sup>

## 2.7. Interseks<sup>83</sup> osobe

Interseks osobe su prošle 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.

Interseks varijacije se i dalje smatraju medicinskim poremećajem. Ne postoji nijedan zvanični izveštaj nadležnog ministarstva o statistici ili načinu postupanja sa interseks licima.<sup>84</sup> Nema podataka o tome koliko je „korektivnih operacija” izvršeno nad interseks decom u Srbiji.

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.<sup>85</sup>

U Centru za kulturnu dekontaminaciju 26. aprila je organizovana tribina pod nazivom „Rod između medicine i prava: interseks”. Vodili su je stručnjaci iz Francuske i Srbije. Tribina se fokusirala na probleme današnjih interseks/međupolnih osoba, koje se u Francuskoj i Srbiji suočavaju s brutalnim narušavanjem njihove lične autonomije, budući da u mnogim slučajevima i dalje, u najranijem detinjstvu, bivaju podvrgnute hirurškim zahvatima i drugim medicinskim tretmanima koji imaju za cilj da „normalizuju” njihova tela prema dominantnom binarnom modelu pola/roda.<sup>86</sup>

Evropska komisija je u Izveštaju za 2022. godinu ponovo konstatovala da su interseks osobe i dalje nevidljive, društveno i pravno.<sup>87</sup>

---

82 Saopštenje povodom Svetskog dana borbe protiv HIV/AIDS, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 1. decembar.

83 „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.

84 *Interseks – ka izgradnji interseksionalne platforme, Istraživački izveštaj*, Geten, Beograd 2019, str. 51.

85 *Ibid.*

86 Vidi: Rod između medicine i prava: interseks, Francuski institut, april 2022.

87 *Izveštaj EK za 2022*, str. 45.



## 2.8. LGBTI izbeglice, tražioci azila i osobe u pokretu

Šesnaest organizacija civilnog društva formiralo je 23. decembra 2022. godine Mrežu organizacija civilnog društva sa ciljem pružanja sveobuhvatne podrške LGBTI izbeglicama, tražiocima azila i osobama u pokretu – *Rainbow Migration Network* (RMN). Mrežom koordiniše Beogradski centar za ljudska prava, a čine je organizacije koje imaju značajno iskustvo zasnovano na pružanju usluga podrške LGBTI osobama, odnosno usluga podrške izbeglicama, tražiocima azila i osobama u pokretu. Članice mreže će raditi na obezbeđivanju kontinuiranog, sveobuhvatnog i multidisciplinarnog pristupa u pužanju usluga podrške LGBTI izbeglicama, tražiocima azila i osobama u pokretu, zagovaranje za unapređenje njihovog položaja i potreba, kao i puno poštovanje njihovih ljudskih prava.<sup>88</sup>

## 3. Prava deteta

U oblasti prava deteta 2022. godina nije donela značajnije promene. Normativni okvir za zaštitu prava deteta je i dalje opterećen nedostatkom krovnog zakona o pravima deteta, te primenom stotinak zakona na ovu oblast. Pravo na zaštitu prava deteta je ozbljno ugroženo nedostatkom odgovarajućih postupaka, nepoverenjem u rad organa unutrašnjih poslova, tužilaštva i suda, te ogromnim brojem neprijavljiivanja slučajeva kršenja prava. 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. 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.

Nije došlo ni do uspostavljanja administrativnog okvira za sprovođenje prava deteta, te jos uvek nije formiran Savet za prava deteta. Od kad je 2015. istekla stara, nema nove strategije za prava deteta, nema lako merljivog budžeta koji se izdvaja za prava deteta, nema nezavisne institucije za zaštitu prava deteta i ne postoji koordinisano praćenje i obučavanje stručnjaka koji rade sa decom. Ovakvo stanje ima za posledicu odsustvo poboljšanja u svim oblastima prava deteta, počev od prava na život, opstanak i razvoj, prava na zaštitu od nasilja, prava na pristup uslugama

---

88 Vidi više na internet stranici: azil.rs.

zdravstvenog sistema, prava na obrazovanje, prava dece koja pripadaju posebnim grupama i uopšte, svih 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. Republika Srbija je 2022. godine, u skladu sa preporukama iz 2017. godine, podnela Komitetu za prava deteta Izveštaj o sprovođenju Konvencije. Iako se čini da je Izveštaj otvoreno prikazao petogodišnji rad na sprovođenju preporuka Komiteta iz 2017, poražavajuća je činjenica da je od „ukupno upućene 41 preporuke Komiteta za prava deteta, u Planu preporuka koji vodi Savet za praćenje primene preporuka UN za ljudska prava evidentirano da su četiri preporuke realizovane u potpunosti, dve se realizuju u kontinuitetu, tri nisu realizovane, dok se 32 preporuke nalaze u fazi realizacije, iz razloga jer se neki procesi odvijaju kontinuirano ili neki od indikatora nije u potpunosti realizovan.”<sup>89</sup>

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, dečjoj prostituciji i dečjoj 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.<sup>90</sup>

Ustav Republike Srbije 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

---

89 Četvrti i peti izveštaj o primeni Konvencije o pravima deteta, Republika Srbija, st. 6, str. 7. Dostupno na internet stranici Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog.

90 Zaključna zapažanja u vezi sa Drugim i trećim periodičnim izveštajem Republike Srbije o primeni Konvencije o pravima deteta, CRC, st. 73.

tih prava i zaštita se uređuju zakonom. 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.

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.<sup>91</sup> 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.<sup>92</sup> Tokom 2022, konačno su iz najvišeg vrha državne vlasti stigle najave usvajanja Nacrta zakona o pravima deteta i zaštitniku prava deteta.<sup>93</sup>

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 učiniocima 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. Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica je upućen Evropskoj komisiji, kako bi se razmotrilo da li je usaglašen sa međunarodnim standardima i standardima EU. Pošto je Evropska komisija, u svom mišljenju iz 2022. godine na Nacrt zakona, zatražila da se najpre drugi krivični zakoni usklade sa standardima EU i međunarodnim standardima, rad na izmenama i dopunama zakonskog

---

91 Nacrt zakona o pravima deteta i zaštitnika prava deteta dostupan je na internet stranici Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

92 Zaključna zapažanja u vezi sa Drugim i trećim periodičnim izveštajem Republike Srbije o primeni Konvencije o pravima deteta, CRC, st. 7.

93 „Sve je više fizičkog kažnjavanja najmladih: Najavljeno donošenje Zakona o pravima deteta i uvođenje Ombudsmana za najmlađe”, *Novosti*, 11. februar.

teksta je obustavljen.<sup>94</sup> Iako je Radna grupa za izradu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Porodičnog zakona formirana 2021. godine i najavljen je intenzivan rad u narednom periodu, u 2022. nije došlo do usvajanja izmena i dopuna.<sup>95</sup>

### 3.2. Infrastruktura za unapređenje i zaštitu prava deteta i aktivnost nadležnih organa

Nažalost, 2022. godina je završena bez pomaka u uspostavljanju sistema opštih mera za sprovođenje prava deteta (čl. 4 Konvencije i Opšti komentar br. 5 Komiteta za prava deteta). U trenutku pisanja ovog priloga, jedino telo koje se formalno bavi pravima deteta je Odbor za prava deteta Narodne skupštine, konstituisan krajem septembra 2022.<sup>96</sup> Ovaj odbor je opterećen odnosom političkih grupa iz trenutnog saziva, te politizacijom tema, odnosno nespremnošću skupštinske većine da u konstruktivnom radu napravi pomak u okviru svojih nadležnosti. Od konstituisanja novog saziva parlamenta održana je samo jedna sednica Odbora na kojoj je izabrana zamenica predsednika Odbora.

Savet za prava deteta je savetodavno telo Vlade Republike Srbije, ali trenutno ne radi. Prvobitno je formiran odlukom Vlade broj 560–7228/2002–1, 16. maja 2002. godine sa zadacima da: inicira mere za usklađivanje politika Vlade u oblastima koje se odnose na decu i mlade (zdravstvo, obrazovanje, kultura, socijalna pitanja); inicira mere za izgrađivanje celovite i koherentne politike prema deci i mladima; definiše preporuke za ostvarivanje važnih socijalnih indikatora u oblasti brige o deci i predlaže politike ostvarivanja prava dece u skladu sa Konvencijom UN o pravima deteta; analizira efekte preduzetih mera nadležnih organa po decu, mlade, porodice sa decom i natalitet; kao i da prati ostvarivanje i zaštitu prava deteta u Srbiji. Tokom dve decenije rada, Savet je imao faze slabije ili vidljivije aktivnosti i ostao je telo koje se sastaje *ad hoc*, nema sekretarijat i ima *website* koji je nepregledan i ne pruža informacije o postizanju zadataka definisanih 2002.<sup>97</sup> Savet ne izveštava redovno javnost o svom radu. Nastupa članova Saveta na nacionalnim medijima nije bilo u poslednjih godinu dana, a u istom periodu na sajtu Saveta objavljeno je samo pet vesti, od kojih nijedna nije u vezi sa radom Saveta.<sup>98</sup> Svaka promena vlade dovodi do gašenja Saveta, te formiranja novog, tako da ne postoji kontinuitet što za posledicu ima da zadaci zbog kojih je Savet uspostavljen ne mogu u potpunosti da se realizuju. Kako su u međuvremenu održani novi izbori za republičku Skupštinu, formirana je i nova

---

94 Tabela ispunjenosti preporuka Komiteta za prava deteta dostupna je na internet stranici Centra za prava deteta. Preporuka pod rednim brojem 33.

95 Vesti o održanim sastancima dostupne su na internet stranici Ministarstva za brigu o porodici i demografiju.

96 Vidi više na internet stranici Narodne skupštine Republike Srbije u odeljku „Radna tela – odbori”.

97 Internet prezentacija Saveta za prava deteta.

98 *Ibid.*

Vlada ali se tek očekuje formiranje novog Saveta. Sve u svemu, može se tvrditi da u Vladi Srbije nema kontinuirane koordinacije u oblasti prava deteta.

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.<sup>99</sup>

Strategija za prevenciju i zaštitu dece od nasilja od 2020. do 2023. godine sa pripadajućim Akcionim planom za 2020. i 2021. godinu,<sup>100</sup> ne sprovodi se u delo. Izveštaji o sprovođenju strategije čak nisu dostupni javnosti. Ne postoje podaci o realizaciji strategije koji bi na jednom mestu dali prikaz rezultata sprovođenja. U februaru 2022. godine Vlada Republike Srbije je na kraju mandata usvojila Opšti protokol za zaštitu dece od nasilja, koji svojim kvalitetom ne odgovara kvalitetu starog dokumenta iz 2005. te se očekuje da zaštita, koja nije bila delotvorna, u narednom periodu dodatno izgubi na svojoj efikasnosti. Nije jasno u kakvom odnosu su pomenuta Strategija 2020–2023. godine i Opšti protokol. Opštim protokolom je predviđeno da svako nadležno ministarstvo usvoji poseban protokol o zaštiti dece od nasilja, ali rok se ne pominje.<sup>101</sup> Pozitivne strane novog teksta Opšteg protokola su to što je sveobuhvatniji pa uključuje i oblasti slobodnih aktivnosti koje realizuje privatni sektor i sektor sporta. Ova novina je od ogromnog značaja jer može da doprinese da se prava deteta u ovim okruženjima, u kojima do sada nije postojala nikakva obaveza u pogledu bezbednosti ili zaštite dece, u narednom periodu uredi. Ipak, postoji bojazan u pogledu buduće primene ovog protokola, zbog brojnih nelogičnosti i nejasnoća. Jedno od problematičnih rešenja je uvođenje dva organa za koordinaciju, centra za socijalni rad kada se ne radi o nasilju u porodici i tužilaštvo kada se radi o nasilju u porodici. Ovakvo rešenje nema mnogo smisla imajući u vidu nadležnosti centra za socijalni rad i tužilaštva. Nadležnosti centra za socijalni rad se svode na savetovanje u slučaju nasilja, neodređene sadržine i izradu individualnog plana zaštite u odnosu na dete, a koji mora da uključi porodicu. Kada se pak proceni da u porodici postoji problem zlostavljanja, koordinacija se prepušta tužilaštvu. Novim rešenjem je linija

---

99 Zaključna zapažanja u vezi sa Drugim i trećim periodičnim izveštajem Republike Srbije o primeni Konvencije o pravima deteta, CRC, st. 9.

100 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.

101 Dostupno na internet stranici Ministarstva za brigu o porodici i demografiju.

postizanja celovitosti zaštite izgubljena i umesto jednog organa koji će brinuti o zaštiti deteta, biće dva, čime se zaštita ponovo fragmentizuje.

Još jedna mera od suštinskog značaja za ostvarivanje prava deteta nije unapređena ni u 2022. godini a to je prikupljanje podataka. Ne postoji sistematsko prikupljanje podataka o deci, već se za praćenje ostvarivanja prava deteta koriste podaci iz različitih izvora, koji često nisu uporedivi jer se prikupljaju po različitoj metodologiji. Ministarstva, institucije, pravosudni organi i druga tela imaju svoje sisteme za prikupljanje podataka o deci u zavisnosti od nadležnosti. Nedostatak pouzdanih i uporedivih podataka i evidencija otežava kreiranje delotvornih politika prema deci, kao i efikasnu međusektorsku saradnju. Takođe, postoje prepreke u prikupljanju administrativnih podataka prema nacionalnom i etničkom poreklu, prouzrokovano odredbama Ustava RS, što dodatno otežava praćenje određenih prava deteta. S obzirom na to da ne postoji jedinstvena baza podataka za sistematsko prikupljanje podataka o deci, i da se podaci dobijaju iz različitih izvora, praćenje ostvarivanja prava deteta i sprovođenja preporuka međunarodnih ugovornih tela UN je otežano.<sup>102</sup>

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 br. 2 Komiteta za prava deteta.<sup>103</sup> 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. Na primer, uvidom u „organizacionu semu” Zaštitnika građana, lako se uočava da je jedina bitna i prepoznatljiva ličnost za građane sam Zaštitnik, a da su zamenici praktično činovnici (iako ih bila Narodna skupština), bez autoriteta i ugleda.<sup>104</sup> Na veb stranici Zaštitnika koja nosi naziv „zamenici”, samo su objavljene biografije zamenika, bez ikakve naznake zaduženja u oblasti ljudskih prava. Komitet za prava deteta je dao preporuke Republici Srbiji i u odnosu na uspostavljanje nezavisne institucije za zaštitu prava deteta.<sup>105</sup>

---

102 Tabela ispunjenosti preporuka Komiteta za prava deteta dostupna je na internet stranici Centra za prava deteta. Preporuka pod rednim brojem 6.

103 Opšti komentar br. 2 (2002) Komiteta za prava deteta – Uloga nezavisnih institucija za ljudska prava u promociji i zaštiti prava deteta.

104 Organizaciona šema je dostupna na internet stranici Zaštitnika građana.

105 Zaključna zapažanja u vezi sa Drugim i trećim periodičnim izveštajem Republike Srbije o primeni Konvencije o pravima deteta, CRC, st. 16 i 17.

### 3.3. Odabrane teme koje su obeležile ostvarivanje prava deteta u Srbiji tokom 2022. godine

Kao što je prikazano u prethodnim odeljcima, sva prava deteta u Srbiji bi trebalo unaprediti, pre svega kroz izmene pravnih i administrativnih mera za sprovođenje. U nastavku, posebno će biti obrađene dve teme, odnosno dve oblasti prava deteta koje zahtevaju hitnu reakciju države. Deca su tokom 2022. 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. Iako se nasilje beleži u svim sredinama u kojima deca žive i borave, uviđa se neposredna veza sa siromaštvom. 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. Prava deteta su nedeljiva, te je vrlo verovatno da dete koje je izloženo nasilju i raste u siromaštvu neće imati jednake šanse za razvoj i dostići svoj puni potencijal. U ovogodišnjem izveštaju pažnja je posvećena upravo ovim temama, imajući u vidu holistički pristup pravima deteta i međuzavisnost prava.

#### 3.3.1. Nasilje nad decom

Razmere nasilja nad decom u Srbiji su prepoznate pre dvadesetak godina, nakon Studije UN o nasilju nad decom<sup>106</sup> i od tada vlade usvajaju strategije, protokole, menjaju propise, organizuju se konferencije, obuke za policiju, sudije, tužioce i druge stručnjake koji rade s decom.<sup>107</sup> Suštinski odnos prema detetu i dostojanstvu deteta se malo promenio u našem društvu, što za posledicu ima nemogućnost zakonodavne i izvršne vlasti da uspostavi sistem zasnovan na pravima. Pored toga, u našem društvu nije došlo do velikog pomaka u prihvatanju prava deteta kao samostalne kategorije prava i osnovni pristup ostaje na zaštiti dece a ne na zaštiti njihovih jasno definisanih prava, što je posebno vidljivo kod nasilja nad decom, naročito u narativu desno orijentisanih političkih grupa, nekih OCD i medija. Nasilja nad decom je kod nas uvek bilo, u svim sredinama u kojima deca žive ili borave,<sup>108</sup> ali se ono podrazumevalo i često, osim u najekstremnijim slučajevima, pravdalo potrebama disciplinovanja dece.

Čini se da zakoni, podzakonska akta i praksa nisu dovoljno upoznati sa činjenicom da je nasilje nad decom u međunarodnom pravu „svaki oblik fizičkog ili

---

106 Svetski izveštaj o nasilju nad decom, Generalna skupština UN, 26. avgust 2006. godine, A/61/299.

107 Vidi napred navedeno o strategijama protiv nasilja nad decom u Srbiji.

108 Svetski izveštaj o nasilju nad decom je identifikovao sredine u kojima se nasilje događa: kuca i porodica; škola i školsko okruženje; institucije krivičnog i socijalnog sistema u kojima su deca smeštena; radno mesto i lokalna sredina (*community*).

mentalnog nasilja, povređivanja ili zlostavljanja, zapostavljanja ili nemarnog postupanja, maltretiranja ili eksploatacije, uključujući seksualno zlostavljanje” kao što je navedeno u Konvenciji.<sup>109</sup> Termin „nasilje” predstavlja sve načine na koje se može povrediti dete, u skladu sa terminologijom koja se koristi u studiji Ujedinjenih nacija iz 2006. godine o nasilju nad decom, iako i drugi termini koji se koriste za opisivanje vrsta nasilja (povređivanje, zlostavljanje, zapostavljanje ili nemarno postupanje, maltretiranje i eksploatacija) nose istu težinu.<sup>110</sup> Kod nas se termin „nasilje” često tumači samo kao fizičko povređivanje i/ili namerno povređivanje. Međutim, Komitet za prava deteta posebno naglašava da izbor termina „nasilje” ne sme nikako da se protumači tako da se minimizira uticaj, kao i potreba da se pristupi rešavanju, nefizičkih i/ili nenamernih oblika povređivanja (kao što su, između ostalog, zapostavljanje i psihičko maltretiranje).<sup>111</sup>

Kada se govori o nasilju nad decom u Srbiji, potrebno je sagledati sve sfere nasilja, uključujući eksploataciju ali i mere koje država i drugi činioci preduzimaju da istraže, informišu ljude koji s decom rade, roditelje i samu decu o tome šta je sve nasilje, da vrše nadzor nad slučajevima nasilja i istraže fenomen neprijavlivanja nasilja, odnosno barijere sa kojima se deca kao žrtve nasilja svakodnevno i u svim sredinama suočavaju. U nemogućnosti da se na ovom mestu sveobuhvatno analizira stanje zaštite dece od nasilja u Srbiji, može se ukratko prikazati šta je urađeno ili je propušteno u odnosu na neke mere za zaštitu od nasilja ili na neke oblike nasilja nad decom tokom 2022. godine, o čemu se dosta informacija može naći u Platformi za praćenje preporuka Komiteta za prava deteta.<sup>112</sup>

U Srbiji su u 39 opština potpisani međusektorski sporazumi o zaštiti dece od nasilja na lokalnom nivo. To je isti broj kao u prethodnom periodu, tako da nije došlo po daljeg unapređenja tokom 2022. godine. Najčešći nedostaci tih sporazuma su: izostanak saradnje svih aktera na lokalnom nivou; nasilje se uglavnom posmatra u kontekstu porodice – ne i u drugim okruženjima i neprepoznavanje svih oblika nasilja (npr. nasilje u digitalnom okruženju).

NPM ne posećuje dovoljno često sva mesta na kojima su deca lišena slobode iako su ova deca u najvećem riziku od potencijalnog nasilja, a izveštaji o obavljenim posetama ne sadrže detaljne informacije o uslovima lišenja kao i postupanju prema deci u skladu sa konkretnim preporukama. Takođe, deca u institucijama i alternativnom zbrinjavanju nisu adekvatno obavestena o postojećim mehanizmima koji im omogućavaju da prijave nasilje na jeziku koji je deci razumljiv, kao ni o već postojećim mehanizmima za podnošenje pritužbe u vezi sa lišavanjem slobode, uslovima lišenja i postupanjem na poverljiv, bezbedan i deci prilagođen način. Inspekcije koje vrše nadzor u okviru sistema socijalne zaštite ne posećuju redovno sva mesta na kojima su deca lišena slobode, a izveštaji nisu dostupni. Tokom 2021. godine, nije

---

109 Član 19, st. 1 Konvencije o pravima deteta.

110 Opšti komentar br. 13 Komiteta za prava deteta.

111 *Ibid.*

112 Dostupno na internet stranici Centra za prava deteta.



podneta nijedna pritužba dece, dok je u 2022. godini podneta samo jedna, koju je u ime maloletnog lica podneo punomoćnik, a koja se odnosi na postupanje policijskih službenika prilikom primene policijskih ovlašćenja.<sup>113</sup>

Nadležne institucije u Srbiji nisu ni u 2022. godini razvile kampanju podizanja javne svesti koja bi uticala na promenu preovlađujućih stavova u vezi sa nasiljem nad decom i dovela do nulte tolerancije prema nasilju nad decom.

Ne postoji razvijen jedinstven, sveobuhvatan, rodno senzitivn i usaglašen sistem evidentiranja i praćenja slučajeva nasilja u svim relevantnim sektorima (zdravstvena i socijalna zaštita, obrazovanje, policija, pravosuđe, organizacije civilnog društva) koji omogućava procenu razmera, uzroka i prirode nasilja kao ni standardizovani indikatori. Takođe, ne postoji ni efikasna saradnja, koordinacija i razmena podataka između službi za zaštitu dece, policije i pravosudnog sistema.

Država nije uspjela ni u 2022. godini da podstakne programe u zajednici s ciljem sprečavanja i borbe protiv nasilja u porodici. Programi u zajednici s ciljem sprečavanja i rešavanja problema nasilja u porodici i nasilja nad decom uopšte, uglavnom se finansiraju kroz projekte koje sprovode organizacije civilnog društva, ali ne postoji jedinstvena baza podataka iz koje bi se mogao utvrditi broj radionica, obuka, tribina i sl. za upoznavanje i senzibilizaciju javnosti o posebnim vidovima ugrožavanja prava deteta (vršnjačko nasilje, seksualno nasilje, zlostavljanje i zanemarivanje deteta i dr.).

Izričita zabrana telesnog kažnjavanja dece i dalje nije predviđena zakonom. Polazne osnove na kojima je radila Posebna radna grupa za izradu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Porodičnog zakona uvode zabranu fizičkog kažnjavanja deteta kao vaspitnog disciplinovanja deteta. Kako je u oktobru 2022. godine formirana nova Vlada, došlo je do promena u sastavu u Ministarstvu za brigu o porodici i demografiji što utiče na prethodno pokrenuti proces izrade Nacrta zakona. U narednom periodu očekuje se formiranje nove radne grupe i nastavak rada na izradi Nacrta zakona. Rezultati MICS istraživanja koje je 2019. sproveo UNICEF u saradnji sa Republičkim zavodom za statistiku i Populacionim fondom Ujedinjenih nacija uz podršku Evropske unije daju poražavajući podatak da je među decom uzrasta 1–14 godina, 45% dece kod kuće izloženo nasilnom disciplinovanju, a u romskim naseljima je taj procenat još viši (67%).

Mere pozitivnog roditeljstva kao i kampanje o promovisanju pozitivnih, nenasilnih i participativnih načina podizanja i disciplinovanja deteta sprovode se u okviru privatnih škola roditeljstva i kroz projektne aktivnosti OCD i program UNICEF-a.

Dečji brak je poseban oblik nasilja nad decom, a pojavljuje se najčešće u romskim zajednicama. Strategija za prevenciju i zaštitu dece od nasilja za period od 2020. do 2023. godine prepoznaje problem dečjih brakova i ide korak dalje time što

---

113 Platforma za praćenje preporuka Komiteta za prava deteta, preporuka br. 15, tabela – status ispunjenosti.

pravi jasnu razliku između dečjih, ranih i prinudnih brakova. Definiše ih kao oblike nasilja koji predstavljaju grubo kršenje prava deteta, posebno devojčica, koji su u suprotnosti sa Konvencijom o pravima deteta. Kao jednu od mera u borbi protiv dečjih brakova, Strategija predlaže brisanje odredbe kojom se dozvoljava sklapanje maloletničkog braka uz dozvolu suda, a kao jednu od željenih promena, Strategija navodi razvoj usluga prevencije, direktne podrške i zaštite dece iz osetljivih grupa među kojima prepoznaje i decu iz romske populacije koja su najčešće žrtve dečjih, ranih i prinudnih brakova. Nacionalni savet romske nacionalne manjine 10. marta 2022. godine usvojio je, delom zahvaljujući i zalaganju UNICEF-a, Deklaraciju o ukidanju dečjih brakova. Međutim, Republika Srbija još uvek nema uspostavljen sveobuhvatan sistem za praćenje dečjih brakova niti se podaci o slučajevima vode na osnovu etničke pripadnosti.<sup>114</sup> Preciznih podataka nema, ali procene govore da se u romskim naseljima svaka šesta devojčica uda pre nego što napuni 15 godina, a više od polovine se venča pre punoletstva.

Tokom jeseni 2022. godine, posebnu pažnju javnosti privukli su senzacionalistički prikazi nasilja u školama. Bez pažnje posvećene nasilju nastavnika nad decom i uz malu pažnju posvećenu vršnjačkom nasilju, mediji su pomno prikazivali slučajeve nasilja učenika srednje škole nad nastavnicima, ne uzlazeći u pitanja uzroka takvog ponašanja, koji skoro uvek leže u činjenici da je nasilnik žrtva prethodnog višegodišnjeg izlaganja nasilju u porodici, školi, lokalnoj zajednici (sportskim klubovima, igraonicama) i u digitalnom okruženju. Nakon slučaja nasilja nad nastavnicom u Trsteniku, reakcija škole i zajednice je bila usmerena ka osveti, odnosno kažnjavanju dece, te izbacivanju iz škole.<sup>115</sup> Povodom tako ishitrenih odluka, kao i povodom odsustva preventivnih mera, koje bi uključile rano prepoznavanje sukoba koji mogu dovesti i do nasilnog ponašanja, UNICEF je izdao saopštenje u kome je naglašeno da je „U Srbiji je povećan broj prijavljenih slučajeva vršnjačkog nasilja i nasilja učenika nad nastavnicima”, što može da ukaže na spremnost žrtava, svedoka i porodica da prijave ovaj oblik nasilja, kao i na njihovo očekivanje da dobiju adekvatnu podršku nadležnih institucija. Osuđujući svako nasilje, UNICEF poziva na prekid svih oblika nasilja i zlostavljanja ali i na „uspostavljanje efikasnijih mehanizama za prevenciju i reagovanje između i unutar različitih sistema da bi prevencija dovela do vidljivih rezultata, a incidenti se adekvatno i blagovremeno rešavali, čime bi se smanjila stopa nasilja na svim nivoima.”<sup>116</sup>

---

114 Prema MICS istraživanju (UNICEF), odnosno Istraživanju višestrukih pokazatelja o položaju žena i dece, za 2019. godinu oko 4 procenta mladih žena starosti 15–19 godina trenutno je udato ili živi u vanbračnoj zajednici, a taj procenat raste na 13 procenata kod žena iz najsiromašnijih domaćinstava. U romskim naseljima, posmatrana kategorija pokazuje višestruko uvećan procenat; čak 34 procenta mladih žena starosti 15–19 godina iz romskih naselja, je trenutno udato ili živi u vanbračnoj zajednici. Kod najsiromašnijih domaćinstava u romskim naseljima, taj procenat iznosi 41.

115 „Učenici koji su maltretirali profesorku IZBAČENI iz škole!”, *Direktno*, 23. novembar.

116 „UNICEF poziva na prekid svih oblika nasilja i zlostavljanja dece i među decom”, UNICEF Srbija, 30. novembar.

### 3.3.2. Dečje siromaštvo

Apsolutno siromaštvo u Srbiji nije smanjeno uprkos tome što je ekonomski rast ostao na istom nivou kao pre COVID-19.<sup>117</sup> Prema pokazatelju stope rizika od siromaštva, oko četvrtine dece do 17 godina starosti se može svrstati u ovu kategoriju. U 2021. godini 10,2% stanovništva je koristilo socijalnu zaštitu. Može se zaključiti da je pokrivenost dece potrebnom socijalnom pomoći nedovoljna i da je neophodno da se briga o deci smatra apsolutnim društvenim prioritetom. Deca najizloženija siromaštvu su dominantno iz ruralnih porodica i romskih zajednica.<sup>118</sup>

Veća je verovatnoća da će u Srbiji u siromaštvu živeti deca nego bilo koja druga starosna grupa. Ukupno 8,2 procenta dece uzrasta 0–13 godina i 8,5 procenta dece uzrasta 14–18 godina živi u apsolutnom siromaštvu, u poređenju sa 7,0 procenta za sve starosne grupe. Dok siromaštvo starijih raste, deca mlađa od 18 godina i dalje su previše zastupljena među siromašnima, jer čine 20 procenta apsolutno siromašnih, prema samo 16 procenta ukupne populacije.<sup>119</sup> Sa aspekta tipa domaćinstva u kojem ekonomski ranjiva i siromašna deca žive, najčešće se govori o kategoriji porodica sa više dece (troje i više izdržavane dece u domaćinstvu).

Broj korisnika dečjeg dodatka se drastično smanjio u periodu od 2013. godine sa 320.962 u 2013. godini na 226.289 u 2019. godini. Procentualno gledano, u pitanju je pad sa 24,8 na 17,7%.<sup>120</sup> Imajući u vidu da se budžetska izdvajanja za socijalnu politiku nisu povećala nakon posmatranog perioda, ne postoji osnov da se očekuje povećanje broja korisnika i visine dečjeg dodatka. Time se onemogućava rešavanje problema dečjeg siromaštva, odnosno sistematičnije brige o deci koja su ugrožena u socioekonomskom smislu.

Sa aspekta koncepta humanog kapitala, ulaganje u predškolsko obrazovanje dece dovodi do najvećeg povraćaja na uložena sredstva. Zato zabrinjava podatak da manje od dve trećine dece u Srbiji pohađa obrazovno-vaspitne programe u ovom uzrastu. Stopa pohađanja za decu uzrasta 3–5,5 godina iznosi 61 procenat, u poređenju sa ciljem EU za 2030. godinu od 96 procenta. Pravičnost pristupa takođe ostaje izazov, upisano je samo 10,5 procenta dece iz najsiromašnijeg kvintila i 7 procenta dece iz romske populacije.<sup>121</sup>

Iako su u sistem subvencija ovog nivoa obrazovanja uključene i privatne predškolske ustanove (kada su popunjeni kapaciteti državnih ustanova), i dalje postoji barijera koja sprečava određeni broj dece da se uključe u ovaj sistem. U pitanju je vid diskriminacije koji je zabranjen relevantnom zakonskom regulativom. Čak i u slučaju upisivanja dece u predškolske ustanove, dodatne razvojno-obrazovne aktivnosti se naplaćuju, što ovaj sistem obrazovanja čini neravnopravnim, pa se nejednakost među decom uspostavlja već na ovom nivou.

---

117 *Izgradnja ljudskog kapitala za dugotočni prosperitet*, UNICEF, april 2022.

118 Dečije siromaštvo i Agenda 2030, FCD, Beograd 2022, str. 5.

119 *Izgradnja ljudskog kapitala za dugotočni prosperitet*, UNICEF, april 2022.

120 Dečije siromaštvo i Agenda 2030, FCD, Beograd 2022, str. 7.

121 *Ibid.*

Strategija za smanjenje siromaštva je prestala da važi 2020. godine, a nova ne postoji u ovom trenutku. Time je onemogućeno da se direktno adresira i rešava problem dečjeg siromaštva na nacionalnom i lokalnom nivou. Od planskih dokumenata koji se indirektno odnose na rešavanje uzroka i posledica dečjeg siromaštva, trenutno su na snazi: Strategija za prevenciju i zaštitu dece od nasilja za period od 2020. do 2023. godine; Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji; Nacionalna strategija za mlade za period od 2015. do 2025. godine; Strategija prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava za period od 2017. do 2022. godine. Opšti protokol za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja usvojen 2022. godine i odnosi se na sve pružaoce usluga.

Uzimajući u obzir empirijske pokazatelje, uz uvažavanje postojećeg pravno-strateškog okvira, zaključuje se da su multidimenzionalno siromaštvo dece i njegove posledice neadekvatno tretirane na nacionalnom nivou i da je potrebno primeniti sistemski pristup u kontekstu brige o deci, odnosno rešavanja problema dečjeg siromaštva. Dečje siromaštvo u Srbiji treba posmatrati kroz njihove višestruke potrebe za adekvatnom zdravstvenom negom, kvalitetnom ishranom, obrazovanjem i dobiti čitavog domaćinstva deteta. Obezbeđivanje mogućnosti za dobijanje dostojanstvenog posla i inkluzivni ekonomski rast su neizostavna pretpostavka trajnog rešavanja svakog vida siromaštva, te i siromaštva deteta. Iako rešavanje pitanja siromaštva dece ne može da se posmatra izolovano od porodičnog konteksta, deca treba da budu stavljena u centar borbe protiv siromaštva jer je tu ključ dugoročnog smanjenja broja siromašnih. Autori analize Dečije siromaštvo i Agenda 2030 ukazuju na mere koje bi mogle dati rezultate u borbi protiv siromaštva dece, a to su:

- Razvoj i usvajanje nove nacionalne strategije za smanjenje siromaštva;
- Prioritizacija dečjeg siromaštva u relevantnim planskim dokumentima;
- Komponenta dečjeg dodatka treba da bude rasprostranjenija i finansijski zastupljenija mera u izdvajanjima za programe socijalne zaštite (povećanje iznosa dečjeg dodatka i njegovo lakše sticanje kako bi se broj korisnika povećao);
- Izgradnja sistema praćenja i merenja socio-ekonomskog sistema dece na godišnjem nivou, što bi značajno unapredilo informacije o položaju i uslovima života dece;
- Obavezno obrazovanje treba da postane besplatno u svim njegovim segmentima i za svu decu (udžbenici, ishrana tokom odmora, vannastavne aktivnosti);
- Usvajanje mera za iskorenjivanje apsolutnog siromaštva među decom;

Staranje o deci na svim nivoima treba da ponovo postane odgovornost društva, a ne isključiva odgovornost roditelja uz limitiranu finansijsku podršku države, što bi trebalo formalizovati kroz sveobuhvatan nacionalni strateški dokument.<sup>122</sup>

---

122 *Ibid.*

Postoje značajne razlike u ishodima zdravlja dece u regionima, a siromašni okruzi zaostaju. Nivo siromaštva je znatno veći u južnoj i istočnoj Srbiji nego u drugim delovima zemlje. To se ogleda u lošijim ishodima zdravlja dece, kao na primer u većoj stopi smrtnosti novorođenčadi u pirotskom i pčinjskom okrugu, gotovo četiri i tri puta više od stope u moravičkom (3,1) ili južnobačkom okrugu (3,2).<sup>123</sup> Slične su razlike i za pokazatelje kao što su bebe sa niskom težinom na rođenju. Zdravstveni ishodi za decu iz romskih naselja su se poboljšali, ali i dalje postoje značajni jazovi. Iako su stope smrtnosti novorođenčadi i dece u romskim naseljima poslednjih godina značajano smanjene, one ostaju gotovo dvostruko veće od proseka opšte populacije, a incidenca neuhranjenosti je tri puta veća od one u celoj zemlji.

Loši ishodi učenja snažno su povezani sa socio-ekonomskim statusom i geografskim položajem. Stopa funkcionalne nepismenosti u najsiromašnijoj grupi učenika (najniži kvintil) veća je za preko 20 procentnih poena od one u ukupnoj populaciji. Izraženo u vidu rizika, najsiromašniji učenici u Srbiji imaju oko 2,5 puta veće šanse da budu funkcionalno nepismeni posle devet godina školovanja u odnosu na ukupnu populaciju učenika.<sup>124</sup> Razlika u rezultatima testova odgovara periodu od približno dve godine učenja između bogatih i siromašnih učenika te između učenika iz gradskih i seoskih sredina.

Deca koja se rađaju u siromašnim ili osetljivim domaćinstvima imaju nejednake mogućnosti za razvoj, što utiče, pre svega, na njihov zdravstveni status i kvalitet obrazovanja, ali i na sposobnost zemlje da se približi produktivnijem i inkluzivnijem društvu.

## 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 se izjasnio u smislu regionalne pripadnosti (0,43%) ili je nacionalna pripadnost nepoznata (1,14%).<sup>125</sup>

---

123 Prosečna stopa smrtnosti novorođenčadi na 1.000 živorođene dece (2016–2018). Procene su zasnovane na Bazi podataka zdravstvenih pokazatelja Srbije, Institut za javno zdravlje.

124 OECD: PISA 2018 Results, Volume I: What Students Know and Can Do. Paris: OECD Publishing, 2019.

125 Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u Republici Srbiji 2011, Republički zavod za statistiku Srbije, 2011.

#### 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 jedinicama 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, od značaja su 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 osnovnim geografskim, demografskim, socioekonomskim, etno-kulturalnim i drugim karakteristikama svih osnovnih jedinica popisa (lica, domaćinstava i stanova) do najnižeg teritorijalnog nivoa.

Popis 2022. je realizovan u periodu od 1. do 31. oktobra 2022. Nakon analize obuhvata jedinica popisa utvrđeno je da u nekim gradovima nisu popisani svi

građani zbog čega je popisivanje produženo za 1 do 7 dana u pojedinim gradskim opštinama u Beogradu, kao i u Užicu, Valjevu, Smederevu, Pančevu, Šapcu, Novom Sadu i Subotici.<sup>126</sup>

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog je u saradnji sa nacionalnim savetima i Republičkim zavodom za statistiku realizovalo kampanju za informisanje i podizanje svesti pripadnika nacionalnih manjina o slobodnom izjašnjavanju nacionalne pripadnosti na Popisu 2022.<sup>127</sup>

Politički predstavnici albanske zajednice iz Bujanovca i Preševa su održali niz sastanaka sa predstavnicima državnih organa, Republičkog zavoda za statistiku i OEBS.<sup>128</sup> Rezultat ovog dijaloga je uspešno realizovan Popis 2022. na teritoriji opština u kojima je najzastupljenija albanska zajednica. Očekivanja su da će ova zajednica biti među najbrojnijim u Srbiji.<sup>129</sup>

Prvi preliminarni rezultati Popisa o broju stanovnika, domaćinstava i stanova, po opštinama i gradovima, objavljeni su 21. decembra. Konačni rezultati biće objavljivani sukcesivno, počev od marta/aprila 2023. godine, pa sve do 30. juna 2024. u skladu sa Kalendarom objavljivanja koji će biti pravovremeno objavljen na veb-sajtu RZS-a.<sup>130</sup>

#### *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. U 2022. u Srbiji su funkcionisala 23 nacionalna saveta nacionalnih manjina.<sup>131</sup>

Ministarka za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog Gordana Čomić, 5. septembra 2022. donela je Odluku o raspisivanju izbora za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina za 13. novembar 2022. Redovni izbori za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina održavaju se svake četiri godine, koliko, prema Zakonu o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, traje mandat saziva nacionalnog saveta. Zakonom je propisano da se redovni izbori za članove svih nacionalnih

---

126 Dostupno na internet stranici RZS.

127 „Realizovane informativne radionice za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina povodom predstojećeg Popisa stanovništva”, 18. avgust. Dostupno na internet stranici Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog.

128 „Na popis stanovništva bez ličnih dokumenata”, 26. maj. Dostupno na internet stranici Službe Koordinacionog tela Vlade Republike Srbije za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđa.

129 „I posle popisa sporenja oko broja Albanaca u Srbiji”, *Radio Slobodna Evropa*, 7. novembar.

130 Dostupno na internet stranici RZS.

131 Registar nacionalnih saveta nacionalnih manjina dostupan je na internet stranici Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog.

saveta održavaju istovremeno odnosno istog dana. Postoje dva načina izbora članova nacionalnih saveta: neposredno i putem elektorske skupštine.

U ovom izbornom ciklusu članove nacionalnih saveta su birale 23 nacionalne manjine, od toga je 19 nacionalnih manjina ispunilo uslov za održavanje neposrednih izbora (albanska, aškalijska, bošnjačka, bugarska, bunjevačka, vlaška, grčka, egipatska, mađarska, nemačka, poljska, romska, ruska, rumunska, rusinska, slovačka, slovenačka, ukrajinska, češka), dok su za četiri nacionalne manjine članovi birani putem elektorske skupštine (goranska, makedonska, crnogorska i hrvatska).<sup>132</sup> Konačan broj birača na neposrednim izborima za sve nacionalne manjine iznosio je 456.199.<sup>133</sup>

Izbori su sprovedeni bez većih nepravilnosti, uz dominantnu ulogu vodećih političkih stranaka u izbornom procesu. Kod određenih nacionalnih manjina se glasalo za samo jednu izbornu listu, dok je izlaznost glasača kod pojedinih nacionalnih zajednica bila izuzetno niska.<sup>134</sup> Sve ovo govori u prilog nezainteresovanosti nacionalnih manjina da učestvuju u izborima i budu deo izbornog procesa.

Postavlja se pitanje kako određeni nacionalni saveti mogu biti efikasni u svom delovanju ukoliko zajednice koje predstavljaju ne ostvaruju pravo na obrazovanje na svom jeziku i nijedna jedinica lokalne samouprave svojim statutom nije uvela u ravnopravnu službenu upotrebu svoj jezik i pismo. Stiče se utisak da je neophodno uraditi ozbiljnu analiza rada ovih tela koja su korisnici javnih sredstava, a ne mogu u punom kapacitetu da vrše poverena javna ovlašćenja.

Pojam političke stranke nacionalne manjine bliže uređuje Zakon o političkim strankama. U Registar političkih stranaka<sup>135</sup> koji vodi Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, zaključno sa novembrom 2022. upisano je 69 aktivnih političkih stranaka nacionalnih manjina.

Neposredno pred izbore na svim nivoima koji su održani u aprilu 2022. predstavljena je ista praksa promena u izbornom sistemu bez šire društvene rasprave, kao i pred parlamentarne i lokalne izbore 2020.

Prema izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika za izborne liste nacionalnih manjina broj neophodnih potpisa za proglašenje izborne liste je 5.000 potpisa umesto ranije predviđenih 10.000 potpisa (čl. 139). RIK može odbiti da listi utvrdi položaj liste nacionalne manjine ako je nosilac ili kandidat za poslanika na toj listi lice za koje je opštepoznato da je član druge političke stranke koja nije stranka nacionalne manjine ili ako se utvrde druge okolnosti koje nesumnjivo ukazuju na nameru da se izigra zakon (čl. 138). Ista odredba se našla i u izmenama i dopunama Zakona o lokalnim izborima (čl. 76).

---

132 Odluka o utvrđivanju konačnog broja birača za glasanje na neposrednim izborima za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina, raspisanim za 13. novembar 2022. godine.

133 *Ibid.*

134 Dostupno na internet stranici RIK.

135 Registar političkih stranaka dostupan na internet stranici Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave.



Shodno novom članu 138 Zakona, RIK je odlučio da jednoj izbornoj listi odbije status izborne liste nacionalne manjine. Međutim, Upravni sud je, postupajući po žalbi Ruskog manjinskog saveza ipak doneo drugačiju odluku i dao ovoj listi status izborne liste nacionalne manjine. Ista odluka je doneta i u slučaju lokalnih izbora u Beogradu. Upravni sud je stao na stanovište da je ovoj listi morao biti utvrđen položaj izborne liste nacionalne manjine imajući u vidu da su stranke u ovoj koaliciji upisane u Registar političkih stranaka kao stranke nacionalne manjine.<sup>136</sup>

Prema izmenama i dopunama Zakona o lokalnim izborima izborna lista može imati položaj izborne liste nacionalne manjine samo ako prema podacima poslednjeg popisa na teritoriji lokalne samouprave žive pripadnici nacionalne manjine i ako je procenat pripadnika te nacionalne manjine u ukupnom broju stanovnika na teritoriji opštine/grada manji od 50% (čl. 75, st. 5). Izborna komisija može proglasiti izbornu listu nacionalne manjine ako podnosilac izborne liste dostavi broj potpisanih i overenih izjava birača da podržavaju izbornu listu koji je dvostruko manji od broja koji se traži po opštim pravilima ovog zakona (čl. 77).

Na poslednjim parlamentarnim izborima održanim 2022. od ukupno 19 izbornih lista, osam je imalo položaj stranaka nacionalnih manjina: Savez vojvođanskih Mađara – Ištvan Pastor (lista mađarske nacionalne manjine); Muftijin amanet – Stranka pravde i pomirenja (SSP) – Usame Zukorlić (lista bošnjačke nacionalne manjine); Zajedno za Vojvodinu – Vojvođani (Demokratski savez Hrvata u Vojvodini, Zajedno za Vojvodinu) (lista hrvatske i rusinske nacionalne manjine); SDA Sandžaka – Dr Sulejman Ugljanin (lista bošnjačke nacionalne manjine); Alternativa za promene – Albanska demokratska alternativa – (lista albanske nacionalne manjine); Koalicija Albanaca Doline – (lista albanske nacionalne manjine); Romska partija – Srđan Šajn (lista romske nacionalne manjine) i Ruski manjinski savez – Milena Pavlović, Pavle Bihali Gavrin (Srpsko ruski pokret, Srpsko ruska partija VUKOVI, Pokret Grka Srbiza) (lista ruske i grčke nacionalne manjine).

Od osam izbornih lista koje su uživale status manjinskih političkih stranaka, pet je ostvarilo izborni rezultat koji im je omogućio ulazak u Narodnu skupštinu: Savez vojvođanskih Mađara (5 poslanika); Stranka pravde i pomirenja (3 poslanika); koalicija Demokratskog saveza Hrvata u Vojvodini i Zajedno za Vojvodinu (2 poslanika); Stranka demokratske akcije Sandžaka (2 poslanika) i koalicija stranaka Albanaca sa juga Srbije (1 mandat).

### *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 2022. godinu navodi se da je pravni okvir za poštovanje i zaštitu manjina

---

136 „Okolo izbora 23”, CeSID, 3. april.

i ostvarivanje kulturnih prava usklađen s odredbama Okvirne konvencije SE o zaštiti nacionalnih manjina.<sup>137</sup>

U Izveštaju se određene formulacije ponavljaju već duži niz godina, kao na primer, neophodnost uspostavljanja održivog okvira za prikupljanje podataka o nacionalnoj pripadnosti kako bi se pratila integracija i uključivanje nacionalnih manjina, kao i nedovoljna zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u državnoj upravi.<sup>138</sup>

Takođe, ističe se da su pripadnici albanske nacionalne manjine izrazili zabrinutost zbog načina na koji policija proverava status rezidentnosti na jugu Srbije, što je rezultiralo pasivizacijom određenih adresa. Postoji potreba da nadležni državni organ objasni javnosti na koji se način celokupan postupak sprovodi.<sup>139</sup>

U Izveštaju je navedeno da je bilo govora mržnje protiv nacionalnih manjina u medijima od strane visokih vladinih zvaničnika i članova parlamenta. Apelacioni sud je u decembru 2021. godine potvrdio odluku Višeg suda da odbije tužbu koju je predsednik Nacionalnog saveta albanske nacionalne manjine podneo protiv Aleksandra Vulina, tadašnjeg ministra odbrane, zbog govora mržnje. Nacionalni savet je podneo ustavnu žalbu tako da se čeka odluka Ustavnog suda o ovom slučaju.<sup>140</sup>

U Izveštaju se konstatuje da RTS nema dovoljno medijskog sadržaja na jezicima nacionalnih manjina. Primećena su neka poboljšanja, uključujući uvođenje dodatnih programa na albanskom, kao i udvostručenje vremena emitovanja multietničkog programa „Građanin”.<sup>141</sup>

Takođe, potrebno je dodatno intenzivirati napredak u vezi sa štampanjem određenih udžbenika na jezicima manjina. Objavljivanje udžbenika na jezicima pojedinih nacionalnih manjina za srednje škole i dalje je ograničeno.<sup>142</sup>

Vlada Republike Srbije je 1. septembra 2022. godine usvojila Peti periodični izveštaj o sprovođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, za period od 2017. do 2021. godine.<sup>143</sup> Mišljenje Saveta Evrope na sadržaj Petog periodičnog izveštaja se očekuju u narednoj godini.

#### 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.<sup>144</sup> Savet je poslednju sednicu održao

137 Izveštaj EK za 2022, str. 49.

138 Ibid., str. 49.

139 Ibid., str. 50.

140 Ibid., str. 50.

141 Ibid., str. 44.

142 Ibid., str. 50.

143 „Vlada usvojila izveštaj o sprovođenju Konvencije o manjinama”, *Politika*, 1. septembar.

144 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,

27. maja 2022. godine.<sup>145</sup> Stručnu i administrativno-tehničku podršku Savetu pruža Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog je formiralo Posebnu radnu grupu koja je angažovana na izradi Predloga akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina 2022–2025. godine uz metodološke korekcije postojeće strukture dokumenta, u skladu sa Zakonom o planskom sistemu i Uredbom o metodologiji upravljanja javnim politikama.<sup>146</sup>

U Polaznim osnovama za izradu Predloga akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina 2022–2025. godine precizno su definisani metodološki koraci.<sup>147</sup> Predlog akcionog plana je, između ostalog, baziran na Izveštaju o napretku u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji i Četvrtom mišljenju Savetodavnog komiteta Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina.

Ministarstvo je sprovelo *online* konsultacije na koje je pozvalo zainteresovane subjekte da dostave sugestije i komentare relevantne za izradu Predloga akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina za period od 2022. do 2025. godine.<sup>148</sup> Međutim, dokument i dalje nije usvojen od strane Vlade Republike Srbije.

Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti objavljen je u martu 2022. godine.<sup>149</sup> U izveštaju je navedeno da je zbog diskriminacije na osnovu nacionalne pripadnosti ili etničkog porekla tokom prethodne godine podneto 96 pritužbi. Najveći broj pritužbi podnet je zbog diskriminacije pripadnika romske nacionalne manjine (74), što čini 77,1% od svih pritužbi koje su podnete zbog diskriminacije po ovom osnovu.

Tokom 2022. godine Poverenik je reagovao povodom nekoliko slučajeva u kojima su ugrožavana prava pripadnika nacionalnih manjina.

Postupajući u okviru zakonom propisane nadležnosti Poverenik je uputio javno upozorenje kojim najoštrije osuđuje pozivanje na fizičko nasilje, diskriminaciju i mržnju u govoru episkopa banatskog Nikanora okupljenim vernicima.<sup>150</sup> Izražavanje mišljenja i ideja kojima se poziva na mržnju i nasilje prema pripadnicima LGBTI zajednice i vređa dostojanstvo bilo koga na osnovu porekla ili nacionalne pripadnosti, nedopustivo je i zakonom zabranjeno.

---

ministar pravde, ministar prosvete, ministar državne uprave i lokalne samouprave, ministar kulture, ministar informisanja, direktor Uprave za saradnju s crkvama i verskim zajednicama u Ministarstvu pravde i predsednici nacionalnih saveta nacionalnih manjina i predsednik Saveza jevrejskih opština.

145 „Sednica Saveta Vlade Republike Srbije za nacionalne manjine”, 1. jun. Dostupno na internet stranici Nacionalnog saveta slovenačke nacionalne manjine.

146 Dostupno na internet stranici Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog.

147 *Ibid.*

148 *Ibid.*

149 Dostupno na internet stranici Poverenika za zaštitu ravnopravnosti.

150 Upozorenje za javnost povodom govora episkopa banatskog Nikanora, 12. avgust. Dostupno na internet stranici Poverenika za zaštitu ravnopravnosti.

Na isti način je javno osudila rušenje spomen obeležja koje je stajalo na mestu na kom je pre 80 godina u Sremskoj Mitrovici bila Sinagoga.<sup>151</sup> U upozorenju se ističe da skrnavljenje obeležja koja podsećaju na stradanje Jevreja u zemlji koja je pretrpela velike žrtve u borbi protiv fašizma direktno vređa sve građanke i građane i pokazuje osnovno nepoznavanje istorije ali i nerazumevanje opasnosti koju zaborav sa sobom nosi.

U obaveštenju za javnost Poverenica je dala mišljenje da je došlo do povrede Zakona o zabrani diskriminacije, u postupku koji je sproveden po više pritužbi Nacionalnog saveta bošnjačke nacionalne manjine u Republici Srbiji protiv Skupštine opštine Sjenica, zbog diskriminacije na osnovu nacionalne pripadnosti.

Skupštini opštine Sjenica preporučeno je da otkloni posledice diskriminatornog postupanja tako što će prilikom imenovanja članova/ica školskog odbora u školama OŠ „12. decembar”, OŠ „Jovan Jovanović Zmaj” i u gimnaziji „Jezdimir Lović” uzeti u obzir predloge Nacionalnog saveta bošnjačke nacionalne manjine prilikom imenovanja članova/ica školskih odbora u ovim školama, kao i da ubuduće vodi računa da se pridržava propisa o zabrani diskriminacije.

Povodom istog slučaja u postupku kontrole, Zaštitnik građana je utvrdio da je SO Sjenica postupajući na ovaj način onemogućila Nacionalni savet bošnjačke nacionalne manjine da vrši svoja zakonska ovlašćenja u oblasti obrazovanja.<sup>152</sup> U mišljenju sa preporukama, Zaštitnik građana traži od ovog organa da u budućem radu obavezno razmatra sve predloge koje upućuje Nacionalni savet bošnjačke nacionalne manjine kao ovlašćeni predlagач, posebno kada je reč o imenovanju predstavnika jedinice lokalne samouprave u ustanovi u kojoj se u većini odeljenja obrazovno-vaspitni rad izvodi na jeziku nacionalne manjine ili za koju je utvrđeno da je od posebnog značaja za obrazovanje nacionalne manjine.

U Redovnom godišnjem izveštaju Zaštitnika građana za 2021.<sup>153</sup> navodi se da je tokom te godine Zaštitnik razmatrao 44 predmeta iz oblasti prava nacionalnih manjina. Predmeti iz ove oblasti čine skoro 1% ukupno razmatranih predmeta.

Zaštitnik građana je zatražio od Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja da do početka naredne školske godine povuče iz upotrebe udžbenik za srpski jezik za osmi razred osnovne škole u kojem se negira postojanje hrvatskog, bosanskog i crnogorskog jezika, u cilju poštovanja jezika nacionalnih manjina koji su priznati u Republici Srbiji.<sup>154</sup> Kako je navedeno u prethodnom izveštaju, Zaštitnik građana je po pritužbi Nacionalnog saveta hrvatske nacionalne manjine zbog diskriminacije i negiranja hrvatskog jezika pokrenuo postupak kontrole pravilnosti i

---

151 Upozorenje za javnost povodom rušenja spomen obeležja u Sremskoj Mitrovici, 29. avgust. Dostupno na internet stranici Poverenika za zaštitu ravnopravnosti.

152 „Opština Sjenica da razmotri ponovno imenovanje članova školskih odbora”, 9. februar. Dostupno na internet stranici Zaštitnika građana.

153 Dostupno na internet stranici Zaštitnika građana.

154 „Ministarstvo prosvete da povuče sporni udžbenik iz srpskog jezika”, 27. januar. Dostupno na internet stranici Zaštitnika građana.

zakonitosti rada Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i Zavoda za unapređivanje obrazovanja i vaspitanja.

U postupku kontrole, Zaštitnik građana je utvrdio da je resorno ministarstvo odobrilo izdavanje udžbenika za srpski jezik za osmi razred osnovne škole u kojem je u definiciji podele južnoslovenskih jezika navedeno da se Hrvati, Bošnjaci i Crnogorci koriste srpskim jezikom, ali ga nazivaju hrvatskim, bosanskim i crnogorskim jezikom.

Zaštitnik građana u mišljenju nadležnim organima navodi da su odobrenjem udžbenika u kom stoji ovakva definicija povređena prava pripadnika nacionalnih manjina jer se negira postojanje ovih jezika, od kojih se hrvatski i bosanski jezik koriste u zvaničnoj službenoj upotrebi u Republici Srbiji.

Zavod za unapređivanje obrazovanja i vaspitanja je prilikom ocene rukopisa udžbenika morao da uzme u obzir da način na koji je Odbor za standardizaciju srpskog jezika definisao podelu južnoslovenskih jezika može imati za posledicu povredu prava pripadnika nacionalnih manjina i dovođenje priznatih jezika nacionalnih manjina u neravnopravan položaj.

Nakon reagovanja Zaštitnika građana, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja zatražilo je od izdavača udžbenika za srpski jezik za osmi razred osnovne škole da do sredine maja 2022. izmene sporni deo sadržaja u vezi sa nazivima južnoslovenskih jezika.<sup>155</sup>

Zavod za unapređivanje obrazovanja i vaspitanja je izdavačima ovih udžbenika uputio smernice da izmena dela sadržaja u udžbenicima za srpski jezik za osmi razred osnovne škole treba da predstavlja narativno objašnjenje podele južnoslovenskih jezika, bez tabele ili liste.

Zavod je izdavačima ostavio rok do 15. maja 2022. da podnesu zahtev za utvrđivanje da novo izdanje odobrenog udžbenika sadrži izmene i dopune, i od izdavača je zatraženo da sve primerke ovih udžbenika koji su još uvek na tržištu obezbede ispravkom objavljenog teksta u vidu odštampane ispravljene stranice pripojene postojećoj stranici u udžbeniku.

Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman je 2022. objavio godišnji izveštaj za 2021.<sup>156</sup> U oblasti zaštite prava nacionalnih manjina formirano je i rešeno na sopstvenu inicijativu i pritužbe građana ukupno 26 predmeta.

U Pokrajinskoj skupštinskoj odluci o Pokrajinskom zaštitniku građana – ombudsmanu<sup>157</sup> je navedeno da ovaj nezavisan i samostalan organ obaveštava nadležne organe i širu javnost o kršenju ljudskih prava i izdaje saopštenja o kršenju prava građana (čl. 23). Međutim, kako je navedeno u prethodnom izveštaju on to ne čini poslednjih godina. Jedino se u delu internet prezentacije pod nazivom Istraživanja nalaze dokumenta novijeg datuma.

---

155 „Nakon reagovanja Zaštitnika građana, Ministarstvo prosvete menja sporne udžbenike za srpski jezik”, 11. april. Dostupno na internet stranici Zaštitnika građana.

156 Dostupno na internet stranici Pokrajinskog zaštitnika građana.

157 *Ibid.*

## 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. Rezultati nedavno završenog popisa još uvek nisu objavljeni, ali se ne mogu očekivati precizniji podaci s obzirom na to da je i ovog puta korišćena ista metodologija kao i prilikom popisa iz 2011. godine. Valja napomenuti da međunarodne organizacije procenjuju da na svetskom nivou 15–20% osoba ima neki oblik invaliditeta.<sup>158</sup>

Deca i odrasli sa invaliditetom suočavaju se sa brojnim teškoćama i preprekama. Razlozi za to su, sa jedne strane, neusaglašenost zakonskih propisa sa standardima 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.

### 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, zaštiti i osigura puno i jednako uživanje svih ljudskih prava i osnovnih sloboda svim osobama sa invaliditetom i unapredi poštovanje njihovog urođenog dostojanstva” (čl. 1 Konvencije). Pored 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

---

158 World Report on Disability, Svetska zdravstvena organizacija, 2011, str. 44.

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.

U septembru 2022. godine Komitet za prava osoba sa invaliditetom usvojio je Opšti komentar br. 8 na član 27 Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom koji dodatno pojašnjava obaveze država u oblasti rada i zapošljavanja osoba sa invaliditetom koji treba da bude osnov za reforme politika i zakona i obezbeđivanje ravnopravnosti na tržištu rada za osobe sa invaliditetom.<sup>159</sup>

Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom propisuje obavezu državnih organa da učine dostupnim javne usluge i objekte osobama sa invaliditetom i zabranjuje diskriminaciju u posebnim oblastima, poput radnih odnosa, zdravlja i obrazovanja (čl. 11–31). Zakonom su ustanovljene pozitivne obaveze državnih organa i organa lokalne samouprave da preduzimaju posebne mere za podsticanje ravnopravnosti osoba sa invaliditetom (čl. 32–38). Nažalost, ovaj zakon kao ni Zakon o zabrani diskriminacije, ne sadrže odredbu kojom se uskraćivanje razumnog prilagođavanja karakteriše kao diskriminacija, zbog čega su i međunarodna tela izrazila zabrinutost.<sup>160</sup> Takođe, ni drugi zakoni koji regulišu sferu obrazovanja i zapošljavanja osoba sa invaliditetom ne prepoznaju uskraćivanje razumnog prilagođavanja kao oblik diskriminacije.<sup>161</sup>

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 diskriminatorskog postupanja; utvrđenje da je tuženi prema tužiocu diskriminatorski postupao; kao i naknada materijalne i nematerijalne štete (čl. 42 i 43).

Značajan strateški dokument je Program reformi politika zapošljavanja i socijalne politike (ESRP) koji za jedan od najvažnijih ciljeva postavlja povećanje podrške biološkoj porodici radi sprečavanja odvajanja dece, kao i nastavak procesa deinstucionalizacije 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, pet godina od kako je prethodna istekla. U Strategiji su izneti brojni podaci koji govore o izuzetno

---

159 The CRPD Committee adopts General Comment No. 8 on Article 27 of the CRPD, International Disability Alliance.

160 Vidi više: Zaključna zapažanja na Inicijalni izveštaj Srbije, CRPD/C/SRB/CO/1, Komitet za prava osoba sa invaliditetom, 2016, st. 9.

161 *Ibid.*, st. 50 i 53.

teškom položaju osoba sa invaliditetom, posebno dece i odraslih osoba koje borave u institucijama socijalne zaštite i psihijatrijskim bolnicama.

U aprilu 2021. godine 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 predviđao je 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.

Uvidom u Godišnji izveštaj o sprovođenju akcionog plana za 2021. godinu može se zaključiti da su efekti planiranih aktivnosti veoma mali – neke važne aktivnosti koje se odnose na pristupačnost za osobe sa invaliditetom nisu ni započete iako su planirane, uz obrazloženje da je razlog za to pandemija, a aktivnosti koje se odnose na meru 1.1.3: Poboljšanje kvaliteta života osoba sa invaliditetom i usvajanje programa deinstitutionalizacije, uz obezbeđivanje adekvatne podrške za život u zajednici i porodici, uključujući i razvoj usluga podrške za samostalni život u zajednici, iako formalno opisane kao da su u toku sprovođenja, zapravo ne donose nikakve novine, već se opisuju redovne aktivnosti Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, odnosno ustanova socijalne zaštite i pružalaca usluga, te nema nagoveštaja unapređenja kvaliteta, povećanja obuhvata uslugama, kao ni razvoja novih usluga.

Strategija deinstitutionalizacije i razvoja usluga socijalne zaštite u zajednici za period 2022–2026. godine usvojena je 1. februara 2022. godine. U njenom kreiranju nisu učestvovalе organizacije civilnog društva koje se godinama bave pravima osoba sa invaliditetom niti je obezbeđeno učešće osoba sa invaliditetom. 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 deinstitutionalizacije u Srbiji.<sup>162</sup> Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja je sa velikim zakašnjenjem formiralo radnu grupu za izradu akcionog plana za 2022. i 2023. godinu, ali ona još uvek nije završila sa radom.

Narodna skupština Republike Srbije je 15. decembra 2021. usvojila Zakon o pravima korisnika usluga privremenog smeštaja u socijalnoj zaštiti, u skladu sa Revidiranim AP 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

---

162 Letter of Attention – Deinstitutionalization reform in the Republic of Serbia, MDRI-S, 4. jun 2021. Dostupno na internet stranici MDRI-S.



invaliditetom iz 2016. godine.<sup>163</sup> 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. Posebno je značajan član 38 ovog zakona koji predviđa mogućnost nezavisnog monitoringa organizacijama civilnog društva koje se bave zaštitom ljudskih prava u saradnji sa ministarstvom nadležnim za socijalnu zaštitu, ali, iako je inicijativa da se preciziraju uslovi te saradnje pokrenuta, još uvek dogovor nije postignut i realizacija ove odredbe nije započela.

Proces izmena Zakona o socijalnoj zaštiti, krovnog zakona u oblasti socijalne zaštite, započet pre skoro tri godine nije završen ni u toku 2022. godine.<sup>164</sup> Zakon o socijalnoj karti usvojen je u februaru 2021. godine. Zakonom o socijalnoj karti uređuje se uspostavljanje baze socijalno-ekonomskog statusa pojedinca i sa njim povezanih lica. Proklamovani 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. Pored toga što ovakav sistem ima ograničen domet jer ne prepoznaje one kojima je pomoć neophodna a koji nisu korisnici određenih socijalnih davanja niti znaju da imaju prava na socijalnu pomoć, prema nalazima Inicijative A11, najveći problem predstavlja činjenica što se uvođenjem sistema socijalnih karti donošenje odluke o tome da li neko ima pravo da bude na socijalnoj pomoći ili ne, ostavlja algoritmu, tj. kompjuteru, te da je posredni cilj ovog zakona zapravo da se što veći broj ljudi odstrani iz sistema socijalne zaštite.<sup>165</sup>

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 2022. godinu naglašava se da i dalje zabrinjavaju kršenja prava dece koja žive u rezidencijalnim institucijama. Deca sa smetnjama u razvoju su u ovim ustanovama prezastupljena (70%) u odnosu na drugu decu koja žive u domovima. Uprkos tome što je na snazi zabrana institucionalizacije dece uzrasta od 0 do 3 godine, to se i dalje dešava.<sup>166</sup> Ukazuje se i na to da procedure lišavanja poslovne sposobnosti moraju biti promenjene kao što je navedeno u izveštaju CPT za 2022. godinu. Konstatuje se da je Srbija usvojila strategiju o deinstitutionalizaciji u januaru 2022. godine, ali da kasni usvajanje akcionog plana. Žene sa invaliditetom u

---

163 Zaključna zapažanja na Inicijalni izveštaj Republike Srbije, CRPD/C/SRB/CO/1, Komitet za prava osoba sa invaliditetom, maj 2016. godine.

164 Vidi više *Izveštaj 2018*, IV.3.2.

165 „(Anti)socijalne karte”, Inicijativa A11, 13. oktobar.

166 *Izveštaj EK za 2022*, str. 47.

rezidentnim institucijama i dalje se 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.<sup>167</sup>

U Izveštaju Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2021. godinu navodi se da je ova institucija primila manji broj pritužbi (75) nego 2020. godine (89) u kojima je kao osnov diskriminacije naveden invaliditet,<sup>168</sup> što se može smatrati očekivanim u doba pandemije. Najviše pritužbi zbog diskriminacije na osnovu invaliditeta tokom 2021. godine podneto je u postupku pred organima javne vlasti (18), zatim u oblasti rada i zapošljavanja (18), u pružanju javnih usluga ili pri korišćenju objekata i površina (16), a slede obrazovanje i stručno osposobljavanje, zdravstvena i socijalna zaštita i druge oblasti.

U Izveštaju se ukazuje da se deca sa invaliditetom suočavaju sa problemima u oblasti obrazovanja, zadovoljenja potreba za uslugama zdravstvene i socijalne zaštite neretko izostaje, odrasli teško dolaze do zaposlenja, veliki broj osoba sa invaliditetom je siromašan i/ili u riziku od siromaštva i sl. Takođe se konstatuje da je pandemija COVID-19 imala negativne posledice po osobe sa invaliditetom, posebno na one koje žive u rezidencijalnim ustanovama, žrtve nasilja i sl.

Zaštitnik građana je u 2021. godini razmatrao 151 predmet u oblasti prava osoba sa invaliditetom i prava starijih.<sup>169</sup> Ukazano je na 164 povrede prava, čiji se najveći deo odnosi na pravo na invalidsku penziju, pravo na jednaku dostupnost usluga i pravo na novčanu nadoknadu za pomoć i negu drugog lica; povrede prava starijih, odnosno prava starijih u ustanovama socijalne i zdravstvene zaštite.

Ocena ostvarivanja prava osoba sa invaliditetom bila je predmet pažnje Komiteta protiv mučenja u 2021. godini prilikom razmatranja Trećeg periodičnog izveštaja Republike Srbije o primeni Konvencije protiv mučenja.<sup>170</sup> 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 deinstitucionalizacijom i kontinuiranom upotrebom sputavanja. Komitet je posebno zabrinut 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.

---

167 *Ibid.*, str. 48.

168 Redovan godišnji izveštaj Poverenika za 2021. godinu. Dostupno na internet stranici Poverenika.

169 Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2021. godinu. Dostupno na internet stranici Zaštitnika građana.

170 Zaključna zapažanja na Inicijalni izveštaj Republike Srbije, CRPD/C/SRB/CO/1, Komitet za prava osoba sa invaliditetom, maj 2016. godine.

### 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 deinstitucionalizacije. Organizacije koje se bave zaštitom prava osoba sa invaliditetom i unapređenjem njihovog položaja u društvu čvrsto podržavaju mišljenje da je svako proširivanje kapaciteta izgradnjom novih, odnosno proširivanjem/renovacijom postojećih rezidencijalnih institucija suprotno procesu deinstitucionalizacije i da finansijska sredstva, umesto na ovakve aktivnosti, treba utrošiti na razvoj usluga podrške za život u zajednici/porodici.<sup>171</sup>

Na obaveze država ukazuje i Komitet za prava osoba sa invaliditetom u Smernicama za deinstitucionalizaciju, uključujući vanredne situacije, donetim u oktobru 2022. godine.<sup>172</sup> Iako deinstitucionalizacija i omogućavanje života u zajednici predstavljaju međunarodne standarde koji su našli mesta i u zakonima i strateškim dokumentima Republike Srbije, Srbija i dalje vrši infrastrukturna ulaganja. Na primer, na sajtu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja<sup>173</sup> objavljena je vest o ulaganju 750.000.000,00 dinara (više od 6.300.000 evra) u izgradnju novih objekata i rekonstrukciju starih u okviru Doma za decu ometenu u razvoju „Kolevka”, Subotica. Za renoviranje Ustanove za decu i mlade Sremčica, prema dostupnim podacima, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja izdvojilo je 78 miliona dinara (preko 660.000 evra).<sup>174</sup> Na sajtu Kancelarije za upravljanje javnim ulaganjima navodi se da je u toku projekat radova u domu Veternik, ugovorene vrednosti od više od 403 miliona dinara (više od 3.400.000 evra).<sup>175</sup>

U Godišnjem izveštaju Zaštitnika građana za 2021. godinu ističe se da je neophodno da se unapredi postupanje u pogledu stvaranja uslova za efikasno i održivo funkcionisanje sistema deinstitucionalizacije koji osim zdravstvenog, podrazumeva i socijalni aspekt.<sup>176</sup>

Prema istraživanju Mapiranje usluga socijalne zaštite i materijalne podrške u nadležnosti jedinica lokalnih samouprava u Republici Srbiji<sup>177</sup> usluge socijalne zaštite u mandatu lokalnih samouprava u Srbiji nisu razvijene u dovoljnoj meri, one

---

171 Vidi više *Common European Guidelines on Transition from Institutional to Community-based care*, European Expert Group, Brussels 2012, str. 79.

172 *Guidelines on deinstitucionalization, including in emergencies*. Dostupno na internet stranici Komiteta za prava osoba sa invaliditetom.

173 Unapređeni kapaciteti Doma za decu ometenu u razvoju „Kolevka” u Subotici”, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, 16. mart.

174 „Za renoviranje Doma u Sremčici 78 miliona dinara”, *RTS*, 10. jul 2018. godine.

175 Podaci dostupni na internet stranici Kancelarije za javna ulaganja.

176 Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2021. godinu. Dostupan na internet stranici Zaštitnika građana.

177 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.

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.

Prema Izveštaju o sprovođenju Akcionog plana za Strategiju za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom za 2021. godinu, broj licenciranih pružalaca usluga namenjenih osobama sa invaliditetom je: dnevni boravak za decu i mlade sa smetnjama u razvoju – 63; pomoć u kući – 159; lični pratilac deteta – 49; personalni asistent – 25; stanovanje uz podršku za osobe sa invaliditetom – 7; predah smeštaj – 2.<sup>178</sup>

Kada se govori 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 važnoj socijalnoj usluzi koja direktno doprinosi samostalnosti i uključivanju osoba sa invaliditetom u svakodnevni život zajednice i u zadovoljavanju ličnih potreba. Na važnost i ulogu personalne asistencije posebno se ukazuje u Smernicama za deinstitucionalizaciju, uključujući i krizne situacije.<sup>179</sup> Takođe se ističe da ova usluga mora da bude individualizovana, kontrolisana od strane korisnika, kao i da sve osobe sa invaliditetom treba da imaju pristup personalnoj asistenciji bez obzira na potrebe za podrškom i na njihovu poslovnu sposobnost. Usluga mora da bude dizajnirana tako da spreči pojavu novih, segregiranih usluga kao što su male kućne zajednice, zaštićene radionice, ustanove za predah smeštaj, dnevni boravci i slično. Ovi standardi jesu jedan od argumenata zbog kojih se mora pristupiti izmenama Pravilnika o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite, koji u članu 99 definiše preduslove za korišćenje usluge: da lice može samostalno da donosi odluke, 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

---

178 Izveštaj dostupan na internet stranici Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

179 Guidelines on deinstitucionalization, including in emergencies, st. 27 i 28. Dostupno na internet stranici Komiteta za prava osoba sa invaliditetom.

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 nepripadnosti 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 i dalje nalazi veliki broj ljudi u ustanovama. Oni žive u domovima kojima je osnivač Republika ili Autonomna pokrajina, u privatnim ustanovama, kao i u psihijatrijskim bolnicama.

U ustanovama za decu i mlade (10 ustanova za decu i mlade bez roditeljskog staranja i decu i mlade sa smetnjama u razvoju i male domske zajednice; 6 ustanova za decu i mlade sa smetnjama u razvoju; 3 ustanove za vaspitanje dece i omladine) je 31. decembra 2021. godine bilo ukupno 1.909 korisnika/ca. U 2021. godini nastavljen je trend dominantnog udela odraslih korisnika, iako je reč o ustanovama namenjenim deci i mladima. Na dan 31. decembra 2021. godine 47% korisnika u 19 ustanova je starije od 26 godina. Udeo dece je 29%, a udeo mladih 24%. Od ukupnog broja dece i mladih u tri grupe ustanova za smeštaj, 77% ima neki vid smetnje u razvoju. Dužina boravka u ustanovi se razlikuje prema tipu ustanove. U ustanovama za smeštaj dece i mladih sa smetnjama u razvoju, na dan 31. decembra 2021. godine 50% korisnika boravi u ustanovama duže od dvadeset godina. U ustanovama

za decu i mlade bez roditeljskog staranja i decu i mlade sa smetnjama u razvoju, takođe, postoji dugotrajni boravak – 35,1% korisnika borave preko pet godina.<sup>180</sup>

U 16 ustanova za smeštaj za odrasle i starije sa mentalnim, intelektualnim, telesnim ili senzornim invaliditetom 31. decembra 2021. godine živelo je 3.933 osoba, od kojih 31,1% njih živi u domovima preko 20 godina, a 22,7% između 11 i 20 godina.<sup>181</sup>

Republika Srbija osnivač je 16 ustanova za smeštaj odraslih i starih, kao i 8 domskih odeljenja pri centrima za socijalni rad. Autonomna Pokrajina Vojvodina je osnivač 15 domova i jednog domskog odeljenja pri centru za socijalni rad. Usluge smeštaja pruža i 229 privatnih domova. Ukupno je i u privatnom, i u državnom sektoru na dan 31. decembra 2021. godine boravilo 14.579 ljudi.

U Izveštaju Zaštitnika građana za 2021. godinu navodi se da su među licima lišenim slobode i dalje najugroženiji oni koji su lišeni slobode u psihijatrijskim ustanovama i ustanovama socijalne zaštite.<sup>182</sup>

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 izveštaju iz 2021. godine Zaboravljena deca Srbije, Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDRI-S i *Disability Rights International* (DRI) konstatuju da Srbija nije uspeła 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.<sup>183</sup> 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 institu-

---

180 Izveštaj o radu ustanova za smeštaj dece i mladih za 2021. godinu. Dostupan na internet stranici Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu.

181 Izveštaj o radu ustanova socijalne zaštite za odrasle i starije sa mentalnim, intelektualnim, telesnim ili senzornim invaliditetom za 2021. godinu. Dostupan na internet stranici Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu.

182 Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2021. godinu. Dostupan na internet stranici Zaštitnika građana.

183 *Zaboravljena deca Srbije*, DRI i MDRI-S, 2021.

cionalizacije. 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),<sup>184</sup> a mehanizmi prijavljivanja nasilja i zaštite od nasilja nisu adekvatni i/ili funkcionalni.<sup>185</sup>

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 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,<sup>186</sup> uvidom u podatke koje je MDRI-S prikupio od svih ustanova za smeštaj dece i osoba sa invaliditetom u Srbiji, a na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, može se zaključiti da je u ustanovama za decu i mlade sa smetnjama u razvoju bilo zaraženo blizu 33%, u ustanovama za decu i mlade bez roditeljskog staranja i decu i mlade sa smetnjama u razvoju oko 13%, a u ustanovama za smeštaj odraslih osoba sa invaliditetom čak 38% korisnika/ca, što je u odnosu na opštu populaciju (19%) značajno veći broj.<sup>187</sup> Relativno mali procenat obolelih iz ustanova za smeštaj dece i odraslih sa invaliditetom, je lečen u bolnicama (oko 4% iz ustanova za decu i mlade sa smetnjama u razvoju; 8% iz ustanova za decu bez roditeljskog staranja i decu sa smetnjama u razvoju i 11% iz ustanova za odrasle osobe sa invaliditetom). S tim u vezi, treba imati na umu da, iako u većini ustanova postoji zdravstveni kadar, njih je ipak nedovoljno, a same ustanove nisu ni opremljene za dijagnostiku i lečenje – ne postoje rendgen aparati, nema opreme za kiseoničku terapiju, često u njima radi samo jedan lekar, sa korisnicima/cama pre svega rade i o njima brinu negovateljice. U oba tipa ustanova za smeštaj dece i mladih procenat smrtnosti u odnosu na ukupan broj zaraženih nije visok (u ustanovama za decu i mlade bez roditeljskog staranja i decu i mlade sa smetnjama u razvoju nije zabeležen nijedan smrtni slučaj kao posledica virusa SARS-CoV-2, a u ustanovama za decu i mlade sa smetnjama

---

184 Biljana Janjić i Dragana Čirić 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.

185 Kosana Beker i Valentina Lepojević, *COVID-19 i žene sa mentalnim invaliditetom u ustanovama socijalne zaštite*, 2. jun. Dostupno na internet stranici MDRI-S.

186 Vidi više: Snežana Lazarević, *Ustanove socijalne zaštite za smeštaj dece i odraslih sa invaliditetom tokom pandemije Covid-19 u Srbiji: 2020–2021*, MDRI-S, 2022.

187 *Ibid.*

u razvoju preminulo je samo dvoje odraslih korisnika), ali je zato smrtnost u ustanovama za odrasle osobe sa invaliditetom višestruko veća nego u opštoj populaciji (manje od 1%)– iznosi zabrinjavajućih 5,33%.

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. Tako se, iz Izveštaja Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, može videti da je tokom 2020. godine obavljeno samo tri posete ustanovama socijalne zaštite, ali nijednoj ustanovi za smeštaj dece i odraslih sa invaliditetom, dok je tokom 2021. godine bilo ukupno 10 poseta, ali samo 5 u ustanovama za osobe sa invaliditetom (od čega jedna kontrolna i dve vanredne), i to u vreme kada su deca i odrasli koji žive u ovim ustanovama pod povećanim rizikom od zlostavljanja i zanemarivanja.<sup>188</sup>

Republika Srbija je u poslednjih nekoliko godina bila savetovana od strane međunarodnih i regionalnih tela za ljudska prava<sup>189</sup> 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.<sup>190</sup> 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.<sup>191</sup>

### 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 op-

---

188 Izveštaji Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture dostupni na internet stranici Zaštitnika građana.

189 Komitet za prava osoba sa invaliditetom, Specijalni izvestilac UN za mučenje, Komitet za sprečavanje mučenja Saveta Evrope.

190 Vidi Zaključna zapažanja na Inicijalni izveštaj Srbije, CRPD/C/SRB/CO/1, Komitet za prava osoba sa invaliditetom, 2016.

191 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, Zoran Pavlović (ur.), Pokrajinski zaštitnik građana i Institut za kriminološka i sociološka istraživanja u Beogradu, str. 603–615.



šteprihvaćen stav eksperata da i kratak boravak u rezidencijalnoj ustanovi u ranom životnom dobu može negativno uticati na kognitivni, intelektualni, emocionalni i socijalni razvoj deteta.<sup>192</sup>

U izveštaju *Zaboravljena deca Srbije*,<sup>193</sup> kao i iz prikupljenih podataka na osnovu zahteva za informacije od javnog značaja objavljenih u analizi Ustanove socijalne zaštite za smeštaj dece i odraslih sa invaliditetom tokom pandemije Covid-19 u Srbiji: 2020–2021<sup>194</sup> 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. 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 2020.<sup>195</sup> 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 ostatak 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 sprečavanja nasilja i zlostavljanja, uz redovniji 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).<sup>196</sup> S obzirom na štetan uticaj koji institucionalizacija, 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 da odrastaju u porodici. Institucije *nalik porodici* su i dalje institucije i nisu zamena za brigu porodice.”<sup>197</sup>

---

192 Common European Guidelines on Transition from Institutional to Community-based care, European Expert Group, Brussels 2012.

193 *Zaboravljena deca Srbije*, op. cit.

194 Snežana Lazarević, op. cit.

195 Dostupno na internet stanici Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

196 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.

197 Opšti komentar br. 5 o pravu na samostalan život i uključenje u zajednicu (2017), Komitet za prava osoba sa invaliditetom, st. 37.

## 5.6. Inkluzivno obrazovanje

Inkluzivno obrazovanje uvedeno je donošenjem Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja 2009. godine, kada je započeo dugotrajan proces reforme sistema obrazovanja. Ovaj zakon je osobama sa invaliditetom zagarantovao pravo na obrazovanje i vaspitanje koje uvažava njihove potrebe u redovnom sistemu obrazovanja i vaspitanja, uz dodatnu podršku, individualnu ili grupnu (čl. 61). Izmenama Zakona o osnovnom obrazovanju iz 2017. vraćena je mogućnost uspostavljanja specijalnih odeljenja za decu sa smetnjama u razvoju i invaliditetom u osnovnim školama, što je protumačeno 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 osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja 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 učeničku (vaspitači, nastavnici, pedagozi).<sup>198</sup>

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 preimenovani u pedagoške. 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. Prema Nacionalnom izveštaju o inkluzivnom obrazovanju u Republici Srbiji za period od 2019. do 2021,<sup>199</sup> rad pedagoškog asistenta je normiran i škola može da ga angažuje za pružanje podrške učenicima romske nacionalnosti kada ima najmanje 20 učenika kojima je potrebna dodatna podrška u obrazovanju, a punu normu u radu ostvaruje sa 35 učenika romske nacionalne manjine. Pedagoški asistent za pružanje podrške učenicima sa smetnjama u razvoju može biti angažovan ukoliko ustanova ne dobija podršku od škola za obrazovanje učenika sa smetnjama u razvoju, nema angažovanog defektologa i ima najmanje 10 učenika sa smetnjama u razvoju, dok punu normu ostvaruje u radu sa 20 učenika sa

---

198 Vidi *Izveštaj 2016*, III.4.5.

199 Nacionalni izveštaj o inkluzivnom obrazovanju u Republici Srbiji za period od 2019. do 2021, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, novembar 2022.

smetnjama u razvoju. U školskoj 2020/21. godini ukupno je angažovano 260 pedagoških asistenata. Pedagoški asistenti za podršku učenicima sa smetnjama u razvoju još uvek nisu angažovani, jer je preduslov za njihovo angažovanje izmena propisa kojima se uređuje klasifikacija delatnosti.

I pored toga što važeći Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (ZOSOV) 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.<sup>200</sup>

Javno dostupnih podataka o tome koliko je dece sa smetnjama u razvoju uključeno u obrazovni sistem nema, a u Nacionalnom izveštaju o inkluzivnom obrazovanju mogu se pronaći podaci o broju dece koja se obrazuju po individualnom obrazovnom planu.<sup>201</sup> Međutim, ako se zna 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. Važno je ipak napomenuti da i pored tako široko definisanih uslova za ostvarivanje prava na IOP, broj i udeo učenika koji se obrazuju po individualnim obrazovnim planovima u Republici Srbiji je relativno mali. Po IOP 1 obrazovalo se 2021. godine ukupno 8.890 (1,74%) učenika i učenica osnovnih škola, a po IOP 2 5.435 (1,06%). U odeljenjima redovnih škola za obrazovanje učenika sa smetnjama u razvoju i invaliditetom obrazovalo se 4.204 učenika i učenica osnovnoškolskog uzrasta u 2021. godini, a 3.344 dece osnovnoškolskog uzrasta školovalo se u školama za obrazovanje učenika sa smetnjama u razvoju i invaliditetom.<sup>202</sup> U pomenutom izveštaju navodi se i broj učenika koji se obrazuje po IOP u srednjim školama, ali nema podataka o

---

200 Opšti komentar br. 4, član 24 – Pravo na inkluzivno obrazovanje (usvojen 26. avgusta 2016. godine).

201 Nacionalni izveštaj o inkluzivnom obrazovanju u Republici Srbiji za period od 2019. do 2021. godine, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, novembar 2022.

202 *Ibid.*

njihovom udelu – 494 po IOP 1, i 1.699 po IOP 2. U odeljenjima srednjih škola za obrazovanje dece sa smetnjama u razvoju i invaliditetom školovalo se 2.320 učenika i učenica.

Nedostatak ličnih pratilaca 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.<sup>203</sup>

Uprkos preporukama Komiteta za prava osoba sa invaliditetom i Komiteta za prava deteta, dominantni model procene o upisu u školu dece koja žive u ustanovama socijalne zaštite 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.<sup>204</sup> 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.

Prema podacima iz Nacionalnog izveštaja o inkluzivnom obrazovanju,<sup>205</sup> 2020. godine, čak 62% dece iz obe vrste ustanova za smeštaj nije pohađalo predškolske ustanove iako su tog uzrasta, a 8% njih nije uključeno u osnovno obrazovanje, iako su osnovnoškolskog uzrasta. Pri tom, 36% dece osnovnoškolskog uzrasta pohađalo je redovne škole, dok je 56% njih upisano u škole za obrazovanje dece sa smetnjama u razvoju i invaliditetom. Oko 13% korisnika i korisnica ovih ustanova nije obuhvaćeno srednjoškolskim obrazovanjem. Većina dece (67%) pohađalo je redovne srednje škole, a 20% škole za obrazovanje učenika sa smetnjama u razvoju i invaliditetom.

### 5.7. *Jednakost pred zakonom i poslovna sposobnost osoba sa invaliditetom*

Poslovna sposobnost je osnovni preduslov za ostvarivanje drugih prava, a lišavanje poslovne sposobnosti<sup>206</sup> 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

---

203 „Mnoga deca sa invaliditetom isključena iz školskog sistema”, *Danas*, 22. decembar 2020. godine.

204 *Ibid.*

205 Nacionalni izveštaj o inkluzivnom obrazovanju u Republici Srbiji za period od 2019. do 2021. godine, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, novembar 2022.

206 Lišenje poslovne sposobnosti regulisano je Porodičnim zakonom i Zakonom o vanparničnom postupku.

je na medicinskom veštačenju, koje može da se obavi i bez prisustva sudije. Rešenjem o delimičnom lišenju poslovne sposobnosti, sud može odrediti vrstu poslova za koje smatra, na osnovu medicinskog veštačenja, 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 2022. godini. Ako se analiziraju dosadašnji predlozi i radna verzija nacрта izmena i dopuna Porodičnog zakona, kao i Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom, predviđa se ukidanje potpunog lišavanje poslovne sposobnosti i produženje roditeljskog prava kao najdrastičnije mere.

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.<sup>207</sup> O tome bi trebalo razmisliti prilikom izmena i dopuna Porodičnog zakona i uvesti u domaći pravni sistem neki od pomenutih mehanizama kao alternativu 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 2021. godine pod starateljskom zaštitom je bilo 13.123 punoletnih korisnika, što je za 2,3% manje nego prethodne godine.<sup>208</sup>

U toku 2021. godine okončano je 942 postupka za lišavanje poslovne sposobnosti, od kojih je 86,8% potpuno lišeno poslovne sposobnosti, a 13,2% delimično lišeno poslovne sposobnosti.<sup>209</sup> Od ukupnog broja starateljstava nad punoletnim osobama, u 73,9% slučajeva staratelj je fizičko lice. Kod 26,1% korisnika reč je o

---

207 Neki od tih mehanizama postoje u određenim pravnim sistemima. Više u: L. Stefanović, E. Beauchamp, *Kanađski modeli odlučivanja uz podršku kao moguća alternativa režimu starateljstva u Srbiji*, MDRI-S, 2019.

208 Izveštaj o radu centara za socijalni rad za 2021. godinu, Republički zavod za socijalnu zaštitu, str. 17.

209 *Punoletni u sistemu socijalne zaštite u 2021*, Republički zavod za socijalnu zaštitu, str. 35.

neposrednom starateljstvu koje obavlja centar za socijalni rad.<sup>210</sup> Od ukupnog broja osoba lišenih poslovne sposobnosti 44,8% korisnika je na domskom smeštaju, a 40,3% u srodničkim 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. Pristupačnost, kao i jednako priznanje pred zakonom, za osobe sa invaliditetom predstavlja jedan od osnovnih preduslova za učešće u zajednici.

Zakonom o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom zabranjuje se diskriminacija na osnovu invalidnosti u pogledu dostupnosti usluga i pristupa objektima u javnoj upotrebi i javnim površinama (čl. 13), a diskriminacija je zabranjena i u korišćenju 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.

Važno je istaći da Republika Srbija nije usvojila niti „razvila sveobuhvatan plan za obezbeđivanje pristupačnosti uz efikasan nadzor i mapu puta koja će postaviti polazne tačke za uklanjanje postojećih prepreka” kako je to preporučio Komitet Ujedinjenih nacija za prava osoba sa invaliditetom. Upravo zbog nedostatka strateškog okvira za pristupačnost, pojedinačne inicijative ne dovode do značajnijeg unapređenja pristupačnosti ni na nacionalnom ni na lokalnom nivou. Pokušaj da se strateški posmatra pitanje pristupačnosti nalazimo u Strategiji unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2020. do 2024. godine u kojoj su sumirani 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,

---

210 Izveštaj o radu centara za socijalni rad za 2021. godinu, Republički zavod za socijalnu zaštitu, str. 17.

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.<sup>211</sup>

U 2020. godini formirana je Međuresorna radna grupa za kreiranje i sprovođenje operativnog plana za pristupačnost za period od 2020. godine do 2024. godine.<sup>212</sup>

Vlada Republike Srbije, uz podršku Međunarodne unije za telekomunikacije, izradila je i objavila 2021. godine Studiju o proceni politika digitalne pristupačnosti u Republici Srbiji.<sup>213</sup>

## *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 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. U tom smislu, veoma su važne preporuke koje je Komitet za prava osoba sa invaliditetom uputio Srbiji: Komitet preporučuje državi potpisnici da preispita praksu primene zakona da bi se obezbedilo da zakonski propisi ne budu na štetu osoba sa invaliditetom, u pogledu zapošljavanja i učestvovanja na tržištu rada, i da garantuju odredbe o razumnom prilagođavanju na radnom mestu. Takođe preporučuje da država potpisnica preispita procenu radne sposobnosti u cilju eliminacije medicinskog pristupa i u cilju promovisanja inkluzije osoba sa invaliditetom u otvoreno tržište rada. Komitet dalje preporučuje da osobe sa invaliditetom mogu u praksi da koriste

---

211 Elektronska evidencija stalnih sudskih tumača dostupna je na internet stranici Ministarstva pravde.

212 „NOOIS zastupa interese 800.000 osoba sa invaliditetom”, *gledaj.rs*, 3. decembar 2021. godine.

213 *ITU Studija o proceni politika digitalne pristupačnosti u Republici Srbiji*, Vlada Republike Srbije, 2021. Dostupno na internet stranici Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije.

svoje pravo na osnivanje sindikata i da država potpisnica obrati pažnju na veze između člana 27 Konvencije i cilja 8.5 Ciljeva održivog razvoja.<sup>214</sup>

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”<sup>215</sup> (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.<sup>216</sup> 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 osiguranika, po osnovu zaposlenja i rada. Pravo na zdravstvenu zaštitu obuhvata, između ostalog, medicinsku rehabilitaciju u slučaju bolesti i povrede, kao i proteze,

---

214 Zaključna zapažanja Komiteta za prava osoba sa invaliditetom na Inicijalni izveštaj Republike Srbije, CRPD/C/SRB/CO/1, 23. maj 2016. godine.

215 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).

216 Na primer „Naša kuća”. Više o radu na internet stranici Udruženja.



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<sup>217</sup> 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.<sup>218</sup>

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.<sup>219</sup>

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*

---

217 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.

218 Na primer, logopedске ordinacije koje tvrde da „Lečenje autizma podrazumeva suplementaciju, dijetetsku ishranu (gastroenterolog, medicinski biohemičar) i logopedске terapijske postupke”.

219 „U vranjskom ZC nastavljani preventivni ginekološki pregledi za žene sa invaliditetom”, *Južne vesti*, 5. april.

*deca Srbije*<sup>220</sup> 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.<sup>221</sup>

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 deinstitucionalizacije. 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.<sup>222</sup> Ovaj zakon omogućava lišenje slobode po osnovu invaliditeta, kao i prisilno smeštanje dece i odraslih sa smetnjama u razvoju u zdravstvene i rezidencijalne ustanove. Primetno je da je oblast prinude i lišenja slobode lica sa mentalnim invaliditetom loše regulisana, kao i da su standardi zaštite ljudskih prava i razvijenost zaštitnih mehanizama znatno slabiji u odnosu na lišenje slobode u krivičnom postupku. Sredinom decembra 2021. godine, Ministarstvo zdravlja organizovalo je javnu raspravu o Nacrtu zakona o izmenama i dopu-

---

220 Zaboravljena deca Srbije, *op. cit.*

221 Videti više u: Biljana Janjić, Dragana Ćirić Milovanović, *op. cit.*, str. 46–48.

222 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.

nama Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama,<sup>223</sup> ipak Zakon do kraja 2022. godine nije izmenjen.

Pandemija virusa COVID-19 pokazala je određene slabosti zdravstvenog sistema, a osobe sa invaliditetom su bile posebno ugrožena grupa, što se konstatuje i u izveštaju Posledice COVID-19 na položaj osetljivih grupa i grupa u riziku – uzroci, ishodi i preporuke.<sup>224</sup> U izveštaju se posebno ukazuje na problem ukidanja i odlaganja redovnih terapija zbog nedostatka kapaciteta i nepripremljenosti za reagovanje u kriznim situacijama, zanemarivanja specifičnosti sa kojima su se suočile osobe sa invaliditetom i kašnjenja u odgovoru na epidemiju, izostanka participacije osoba sa invaliditetom i nedovoljnih kompetencija zaposlenih u zdravstvenoj zaštiti za planiranje i pružanje podrške osobama sa invaliditetom. Takođe se ukazuje na nepristupačnost kovid ambulanti i bolnica i drugih objekata u javnoj upotrebi osobama sa invaliditetom. Važna preporuka iz ovog izveštaja odnosi se na nužnost uspostavljanja protokola zbog specifičnih situacija sa kojom se suočavaju porodice osoba sa invaliditetom.

Vakcinacija protiv virusa SARS-CoV-2 bila je dostupna korisnicima ustanova socijalne zaštite na samom početku kampanje vakcinacije, jer su ljudi koji u njima žive bili izloženi najvećem riziku od zaražavanja. Međutim, korisnici kažu da najčešće nisu bili informisani o tome, pitani za saglasnost, ne znaju koju su vakcinu primili, čak iako su postavljali to pitanje zaposlenima. Korisnici ustanova svedoče i o otežanom pristupu zdravstvenim uslugama koje nije mogao da pruži lekar zaposlen u samom domu tokom trajanja pandemije.<sup>225</sup> Kada su u pitanju osobe sa invaliditetom koje žive u zajednici, MDRI-S je ukazao nadležnim institucijama da postoji potreba da se imunizacija obavlja u prilagođenim uslovima, koji nisu stresni za njih, jer bilo koja medicinska intervencija ili pregled ovih ljudi zahteva strpljenje medicinskog osoblja i više vremena i posvećenosti. Odgovor je dobijen od Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, koje je predložilo da se prilikom popunjavanja upitnika za iskazivanje interesovanja za imunizaciju protiv COVID-19, u upitniku izabere odgovor „ne mogu da izlazim iz kuće/stana”, kako bi se vakcinacija osoba sa invaliditetom obavila u prilagođenim uslovima.<sup>226</sup>

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

- 
- 223 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.
- 224 *Posledice kovid-19 na položaj osetljivih grupa i grupa u riziku – uzroci, ishodi i preporuke*, OHCHR/Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, 2020.
- 225 „Život žena sa mentalnim invaliditetom u ustanovama”, specijalni dodatak dnevnog lista *Danas*, 27. maj 2021; Maja Popović, Marijana Jović, Maša Pavlović, *Izolovane u izolaciji*, MDRI-S, 2021.
- 226 Položaj osoba sa invaliditetom u Srbiji – Nulti izveštaj, MDRI-S, oktobar 2022. godine.

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.

## 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).<sup>227</sup> 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.<sup>228</sup>

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 države koje imaju ustavne garancije ravnopravnosti žena i muškaraca u osnovnim odredbama Ustava.<sup>229</sup> 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

---

227 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.

228 *Ibid.*

229 Marijana Pajvančić, *Komentar Ustava Republike Srbije*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd 2009.

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, zdravstvo, 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.<sup>230</sup> 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.<sup>231</sup> Na osnovu Plana uvođenja rodno odgovornog budžetiranja u postupak pripreme i donošenja budžeta Republike Srbije za 2023. godinu, Ministarstvo finansija obuhvatilo je 48 direktnih korisnika koji su već uključeni u proces i kojima se određuje 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.<sup>232</sup> Novim planom Ministarstvo obuhvata i tri nova korisnika: Službu za upravljanje kadrovima, Pravosudnu akademiju i Upravu za agrarna plaćanja, koji su u obavezi da uvedu princip rodne ravnopravnosti u najmanje jedan programski cilj i pripadajuće programske aktivnosti.<sup>233</sup>

U oktobru 2021. godine predstavljen je treći Indeks rodne ravnopravnosti u Republici Srbiji 2021,<sup>234</sup> koji je zasnovan na podacima iz 2018. godine. Vrednost 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).

---

230 Rodno odgovorno budžetiranje, Uvođenje rodno odgovornog budžetiranja u Republici Srbiji u 2019, UN Women, Kancelarija u Srbiji.

231 *Ibid.*

232 Plan uvođenja rodno odgovornog budžetiranja u postupak primene i donošenja budžeta Republike Srbije za 2023. godinu, Ministarstvo finansija Republike Srbije, 5. april 2022.

233 *Ibid.*

234 Indeks rodne ravnopravnosti u Republici Srbiji 2021, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, oktobar 2021.

Vlada Republike Srbije je na sednici održanoj 14. oktobra 2021. usvojila Strategiju za rodnu ravnopravnost za period od 2021. do 2030. godine.<sup>235</sup> Opšti cilj Strategije je prevazilaženje rodnog jaza i ostvarivanje rodne ravnopravnosti kao preuslova 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 preuslov 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 predviđeno je usvajanje dva akciona plana koji omogućavaju implementaciju planiranih ciljeva i mera. U avgustu 2022. godine Vlada Republike Srbije je usvojila Akcioni plana za 2022. i 2023. godinu za sprovođenje Strategije za rodnu ravnopravnost za period od 2021. do 2030. godine.

## 6.2. Položaj žena u društvu – analiza stanja

Prema najnovijem izveštaju fondacije Svetski ekonomski forum (WEF) iz 2022. godine, Republika Srbija je u poređenju sa 2021. godinom pala sa 19. na 23. mesto po indeksu rodne ravnopravnosti.<sup>236</sup> Međutim, trend produbljivanja jaza između polova nije zabeležen samo u našoj zemlji već i na globalnom nivou, kao posledica pandemijske krize iz 2020. i 2021. godine. Usled zatvaranja škola, vrtića i drugih ustanova za brigu o deci, bez posla je ostao srazmerno daleko veći broj žena, što je imalo za rezultat povišen stepen neravnopravnosti među polovima, posebno u ekonomskoj i socijalnoj sferi.<sup>237</sup> U izveštaju se navodi da je Srbija zadržala 21. mesto u pogledu političke emancipacije koja se meri prema stepenu učešća žena u političkom životu – broju poslanica u parlamentu, ministarki u Vladi, kao i žena na vodećim državnim pozicijama.<sup>238</sup> Mere poput usvajanja novog Zakona o rodnoj ravnopravnosti (2021) i Zakona o zabrani diskriminacije (2009), uspostavljanje

---

235 Strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2021. do 2030. godine. Dostupno na internet stranici Vlade Republike Srbije.

236 World Economic Forum, *Global Gender Gap Report 2022*, 30 March, p. 308.

237 „Srbija sa 19. pala na 23. mesto po indeksu rodne ravnopravnosti”, *Danas*, 13. jul.

238 World Economic Forum, *op. cit.*, p. 308.

Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost (2014) i usvajanje Strategije za rodnu ravnopravnost (2021–2030) doprinele su porastu participacije žena u političkom i poslovnom svetu, što svakako podstiče promovisanje rodne ravnopravnosti u društvu i u javnim politikama.

Međutim, u poređenju sa političkom sferom gde je situacija u pogledu rodne ravnopravnosti u pozitivnom pomaku, imajući u vidu da se na čelu Vlade Republike Srbije nalazi premijerka, da od četiri potpredsednika Vlade jedna je žena, a da od ukupno 27 resora 10 predvode ministarke, u oblasti ekonomske participacije i mogućnosti situacija nije toliko ohrabrujuća. Prema podacima Agencije za privredne registre tek se četvrtina žena nalazi na upravljačkim pozicijama, a među registrovanim aktivnim preduzetnicima svaka treća je žena.<sup>239</sup> Posebno su ugrožene preduzetnice koje planiraju da se ostvare kao majke, odnosno da koriste trudničko i porodiljsko odsustvo, i odsustvo radi nege deteta. Trenutni Zakon o zdravstvenom osiguranju obavezuje preduzetnice da tokom trudničkog odsustva obustave svoje preduzetničke aktivnosti ukoliko žele pravo na punu naknadu, dok se u slučaju neodjavljivanja obavljanja preduzetničke delatnosti takva naknadna umanjuje za 50 procenata.<sup>240</sup> Takvi propisi mogu da dovedu u pitanje opstanak poslovanja preduzetnica i da ih obeshrabre da uopšte razmišljaju o zasnivanju porodice.

Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje je takođe problematičan u pogledu položaja preduzetnica porodilja koje nisu izjednačene sa ostalim zaposlenim majkama budući da one u toku porodiljskog i odsustva sa rada radi nege deteta nemaju pristup penzijskom i invalidskom osiguranju. Takvim rešenjem preduzetnice porodilje mogu da izgube i do godinu dana radnog staža. Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom nije izjednačio zaposlene majke sa preduzetnicama budući da je zaposlenim majkama omogućeno da odsustvuju sa posla u trajanju od dve godine nakon rađanja trećeg i svakog narednog deteta, a takvo rešenje nije još uvek dostupno preduzetnicama za koje važi pravilo odsustva od godinu dana, pa čak i ako rode treće dete.<sup>241</sup> Udruženje „Mame su zakon” u saradnji sa „Digitalnom zajednicom” su još krajem 2021. godine pokrenuli važnu inicijativu pod nazivom „I preduzetnice su mame”, kako bi ukazali na niz zakonskih propusta koji diskriminišu preduzetnice trudnice i porodilje. Inicijativa se zalaže za izjednačavanje položaja zaposlenih žena sa preduzetnicama u pogledu ostvarivanja istih prava na trudničko, porodiljsko i pravo odsustva sa rada radi nege deteta. Postoje naznake da će pitanje izjednačenja prava između zaposlenih mama i mama preduzetnica ostati aktuelna tema u 2023. godini. I institucija Poverenika za zaštitu ravnopravnosti je u junu 2021. godine pokrenula inicijativu u vezi sa neophodnim izmenama i dopunama Za-

---

239 Branka Gajić, „Panel RAVNOPRAVNA otkriva u kakvom su položaju žene u Srbiji danas: Nismo jednake, ali moramo da budemo ravnopravne, pol ne treba da bude ni prepreka ni preporuka”, *Žena Blic*, 22. decembar.

240 „Da li će mame preduzetnice u 2023. biti izjednačene sa zaposlenim ženama?”, *Biznis.rs*, 5. decembar.

241 *Ibid.*

kona o finansijskoj podršci porodici sa decom, u kojoj se ističe potreba za izjednačavanjem prava preduzetnica koje, usled nepostojanja adekvatne finansijske podrške za vreme porodijskog odsustva i odsustva s rada radi nege deteta, i dalje moraju da biraju između posla i porodičnog života.<sup>242</sup>

Kada je reč o ekonomskoj jednakosti između polova, žene su i dalje u nepovoljnijoj situaciji. U proseku žene zarađuju 20 odsto manje u odnosu na muškarce bez obzira na činjenicu što su obrazovanije. Iako Zakon o rodnoj ravnopravnosti zabranjuje nejednaku zaradu za isti rad (čl. 34) stiče se utisak da su u praksi još uvek žene više diskriminirane kada je reč o uključenosti na tržište rada, kao i ravnopravnijeg vrednovanja rada. Žene preko 45 godina su u posebno ranjivom položaju za koje poslodavci smatraju da ih je pregazilo vreme iako su žene spremnije da se prekvalifikuju i uče.<sup>243</sup> Prema najnovijoj statistici Nacionalnog biroa za nezaposlene, od ukupno 120.000 nezaposlenih žena koje se nalaze u evidenciji, 46 odsto ima više od 45 godina.<sup>244</sup> Romkinje, žene sa invaliditetom, kao i žene iz ruralnih krajeva su u znatno težem položaju i manje ekonomski osnažene. Tako skoro polovina Romkinja ispod 18 godina je već u braku što dodatno smanjuje njihovu mogućnost sticanja obrazovanja koje bi umnogome pomoglo u zaposlenju i ekonomskoj samostalnosti.<sup>245</sup> Takođe, žene iz ruralnih područja su u posebno teškom položaju jer skoro 90 odsto njih ne poseduje zemljište i većina nije formalno zaposlena dok obavljaju poslove koje zahtevaju celodnevni rad i brigu o domaćinstvu.<sup>246</sup>

I pored činjenice da je došlo do feminizacije novinarske profesije, na šta ukazuje podatak da u domaćim medijima radi više novinarki nego novinara, ipak se one retko nalaze na uređivačkim i vodećim pozicijama. Kada je u pitanju položaj žena u medijima, i dalje je dominantan tradicionalan način izveštavanja, koji neretko uključuje seksizam i mizoginiju. Problematican je i stepen zastupljenosti žena kao sagovornica u domaćim medijima jer su prisutne samo u petini sadržaja.<sup>247</sup> U medijima se neretko krše i etički principi izveštavanja u slučajevima nasilja nad ženama i femicida, posebno u pogledu otkrivanja identiteta žrtava i članova porodice. Medijska analiza koju je sprovedla grupa „Novinarke protiv nasilja” za period od 2019. do 2021. godine pokazuje da je u 40 odsto objava koje se tiču počinjenog nasilja nad ženama otkriven identitet žrtve, dok se neretko žrtva optužuje i za nasilje koje joj se dešava.<sup>248</sup> Analiza takođe otkriva da je u rasponu od tri izveštajne godine došlo do pomaka u poštovanju etičkih principa izveštavanja rodno zasnovanog nasilja.

---

242 Inicijativa za izmenu Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 18. jun 2021.

243 Branka Gajić, *op. cit.*

244 *Ibid.*

245 „Žene starije od 45 godina teže dolaze do posla i češće dobijaju otkaz”, *Biznis.rs*, 6. april.

246 „Više od 90% žena na selu nema ni metar zemljišta u svom vlasništvu”, NALED, 10. oktobar.

247 „Ko je nju pitao za mišljenje: Žene u medijima u Srbiji”, *Nedeljnik*, 15. april.

248 Jovana Netković i dr., „Analiza medijskog izveštavanja o problemu nasilja prema ženama za period 2019–2021. godine”, Grupa „Novinarke protiv nasilja prema ženama”, UNDP.



Posmatrajući ukupno sve indikatore etičkog izveštavanja<sup>249</sup> primećen je pad broja medijskih objava u kojima je prekršen najmanje jedan od pomenutih indikatora, i to sa 72 odsto u 2019. na 65 odsto u 2021. godini.<sup>250</sup>

### 6.3. *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. godine<sup>251</sup> i Zakon o rodnoj ravnopravnosti usvojen 2021. godine.

Zakon o rodnoj ravnopravnosti definiše i zabranjuje rodno zasnovanu diskriminaciju. Prema članu 4 pomenutog zakona, diskriminacija na osnovu pola, polnih karakteristika, odnosno roda, jeste svako neopravdano razlikovanje, nejednako postupanje, odnosno propuštanje (isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva), na otvoren ili prikriven način, u odnosu na lica ili grupe lica, kao i članove njihovih porodica ili njima bliska lica, zasnovano na polu, polnim karakteristikama, odnosno rodu. Takođe, Zakon obuhvata mnoge oblasti društvenog života u kojima se zabranjuje rodna diskriminacija i propisuju mere za njeno suzbijanje.<sup>252</sup>

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 ravnopravnosti<sup>253</sup> u 2021. godini podneto je ukupno 686 pritužbi, od kojih su većinu podnosila fizička lica

---

249 Kao indikatori etičkog izveštavanja u medijima navode se: otkrivanja identiteta preživela/žrtve i članova/članica njene porodice; informacije kojima bi čin nasilja mogao biti opravdan spoljašnjim okolnostima ili ličnim osobinama nasilnika; korišćenje senzacionalističkih ili stereotipnih izraza za nasilje, preživela/žrtvu ili nasilnika; odgovornost za počinjeno nasilje koje se prebacuje sa nasilnika na žrtvu/preživela; umanjivanje/ismevanje nasilja, ili se ne veruje žrtvi/preživeloj; objavljivanje fotografija/video-zapisa koji na neadekvatni i stereotipni način prikazuju nasilje, žrtve i nasilnike.

250 *Ibid.*

251 Više u odeljku IV.1.

252 Zakon zabranjuje rodnu diskriminaciju u: političkoj, obrazovnoj, medijskoj i ekonomskoj oblasti; oblasti zapošljavanja, zanimanja i rada, samozapošljavanja, zaštite potrošača (robe i usluge); zdravstvenom osiguranju i zaštiti; socijalnom osiguranju i zaštiti, u braku i porodičnim odnosima; oblasti bezbednosti; ekologiji; oblasti kulture; sportu i rekreaciji; kao i u oblasti javnog oglašavanja i drugim oblastima društvenog života.

253 Svi statistički podaci u ovom delu izveštaja, ukoliko nije drugačije naznačeno, preuzeti su iz Redovnog godišnjeg izveštaja Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2021. godinu, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Beograd 2022.

(86%), a muškarci su češće podnosili pritužbe u odnosu na žene (muškarci – 311, žene – 284). Najviše pritužbi podneto je zbog diskriminacije na osnovu zdravstvenog stanja (16%), zatim pola (14,4%), starosnog doba (14,2%), nacionalne pripadnosti ili etničkog porekla (13,8%), invaliditeta (12,5%), i bračnog i porodičnog statusa (7,7%). Izveštaj napominje da iako je najviše pritužbi podneto u oblasti zdravstvenog stanja, broj pritužbi po osnovu pola i bračnog i porodičnog statusa koje su u većini slučajeva povezane i odnose se najčešće na oblast rada i zapošljavanja, a u velikoj meri su u sponi sa položajem žena i njihovim pravima vezanim za trudnoću, porođaj i negu deteta, u zbiru premašuju broj pritužbi koje se odnose na oblast zdravstvenog stanja.

### 6.3.1. Reklamni spot Puteva Srbije

Reklamni spot preduzeća Putevi Srbije „Ne vozi zaustavnom trakom, ne zaustavljaj život!” koji je imao za cilj podizanje svesti o poštovanju saobraćajnih propisa i povećanju bezbednosti učesnika u saobraćaju, okarakterisan je kao krajnje diskutabilan, s obzirom da svojim sadržajem zagovara rodne predrasude i diskriminaciju.<sup>254</sup> Podaci pokazuju poraznu statistiku da u Republici Srbiji u saobraćajnim nezgodama godišnje život izgubi više od 500 osoba, a da je u poslednjih pet godina na autoputevima u zaustavnoj traci izgubljeno više od 20 života. Iako je JP „Putevi Srbije” imalo nameru da spotom pokrene edukativnu kampanju i tako smanji broj saobraćajnih nezgoda, posebno na zaustavnoj traci, sadržina spota je naišla na osudu javnosti zbog isticanja rodni stereotipa.

Poverenica je takođe regovala i iznela stav da se pomenutim spotom vređa dostojanstvo žena i podržavaju rodne predrasude. Tako se u spotu muškarci predstavljaju kao racionalni i smireni učesnici saobraćaja, dok su žene okarakterisane kao nervozne, neodgovorne i sklone kršenju saobraćajnih propisa.<sup>255</sup> Predsednica Koordinacionog tela Vlade Srbije za rodnu ravnopravnost Zorana Mihajlović je takođe osudila pomenuti spot i navela kako promovisanje rodni stereotipa šteti izgradnji modernog društva u kom su žene i muškarci jednako poštovani i ravnopravni.<sup>256</sup> Cilj reklamnog spota, koji se odnosio na povećanje svesti o potrebi poštovanja saobraćajni pravila zarad očuvanja bezbednosti i života u saobraćaju, nije u svojoj suštini bio problematičan koliko sadržaj spota koji je potencirao rodne stereotipe ukorenjene u patrijahalnim obrascima društva. Takvo prikazivanje i promovisanje rodni predrasuda, pogotovu od strane javni institucija, zahteva reagovanje i raspravu o potrebi revidiranja pojedinih sadržaja koji se plasiraju kao edukativni, ali nose komponente koje štete rodnoj ravnopravnosti i pravu žena.

---

254 „Ne vozi zaustavnom trakom, ne zaustavljaj život – Edukativna kampanja Puteva Srbije”, *eKapija*, 2. avgust.

255 „Poverenica: U spotu ‘Puteva Srbije’ vređa se dostojanstvo žena”, *021.rs*, 3. avgust.

256 „Mihajlović: Putevi Srbije i Ministarstvo spotom doprinose širenju rodni stereotipa”, *Danas*, 3. avgust.

## 6.4. 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,<sup>257</sup> 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.<sup>258</sup>

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,<sup>259</sup> 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 prioritetnih preporuka CEDAW komiteta upućenih Srbiji za period 2019–2021.<sup>260</sup> Ovaj izveštaj predstavlja ključne nalaze praćenja primene prioritetnih 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%).<sup>261</sup> 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

---

257 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.

258 Podneto je ukupno sedam izveštaja iz senke. Izveštaji su dostupni na internet stranici Saveta Evrope.

259 Prilog Specijalnoj izvestiteljki o nasilju nad ženama i njegovim uzrocima i posledicama dostupan je na internet stranici udruženja FemPlatz, 2021.

260 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.

261 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.<sup>262</sup>

Prema izveštaju Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, 2021. godina beleži porast u prijavama nasilja nad ženama i u porodici, pojedine prijave ukazuju na nasilje koje se desilo u prethodnim godinama. Tako se zaključuje da je zapravo usled veće osnaženosti žena i organizacija civilnog društva koje su postale spremnije da javno govore o samom nasilju, ali i unapređenog sistema zaštite broj prijava u porastu.<sup>263</sup>

Krajem aprila 2021. godine, 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.<sup>264</sup> Opšti cilj Strategije je da se obezbedi efikasna prevencija i zaštita od svih oblika rodno zasnovanog nasilja prema ženama i devojčicama 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*.

#### 6.4.1. Femicid

Femicid u Srbiji i dalje predstavlja veliki problem i prepreku za ostvarivanje rodne ravnopravnosti. Na osnovu godišnjih izveštaja nevladinih organizacija Femplatz i Autonomnog ženskog centra može se zaključiti da je broj femicida iz godine u godinu konstantno visok. Femplatz je navodio u svojim prethodnim izveštajima da je u 2019. godini ubijeno 28 žena, dok su samo u decembru 2020. godine ubijene četiri žene u razmaku od šest dana, a ukupan broj ubijenih žena u 2020. godini bio je 28.<sup>265</sup> Autonomni ženski centar navodi da je u 2021. godini, na osnovu medijskog izveštavanja, zabeležno ukupno 20 ubistava punoletnih žena počinjeno od strane partnera ili od strane članova porodice, dok je izvan porodično-partnerskog konteksta zabeleženo još 10 slučajeva smrti punoletnih žena.<sup>266</sup> Udruženje Femplatz navodi da je tokom 2022. godine počinjeno 26 femicida i sve žrtve su bile ubijene od strane muževa, očeva, braće ili sinova.<sup>267</sup> Pored činjenice da je u 2022. godini povećan broj femicida u odnosu na 2021. godinu, takođe je povećan i broj slučajeva prijave nasilja pre samog čina ubistva, u sedam slučajeva u odnosu na pet iz 2021. godine.<sup>268</sup>

262 „Šesnaest dana aktivizma protiv nasilja nad ženama i devojčicama”, Ministarstvo pravde, 2. decembar 2021.

263 Redovni godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2021. godinu.

264 Strategija je dostupna na internet stranici Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

265 Svi godišnji izveštaji udruženja Femplatz dostupni su na njihovoj internet stranici.

266 „Femicid – ubistva žena u Srbiji: Kvantitativno-narativni izveštaj 1. januar–31. decembar 2021. godine”, Autonomni ženski centar, 2022.

267 „U protekloj godini u Srbiji 26 žena ubijeno u porodičnom nasilju”, *NI*, 1. januar 2023. godine.

268 „Femicid, zločin koji traje i zaobilazi se”, *Danas*, 16. januar 2023. godine.

Podaci o femicidu se prevashodno prikupljaju iz medijskog izveštavanja kao jedinog javno dostupnog izvora informacija. Nevladine organizacije koje se bave temom femicida i rodne ravnopravnosti ukazuju da je ovakva metoda prikupljanja podataka problematična jer postoji mogućnost da je broj ubijenih žena mnogo veći zato što pojedini slučajevi nisu medijski praćeni, pa samim tim i „nevidljivi”. Takođe, sa postojećim sistemom prikupljanja podataka o femicidu nije moguće utvrditi koliko žena zapravo umre od posledica dugogodišnjeg trpljenja nasilja niti koliko se počini drugih oblika femicida osim onih koji se izvedu u krugu porodice. Tako, na primer, mediji i dalje u velikoj meri ne izveštavaju o ubistvima lezbejki, kao ni o ubistvima žena izbeglica, a retko se izveštava o ubistvu žena u prostituciji, tako da analiza o femicidu ostaje prilično štura sa akcentom na porodično nasilje i zanemarivanjem ostalih oblika femicida.<sup>269</sup> Iako je Strategija preporučila uspostavljanje kontrolnog mehanizma za praćenje slučajeva femicida do kraja pisanja ovog izveštaja nije došlo do formiranja takvog mehanizma pa se samim tim i dostupnost podataka o femicidu i dalje oslanja isključivo na izvore iz medija.

#### *6.4.2. Akušersko nasilje*

Slučaj indukovanog pobačaja Milice Filipović iz Šapca pokrenuo je temu akušerskog nasilja u Srbiji. Beogradski centar za ljudska prava koji je inicirao postupke za utvrđivanje kršenja i zaštitu prava Milice Filipović, povodom njenih navoda o nehumanom postupanju za vreme sprovođenja procedure indukovanog pobačaja u GAK „Narodni front”, naišao je na niz prepreka u pogledu pronalaženja veštaka, dokazivanja propusta od strane nadležne ustanove, kao i na vrlo konzervativan pristup u rešavanju sistematskog problema akušerskog nasilja u pomenutoj ustanovi i šire. Beogradski centar je, nakon nereagovanja GAK „Narodni front” da po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja dostavi kopiju svoje Procedure za indukovani prekid trudnoće, podneo žalbu Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Pored toga, Beogradski centar je pokrenuo čitav niz formalnih postupaka u slučaju Milice Filipović, podneo je krivičnu prijavu, zatražio inspeksijski nadzor, podneo pritužbu Zaštitniku građana, itd. Neki od pomenutih postupaka još uvek nisu okončani.

Beogradski centar je nastavio kampanju prikupljanja sredstava za dalje vođenje postupaka u slučaju Filipović, kao i aktivnosti koje se tiču podizanja svesti o potrebi unapređenja položaja i prava pacijentkinja tokom postupka prekida trudnoće. Na inicijativu Beogradskog centra nastao je kratki igrani video o indukovanom pobačaju u kome je učestvovala poznata glumica Svetlana Bojković, a koji je imao za cilj da približi javnosti problem akušerskog nasilja koje pojedine žene tokom sprovođenja procedure izazvanog pobačaja doživljavaju u ginekološko akušerskim usta-

---

269 Vedrana Lacmanović, „Femicid – ubistva žena u Srbiji: Kvantitativno-narativni izveštaj 1. januar – 30. jun 2022. godine”, Autonomni ženski centar, 2022.

novama u zemlji.<sup>270</sup> Kampanja je izazvala veliku pažnju javnosti, mnoge žene su se javile sa sličnim iskustvima koje su preživele i pre 40 godina, što navodi na zaključak da problem akušerskog nasilja postoji dosta dugo u našem društvu i da je potrebno preuzimanje efikasnijih mera u iskorenjivanju ovog ozbiljnog problema koji narušava dostojanstvo i zdravlje žena.

Beogradski centar je, takođe, pripremio kratku brošuru informativno-edukativnog karaktera namenjenu pacijentkinjama koje prolaze kroz postupak prekida trudnoće iz medicinskih razloga. Brošura navodi sva prava koje pacijentkinje imaju pre i tokom procedure prekida trudnoće u zdravstvenoj ustanovi, kao i pravne lekove koji su im na raspolaganju u slučaju kršenja tih prava.<sup>271</sup>

U slučaju Milice Filipović, koji je Beogradski centar pepoznao kao strateški slučaj, otkriven je niz sistemskih propusta i problema koji su postojali u zdravstvenom sistemu već duži niz godina, a tiču se preopterećenosti sistema, nedovoljnog broja stručnog medicinskog kadra, manjka kapaciteta, nepostojanja psihosocijalne podrške u porodilištima, kao i manjka motivisanosti za promenama zastarelih procedura i odnosa prema pacijentima.<sup>272</sup> Samim činom podrške Milici Filipović, Beogradski centar je želeo da ohrabri i druge osobe koje su pretrpele i trpe nasilje da istupe hrabro i pričaju o temama i problemima koji se tiču cele zajednice.

Na internetu je tokom leta 2022. godine pokrenuta peticija od strane Kreni-Promeni tima da se ženama u porodilištima širom Srbije obezbedi besplatna pratnja. Pitanje pratnje muža, partnera ili bliskog člana porodice na porođaju je ponovo pokrenuto, ali više kao potencijalna mera kojom se može sprečiti ili umanjiti akušersko nasilje, odnosno psihičko i fizičko maltretiranje žena tokom porođaja od strane medicinskog osoblja – što ne predstavlja sistemsko rešenje ovog problema.

### 6.4.3. Ženska solidarnost

Nasilje i diskriminacija kojima su žene u Srbiji svakodnevno izložene uzrok su brojnih protesta koji su se u Srbiji održali u drugoj polovini godine. Povod za proteste bio je intervju sa višestrukim silovateljem Igorom Miloševićem koji je na svojoj internet stranici objavio dnevni list *Informer* 27. septembra.<sup>273</sup> Pokret Ženska solidarnost organizovao je 28. septembra protest ispred kancelarija redakcije *Informer*. Okupljeni su zahtevali „gašenje” ovog dnevnog lista, kao i da nadležne službe istraže kako je došlo do promocije silovatelja i produkcije videa u kome je dopušteno da Milošević opisuje silovanja i eksplicitno stavlja do znanja da je i dalje opasnost

---

270 Video je dostupan na YouTube kanalu Beogradskog centra za ljudska prava pod nazivom „Da li znate šta je to indukovani pobačaj?”

271 Brošuru je distribuirana tokom jula 2022. godine na kanalima društvenih mreža Beogradskog centra za ljudska prava (Facebook, Twitter, Instagram).

272 Više o sistemskim problemima u okviru akušerskih ustanova na YouTube kanalu Tampon zona, u epizodi „Akušersko nasilje: Indukovani pobačaji, zastarele procedure i važnost psihološke podrške”, 15. novembar 2022.

273 „Megaekskluzivni intervju sa silovateljem – ‘megasilovana’ ostaje pravda”, *NI*, 28. septembar.

po žene. *Informer* je uklonio intervju sa svog internet portala a Komisija Saveta za štampu usvojila je odluku kojom je utvrđeno da je *Informer* prekršio članova Kodeksa novinara.<sup>274</sup> Do kraja godine organizovano je još četiri protesta na kojima je ukazano na mizoginiju u društvu, neodgovorno izveštavanje medija o naslju nad ženama, neadekvatnu reakciju države u prevenciji nasilja, potrebu za formiranje registra silovatelja, kao i prestanak budžetskog finansiranja tabloida koji ne poštuju žene.<sup>275</sup>

### 6.5. Rodno osetljivi jezik – problem sa udžbenicima

Iako je Zakonom o rodnoj ravnopravnosti (čl. 37, st. 1, tač. 4, podtač. 3) upotreba rodno osetljivog jezika predviđena u oblasti obrazovanja, između ostalog, u udžbenicima i nastavnom materijalu, Nacionalni prosvetni savet, kao i katedre sa šest državnih univerziteta u Srbiji, su saglasni sa stručnim mišljenjem Matice srpske i Odbora za standardizaciju srpskog jezika, da se ne insistira na korišćenju rodno osetljivog jezika u udžbenicima.<sup>276</sup> Ovakva odluka proizlazi iz stručne ocene Matice srpske i Odbora za standardizaciju srpskog jezika koja se poziva na Predlog standarda kvaliteta udžbenika u kome se navodi na početku da se svi pojmovi koji se nalaze u ovom pravilniku upotrebljeni u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koji se odnose. Stoga stručni organi za pitanje standardizacije jezika u udžbenicima smatraju da je primena odredaba koje se tiču jezika u Zakonu o rodnoj ravnopravnosti predstavlja vid nasilja nad srpskim jezikom i njegovom književnojezičkom normom.

Stručna javnost u oblasti srbistike i lingvistike je zauzela čvrst stav prema uvođenju rodno osetljivog jezika u udžbenike. Naime, ona smatra da ideologija i politizacija diktiraju pravila srbistike, a da pritom ne razumeju lingvistiku srpskog jezika. Postoje i stavovi koji tvrde da je vraćanje predloga na reviziju pozitivan pomak jer se tako stiče mogućnost da se izbegnu rečenice kojima se muški rod prezentuje kao univerzalan i neutralan, a samim tim se ženski rod stavlja u drugi plan, kao manje vredan.<sup>277</sup>

Iako je prema Zakonu o rodnoj ravnopravnosti (čl. 73, st. 2) primena rodno osetljivog jezika u udžbenicima odložena do 2024. godine ovo odlaganje se ne odnosi i na utvrđivanje standarda kvaliteta udžbenika što kao posledicu dovodi do dodatnih nelogičnosti, s obzirom da udžbenici napisani rodno osetljivim jezikom bi trebalo prvo da se utvrde standardima kvaliteta udžbenika. Nacionalni prosvetni savet je predlog Standarda kvaliteta udžbenika ponovo vratio na reviziju Zavodu za udžbenike uz insistiranje da se izbací član u kome se traži da udžbenici budu napisani rodno osetljivim jezikom. Lingvisti koji se protive uvođenju rodno senzitivnog

---

274 „Savet za štampu o spornim intervjuima: *Informer* prekršio Kodeks, Danas nije”, *NI*, 28. oktobar.

275 „Peti protest ispred redakcije „*Informera*” zbog mizoginije u društvu”, *NI*, 1. novembar.

276 „Rodno osetljivom jeziku (ni)je mesto u udžbenicima”, *Politika*, 10. jun.

277 „Vraćen predlog o uvođenju rodno osetljivog jezika u udžbenike”, *Novi standard*, 18. avgust.

jezika predlažu kao rešenje uvođenje rečenice na početku svakog udžbenika koja stoji i na početku Predloga standarda udžbenika, a glasi: „Svi pojmovi koji su u ovom pravilniku upotrebljeni u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose”.<sup>278</sup> Međutim, ovakvim rešenjem se podriva svrha i cilj Zakona o rodnoj ravnopravnosti u kom se jasno ističe odredba o uvođenju rodno osetljivog jezika u nastavni materijal sa namerom postizanja pune rodne ravnopravnosti u obrazovnim institucijama.

## 7. 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 dugoročnijih rešenja, sveobuhvatnijih i održivih, ne ide ka iskorenjavanju beskućništva.

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.

Stopa rizika od siromaštva u Republici Srbiji je 2021. godine iznosila 21,2 odsto (muška populacija: 20,4 odsto, ženska populacija: 21,9 odsto) i u odnosu na 2020. godinu niža je za 0,5 procentnih poena, dok je stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti iznosila 28,5 odsto (muška populacija 27,7 odsto, ženska populacija 29,2 odsto) i u odnosu na 2020. bila je niža za 1,3 procentnih poena.<sup>279</sup>

---

278 Slavica Tuvic, „Hoće li biti vojnkinja u udžbenicima: Zakon kaže da rodno senzitivni jezik ulazi u udžbenike, ali ne i NPS i lingvisti”, *Euronews*, 16. oktobar.

279 Republički zavod za statistiku povodom Svetskog dana borbe protiv siromaštva koji se obeležava 17. oktobra.



Stopa rizika od siromaštva predstavlja procenat ljudi čiji je raspoloživi ekvivalentni prihod niži od praga rizika od siromaštva, koji je u 2021. godini iznosio 24.064 dinara prosečno mesečno za jednočlanu porodicu. Ova stopa ne pokazuje koliko ljudi je stvarno siromašno, nego koliko njih ima prihod niži od praga rizika od siromaštva.

Prag rizika od siromaštva za domaćinstvo sa dvoje odraslih i jednim detetom mlađim od 14 godina iznosio je 43.315 dinara, a za četvoročlano domaćinstvo sa dvoje odraslih i dvoje dece mlađe od 14 godina iznosio je 50.533 dinara. Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti pokazuje procenat ljudi koji su u riziku od siromaštva, ili su izrazito materijalno uskraćeni ili žive u domaćinstvima veoma niskog intenziteta rada.<sup>280</sup>

Posmatrano prema starosti, ljudi između 18 i 24 godine najviše su bili izloženi riziku od siromaštva, 27,7 odsto, kao i lica od 65 i više godina, 22,7 odsto dok su najnižu stopu rizika od siromaštva imali ljudi između 25 i 54 godine – 19,1 procenat. Gledano prema vrsti domaćinstva, domaćinstva sa izdržavanom decom bila su više izložena riziku od siromaštva, 21,4 odsto u odnosu na domaćinstva bez izdržavane dece, 20,9 odsto. Najvišu stopu rizika od siromaštva imala su domaćinstva u kojima žive dve odrasle osobe s troje ili više izdržavane dece, 38,8 odsto, a najnižu domaćinstva sastavljena od tri ili više odraslih osoba, 14,3 procenata.<sup>281</sup>

Tačan broj beskućnika i ljudi koji žive u neadekvatnim uslovima u Republici Srbiji je nepoznat usled nepreciznih metoda popisa koji se oslanja isključivo na podatke institucija socijalne zaštite. Praksa je pokazala da su ustanove socijalne zaštite većini osoba u situaciji beskućništva nedostupne usled komplikovane administrativne procedure. 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 nehigijenskim objektima. Najviše beskućnika registrovano je u Beogradu (39%), najmanje u Vojvodini (14%), a među njima su podjednako zastupljeni muškarci i žene.<sup>282</sup> 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.<sup>283</sup>

Prema podacima UN, u svetu, između 100 miliona i milijardu ljudi živi bez doma. Ova statistika obuhvata kako beskućnike bez skloništa tako i stanovnike najtrošnijih naselja i alternativnih smeštaja. Prema aktuelnim procenama UN, više od

---

280 „Stopa rizika od siromaštva 21,7 odsto”, *Fonet*, 29. septembar.

281 *Ibid.*

282 M. Bobić, *Beskućnici – Popis stanovništva, domaćinstva i stanova 2011. u Republici Srbiji*, RZS, Beograd 2014.

283 „Beskućnici u Srbiji: Život na ulici je takav da kad se probudiš ujutru, odmah razmišljaš gde ćeš uveče da spavaš”, *BBC News na srpskom*, 10. oktobar 2021.

1.6 milijardi ljudi danas živi u neadekvatnim stambenim uslovima, a oko 15 miliona svake godine trpi prisilno iseljenje.<sup>284</sup>

O ugroženosti prava na stanovanje u Republici Srbiji govori činjenica da se naša zemlja svrstava u zemlje najveće društvene nejednakosti i da polovina stanovništva živi u prenaseljenim domaćinstvima. Takođe, treba uzeti u vidu i činjenicu da je Republika Srbija među najnepristupačnijim evropskim zemljama za kupovinu stana.<sup>285</sup>

Značajno za temu prevencije beskućništva jeste i usvajanje Prve rezolucije UN o beskućnicima 2. marta 2020. godine. Komisija UN za društveni razvoj usaglasila je tekst prve rezolucije UN o beskućništvu, kroz koju se prepoznaje da su ljudi često gurnuti u beskućništvo nizom različitih društvenih i ekonomskih pokretača. U svojoj rezoluciji Komisija UN za društveni razvoj poziva na odgovor svih sektora unutar vlada i društava.

Na popisu stanovništva koji je u Republici Srbiji bio obavljen od 1. do 31. oktobra 2022. godine, pa nakon toga produžen, osobe u situaciji beskućništva su bile popisivane isključivo posredno. „Primarni beskućnici” popisivani su samo preko nadležne socijalne ustanove, a ne i na mestu gde uobičajeno borave (na ulici, u parku itd.). Problem načina popisivanja kod nas predstavlja činjenica da se popis stanovništva vrši prema mestu prebivališta i da u toj situaciji osobe koje borave na ulici ili u alternativnim smeštajima nisu u prilici da budu popisane. Na ovaj način, ove kategorije ostaju nevidljive za sistem. Adekvatno rešenje bi moglo biti formiranje timova koji bi radili na terenu gde su osobe mapirane ili u saradnji sa već definisanim pružaocima usluga koji imaju uspostavljen odnos poverenja sa osobama. Ostaje da se sačekaju konačni rezultati popisa koji će biti poznati tokom proleća 2023. godine, kako bi se imao uvid u konačan broj lica koja borave u nadležnosti socijalnih ustanova.

Jasna statistika, naročito kada se govori 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,

---

284 „Globally, 1.6 billion people worldwide live in inadequate housing conditions, with about 15 million forcefully evicted every year,” United Nations, 2020.

285 Naglašeno u apelu domaćim institucijama od strane grupe organizacija: Omladinski centar CK13, Inicijativa A11, ADRA Srbija, Lice Ulice, KlikAktiv – Centar za razvoj socijalnih politika i PIN – Mreža psihosocijalnih inovacija.

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.

### *7.1. 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 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 dokumenti<sup>286</sup> 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

---

286 Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (čl. 25); Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (čl. 11); Konvencija o pravima deteta (čl. 26).

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 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”.

Tokom popisa 2022. godine značajan broj osoba u situaciji beskućništva i oni koji borave u neadekvatnim smeštajima nije ni popisan, kako iz nemogućnosti da prijavi svoje prebivalište tako i iz nemogućnosti da pribave lične dokumente. 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. 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.

Prepreku u zaštiti ovih lica predstavlja i problem prinudnog iseljenja. Zakon predviđa da se sudske odluke o prinudnom iseljavanju sprovode 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.

godine.<sup>287</sup> Iako treba pozdraviti ideju da se ova tema uredi, sam Nacrt 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 fondu<sup>288</sup> 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.

## *7.2. 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

---

287 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.

288 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.

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 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.

Jednom godišnje, pred početak zimske sezone, u Crvenom krstu Palilula priprema se Informator za osobe koje žive bez krova nad glavom. Obučeni volonteri učestvuju u pripremi podataka o organizacijama, institucijama i firmama sa sedištem u Beogradu koje nude besplatne usluge za siromašne građane. Informator se štampa u nekoliko hiljada primeraka i besplatno deli osobama koje žive bez krova nad glavom.<sup>289</sup> Sada je dostupno šesto izdanje za zimu 2022/23.

Beogradski centar za ljudska prava, kao i prethodne godine sproveo je 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 2022. godini. U istraživanju su učestvovali zaposleni u ustanovama u Beogradu, Novom Sadu, Maloj Krsni, Subotici, Nišu i Zrenjaninu, zaposleni u svratištu u Beogradu, Nišu 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 predstavljeni su u nastavku teksta.

U popisu Republičkog zavoda za statistiku iz 2011. godine godine prikupljeni su podaci o 18.287 beskućnika, od čega 97,6 odsto čine sekundarni beskućnici, odnosno lica koja žive u objektima nastanjenim iz nužde, kao što su šupe, barake, prikolice, vagoni, podrumi, šatori, šlepovi, odnosno kartonska i nehidijenska naselja, a 2,4 odsto primarni beskućnici, tačnije, lica bez stalne ili privremene adrese stanovanja, koja žive na ulici, u parkovima, pod mostovima i slično.<sup>290</sup>

Popisom 2011. godine registrovano je 445 primarnih beskućnika na teritoriji Srbije, od čega 442 u gradskim, a svega troje u ostalim naseljima. Od ovog broja, najviše je registrovanih na severu zemlje, u beogradskom regionu i regionu Vojvodine, ukupno 324 lica, odnosno 164 u beogradskom regionu, a 160 u regionu Vojvodine. Populacija sekundarnih beskućnika je, međutim, daleko veća. Registrovano je 17.842 lica u ovom statusu, od čega je takođe većina u gradskim naseljima (63,1%). Regionalno posmatrano, najviše ih je popisano na teritoriji grada Beograda – ukupno

---

289 Informator za osobe koje žive bez krova nad glavom 2021/2022, peto izdanje.  
290 M. Bobić, *op. cit.*

39,0%, potom u regionu Šumadije i zapadne Srbije (25,5%), a najmanje na jugu i istoku zemlje (21,8%).

### *7.2.1. Prihvatilišta za odrasla i starija lica*

#### *7.2.1.1. Prihvatilište za odrasla i stara lica u Beogradu*

Prema popisu iz 2011. godine na teritoriji grada Beograda je registrovan procentualno u odnosu na ukupan broj, najveći broj beskućnika. Jedina institucija koja pruža sveobuhvatni prihvata beskućnika na teritoriji grada Beograda je prihvatilište u Kumodraškoj ulici koje raspolaže sa 104 mesta. 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.

Pored ovog prihvatilišta beskućnicima su dostupni i dnevni prihvatni centri koji se otvaraju po potrebi, najčešće u toku zime, rade ograničeno radno vreme u toku dana i korisnicima pružaju obrok, odeću i zadovoljenje osnovnih higijenskih potreba.<sup>291</sup> Ovi dnevni centri postoje na četiri lokacije u Beogradu i to na Zelenom vencu, u opštinama Stari grad, Vračar i Palilula. Ovu vrstu usluge pruža Sekretarijat za socijalnu zaštitu u saradnji sa Crvenim krstom Grada Beograda od 2018. godine. Kada se govori o dodatnim kapacitetima za smeštaj beskućnika, po potrebi se otvaraju privremena prenoćišta, takođe najčešće u zimskom periodu. Ovakva prenoćišta postoje na Autokomandi i na Vračaru, smeštaj je ukupno 40 kreveta, otvaraju se na početku zimske sezone i budu otvorena do 31. marta.<sup>292</sup>

Početkom januara 2023. godine na smeštaju je bilo 52 korisnika. Očekivano, sa početkom hladnog vremena broj prijema je povećan. U prihvatilištu borave osobe starosti od 25 do 95 godina. Niko od trenutnih korisnika prihvatilišta nema posao, a najveći broj korisnika ima završenu srednju školu (22), osnovnu školu ima 15 korisnika, a fakultet 9 korisnika prihvatilišta. Uočljivo je da svi imaju neki zdravstveni problem, kod 44 korisnika dijagnostifikovana je neka mentalna bolest, a 5 ima problem sa bolestima zavisnosti. U ovom prihvatilištu korisnici se zadržavaju od 3 meseca do nekoliko godina (11 korisnika boravi u prihvatilištu duže od godinu dana). Mišljenje zaposlenih u prihvatilištu je da se broj korisnika iz godine u godinu smanjuje. Ipak u ustanovi i dalje borave lica koja ispunjavaju sve uslove za smeštaj u domovima za stare ali su zbog njihove popunjenosti još uvek u prihvatilištu. Predviđeno je da smeštaj u prihvatilištu traje najduže šest meseci, gde bi nakon toga nadležni centar za socijalni rad morao da nađe trajno rešenje za zbrinjavanje ovih osoba, ali iz dobijenih

---

291 Najčešće radno vreme je od 10–13 časova, ali ako su vremenske prilike napolju loše moguće je produžiti radno vreme.

292 „Saopštenje Mreže povodom otvaranja privremenog prenoćišta za osobe u situaciji beskućništva”, ADRA, 29. decembar.

podataka vidimo da se premeštaj iz ove ustanove retko ili skoro nikada ne dešava i da korisnici borave u prihvatilištu i nekoliko godina. Od 1. januara do kraja 2022. godine u prihvatilištu je ukupno bilo smešteno 180 korisnika, odnosno u tom periodu realizovano je 113 prijema. U prihvatilištu su dostupne usluge smeštaja, ishrane, medicinske zaštite i nege, psihosocijalna podrška i pomoć, radno-okupacione aktivnosti, kupanje i pranje ličnog veša. Zaposleno je 45 osoba i među njima su: lekari, socijalni radnici, psiholozi, negovatelji, medicinske sestre/tehničari, pravnik, radni terapeuti, radnici u kuhinji i higijeničari. Na osnovu dobijenih podataka vidi se da nisu popunjeni smeštajni kapaciteti, a da sa druge strane postoji veliki broj beskućnika na ulici i činjenicu da se privremena prihvatilišta koja se otvaraju u toku zime odmah popune. Razlog ovome možda leži u činjenici da smeštaj u prihvatilište ide preko nadležnog centra za socijalni rad, a da veliki broj beskućnika nije na evidenciji CSR i ne koristi njihove usluge. To znači da administrativne procedure CSR dodatno otežavaju određenim ugroženim kategorijama građana pristup, imajući u vidu da samo CSR svoje korisnike pod određenim uslovima može da smesti u prihvatilište.

Praksa otvaranja privremenih prenočišta je dobra zato što ljudi mogu sami da se prijave za korišćenje ove usluge u samom centru, a ne da ostvaruju ovu uslugu preko nadležnog centra za socijalni rad.

#### *7.2.1.2. Prihvatilište za odrasla i starija lica u Novom Sadu*

U okviru kompleksa Doma za starije i penzionere u Futogu, kao zaseban i namenski građen objekat, funkcioniše Prihvatilište za odrasla i starija lica. Funkcija Prihvatilišta za odrasla i starija lica je da prihvati i privremeno zbrine sva lica u stanju socijalne potrebe, a koja su akutno ugrožena. Prihvataju se, i privremeno zbrinjavaju, lica koja se trenutno nalaze u situaciji da su vitalno ugrožena zbog teškog zdravstvenog stanja, loše materijalne situacije, nerešenog stambenog problema, alkoholizma, društveno negativnog ponašanja (skitnja, prosjačenje).

Smeštajni kapacitet Prihvatilišta je bio 35 mesta, a od avgusta 2018. godine rekonstrukcijom i dogradnjom, koju su finansirali Pokrajnska vlada, Uprava za kapitalna ulaganja Vojvodine i Grad Novi Sad, obezbeđeno je 60 mesta. Usluge koje se pružaju korisnicima obuhvataju: smeštaj u savremenom i funkcionalno opremljenom objektu, ishrana, zdravstvena zaštita i nega, usluge socijalnog rada, radno-okupacione terapije, kulturno-zabavnih i sportsko-rekreativnih aktivnosti.

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.<sup>293</sup>

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

---

293 Podaci i statistika prikupljeni su putem anketa i upitnika upućenih ovoj ustanovi od strane Beogradskog centra za ljudska prava.



prijema osoba koje su u terminalnoj fazi bolesti. U Prihvatištu boravi i 11 osoba koje ne poseduju lična dokumenta.

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 Prihvatištu 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.

Pored prihvatilišta postoji i Svrtište za beskućnike. Uslugama Svrtišta za beskućnike obuhvaćena su egzistencijalno ugrožena odrasla i starija lica na teritoriji grada Novog Sada. U Svrtište za beskućnike korisnici dolaze: na ličnu inicijativu, na inicijativu centra za socijalni rad, dojavom građana, intervencijom zdravstvene ustanove, intervencijom policijske uprave. U Svrtištu je zaposleno devet osoba i to dva socijalna radnika, tri negovateljice i jedan negovatelj, dva referenta socijalno-preventivnog rada-vozača, jedna spremačica.

U pripremi je izgradnja Prihvatišta za odrasla i stara lica u Futogu čiji bi kapaciteti pružili smeštaj za oko 100 korisnika. Iako je izgradnja novog objekta bila najavljena početkom 2022. godine, projektna dokumentacija još uvek nije završena i sa izgradnjom još uvek nije započeto.<sup>294</sup>

### 7.2.1.3. Prihvatište u Nišu

Iako drugi po veličini grad u Srbiji, Niš nema prihvatilište za beskućnike. Opravdanje čelnici Niša, kao i prethodnih godina, nalaze u tvrdnji 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 rizik da ostanu tamo.<sup>295</sup> Praksa CSR bila je da licima koja nemaju smeštaj daju jednokratnu pomoć kako bi ta lica iznajmila smeštaj i na taj način se zbrinuli.<sup>296</sup> Navodi se primer osobe koja nakon izlaska iz zatvora nije imala gde da živi i CSR mu je jednokratno dao novčanu pomoć od 10.000 dinara kako bi iznajmio smeštaj tokom zime. U toku marta 2022. godine otvoreno je Prihvatište za odrasle i stare osobe kojima je neophodan smeštaj i hitna pomoć posebno tokom zime. Predviđeno je da prihvatilište radi tokom cele godine, a kapacitet je predviđen za 15 osoba.

---

294 „U pripremi izgradnja Prihvatišta za odrasla i stara lica u Futogu za oko 100 korisnika”, *Ekapija.com*, 16. decembar.

295 „Davidović: Na teritoriji Grada Niša nema beskućnika”, *Južne vesti*, 27. novembar 2021. godine.

296 „Niš još nema prihvatilište za beskućnike, Centar za socijalni rad im daje novac da iznajme sobu”, *Danas*, 14. januar.

Prihvatilište je pod nadležnošću ustanove „Mara“. U ovu ustanovu smeštaj će biti moguć nakon uputa nadležnog CSR. Gradonačelnica Niša je na otvaranju ove ustanove naglasila da u prihvatilištu neće moći da borave beskućnici kao ni lica problematičnog ponašanja i lica sa teškim zdravstvenim stanjem.<sup>297</sup> Ono što je takođe bilo interesantno jeste da je prihvatilište bilo puno i u toku letnjih meseci. U avgustu je u prihvatilištu boravilo oko 10 korisnika.<sup>298</sup>

U prihvatilištu je na početku 2023. godine boravilo 12 korisnika, odraslih i starih osoba koje žive u neuslovnim prostorima za boravak u zimskim mesecima ili nemaju potreban smeštaj nakon bolničkog lečenja.<sup>299</sup>

Korisnici ovde mogu da borave najduže do šest meseci u toku godine dok im se ne nađe neki adekvatan smeštaj.

#### 7.2.1.4. 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.

Početakom 2023. godine na smeštaju se nalazilo 22 korisnika. Ukupan broj korisnika smeštaja u toku prošle godine je 41 korisnik. Zaposleni, očekivano, naglašavaju da je veći broj prijema u toku zimskog perioda, a generalno broj korisnika je smanjen u toku 2022. godine zbog odluke Upravnog odbora Crvenog krsta Smederevo o obustavljanju daljeg prijema korisnika, zbog loše finansijske situacije. U toku su pregovori sa gradskom upravom grada Smedereva, o daljem statusu Prihvatilišta.

Kada analiziramo profil korisnika, najmlađe lice ima 24, a najstarije 88 godina i zastupljena su oba pola podjednako. Na smeštaju su i dve porodice (majka i ćerka, drugu porodicu čine brat i sestra). Dvanaest korisnika ima porodice ali su kao i u većini slučajeva, porodični odnosi disfunkcionalni i samo mali broj korisnika ima neki kontakt sa srodnicima. Niko od korisnika prihvatilišta nema posao, najviše korisnika ima završenu srednju školu (8), sedam korisnika nema završenu osnovnu školu, šest korisnika ima samo osnovnu školu a jedan korisnik ima završen fakultet.

I u ovom prihvatilištu zdravstveno stanje je narušeno kod 20 korisnika, takođe polovina korisnika (13) ima neki vid psihičkih smetnji, šest korisnika ima problema sa alkoholizmom dok se samo njih dvoje leči od alkoholizma.

U prihvatilištu je zaposleno 10 ljudi na poslovima stručnih radnika, negovateljica, 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.

---

297 „Otvoreno prihvatilište za odrasle i stare osobe“, *Grad Niš*, 14. mart.

298 „Prihvatilište za stara lica i beskućnike puno iako je leto“, *Niškevesti.rs*, 20. avgust.

299 „U prihvatilištu za odrasle trenutno boravi 12 korisnika“, *Niškevesti.rs*, 13. januar 2023. godine.

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 adekvatnom 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.

#### *7.2.1.5. Prihvatilište za beskućnike u Subotici*

U Subotici postoji privremeno prihvatilište i otvara se u zimskom periodu. U organizaciji učestvuju zaposleni i volonteri Crvenog krsta, i zaposleni u Centru za socijalni rad Subotica. Postupak za korišćenje usluga privremenog smeštaja u prihvatilištu za beskućnike sprovodi CSR.

Na početku zimskog perioda, na inicijativu CSR Subotica, grad je otvorio privremeno prihvatilište u Subotici. Ove godine prihvatilište je otvoreno na novoj adresi, u prostoru koji je adaptiran i renoviran za adekvatan smeštaj korisnika.<sup>300</sup> Kapacitet prihvatilišta je duplo manji nego predhodne godine i iznosi samo devet ležajeva. Prihvatilište je otvoreno 12. decembra i već po otvaranju kapacitet prihvatilišta bio je popunjen. Sve ovo ukazuje na neophodnost pronalaženja trajnog rešenja u smislu dostupnosti prihvatilišta većem broju ljudi, na duži vremenski period.

Uprkos popunjenosti kapaciteta tokom zimskog perioda u toku prethodnih godina, prihvatilište nije otvoreno u ostalom periodu godine, pa čak ni tokom cele zime.

U prihvatilištu korisnici imaju obezbeđena 3 obroka, odeću i obuću, sredstva za higijenu, opšti zdravstveni pregled i konsultacije sa predstavnicima Centra za socijalni rad.

#### *7.2.1.6. 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, radovi još uvek nisu počeli.

---

300 „Otvoreno Privremeno prihvatilište za beskućnike u Subotici: Bolji uslovi za najugroženije građane”, *Danas*, 13. decembar.

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 85 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 najboljeg rešenja za nastavak daljeg samostalnog života. Kapacitet prihvatilišta je 10 mesta, te ne čudi što je kapacitet popunjen tokom cele godine. Prema dobijenim podacima, najviše korisnika prihvatilišta ima završenu osnovnu školu (7), pet korisnika ima završenu srednju, a tri korisnika nema završenu ni osnovnu školu. Interesantan podatak je i da tri korisnika centra imaju porodicu, a dva korisnika imaju bračnog, odnosno vanbračnog partnera. Svakako ovaj podatak ukazuje na disfunkcionalne porodične odnose. Niko od korisnika nema posao, a svi imaju zdravstvene probleme, jedan korisnik ima problema sa bolestima zavisnosti, a tri korisnika ima mentalne probleme. U toku 2022. godine na smeštaju je bilo 45 korisnika koji su boravili najduže 6 meseci. Kao i u većini prihvatilišta i ovde se nalaze korisnici koji ispunjavaju uslov za smeštaj u Domu za stara lica ali s obzirom da Dom nema kapacitet za njihov smeštaj oni ostaju u prihvatilištu. 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.

#### *7.2.1.7. Prihvatilište za odrasla i stara lica u Vranju*

Prihvatilište za odrasla i stara lica se nalazi u okviru Centra za razvoj lokalnih usluga socijalne zaštite Vranje i postoji od 2008. godine. Ujedno, to je i jedina usluga smeštaja na teritoriji pčinjskog okruga u kome živi preko 200.000 stanovnika. Kapacitet je 35 osoba, a tokom zime ovaj broj može da bude i udvostručen. Skoro svi korisnici su imali zdravstvene probleme, a česti su problemi sa alkoholom i drogama. Čak i kada se osobe samostalno jave u prihvatilište, oni bivaju upućeni u CSR, jer je obavezno posredovanje CSR prilikom prijema. S obzirom da u Vranju ne postoji dom za stare, dešava se da neki od korisnika borave i po nekoliko godina. Jedna korisnica u prihvatilištu boravi čak osam godina. U prihvatilište se često smeštaju pacijenti koji se otpuste iz bolnice, a kojima nije potrebna nega 24 časa.

Korisnicima su obezbeđene usluge smeštaja, ishrane, nege, psihosocijalna podrška, pravna pomoć i pomoć prilikom traženja posla. U prihvatilištu je zaposleno 16 ljudi na poslovima stručnih radnika i saradnika, negovatelja i medicinskih radnika. Zaposleni u prihvatilištu navode da je jedan od problema nedovoljna podrška porodicama čiji su članovi stari i bolesni. Neki od korisnika koji se nalaze u prihvatilištu su tu smešteni iz razloga što članovi njihovih porodica nemaju kapaciteta i mogućnost da brinu o njima.

### *7.2.2. Deca kao korisnici*

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.<sup>301</sup>

#### *7.2.2.1. Prihvatilište za decu Beograda*

Prihvatilište za decu Beograda je ustanova socijalne zaštite u nadležnosti Sekretarijata za socijalnu zaštitu Grada Beograda. Ova ustanova zbrinjava najosetljivije kategorije mladih iz Beograda, pa i cele Srbije koja se zateknu na teritoriji Beograda, uzrasta od 7 do 18 godina, među kojima su žrtve nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja, žrtve trgovine ljudima, deca bez roditeljskog staranja, i deca koja se nalaze na ulici. Zvanični kapacitet Prihvatilišta je 30 korisnika, dok se realno raspolože sa 16 kreveta (8 za dečake i 8 za devojčice).

Prihvatilište nudi dve vrste usluga za decu i mlade i to su usluge smeštaja u prihvatilište za privremeno zbrinjavanje dece i mladih u kriznim situacijama (do 48 korisnika) i dnevnu uslugu svratišta za pružanje privremenih ili povremenih intervencija, i zadovoljavanje trenutnih potreba dece i mladih koja se nalaze u uličnoj situaciji i dobrovoljno zatraže ili pristanu na ovu uslugu (do 30 korisnika).

U prihvatilište decu upućuju nadležni centri za socijalni rad, organi pravosuđa (sud i tužilaštva) i organi MUP-a uz asistenciju centra za socijalni rad. Prijem dece se vrši 24 časa dnevno tokom cele kalendarske godine. Dete ostaje u prihvatilištu dok se za njega ili nju ne nađe najbolje rešenje dugotrajnog smeštaja i brige, poštujući prava i interese deteta. Boravak u okviru usluge šmetaja u prihvatilište je zakonom ograničen do šest meseci.

Godišnji broj korisnika je 400–600 dece i mladih, a potreba za brigom koju Prihvatilište pruža raste svake godine. Brza i efikasna intervencija, identifikacije deteta, detekcije akutnih problema, primena mera zaštite i reintegracije u društvenu sredinu, pružilo je zaštitu velikom broju dece.

U Prihvatilištu deca imaju higijensko-zdravstveni tretman i zaštitu, opservaciono-dijagnostički tretman, vaspitno-edukativno-obrazovni individualni i grupni rad, socioterapiju, uključivanje i podršku u procesu profesionalnog osposobljavanja, psihološke radionice, radno-fizičke i rekreativne aktivnosti, kao i kreativno-stvaralačke radionice.

Usluga svratišta namenjena je za decu i mlade koji su u uličnoj situaciji na teritoriji Beograda i koju svojevolsjno žele da koriste. Korisnici su uzrasta od 7 do 18 godina, a u izuzetnim slučajevima se pruža boravak i mlađoj deci ukoliko dolaze u

---

301 Više informacija dostupno je na internet stranici Mreže organizacija za decu Srbije – MODS.

pratnji braće ili sestara, i ukoliko je utvrđeno da žive u zajedničkom domaćinstvu. Boravak je dostupan svakog radnog dana od 8.00 do 16.00 časova tokom cele godine. Najveći broj korisnika usluge svratišta su deca muškog pola.

Zaposleni ističu kao najveći problem nedovoljnu iskorišćenost usluga svratišta. Na osnovu dobijenih podataka uočljivo je da nije bilo zainteresovanih korisnika za korišćenje usluga svratišta na principu dobrovoljnosti u 2022. godini, kao ni upućivanja korisnika od strane relevantnih institucija socijalne zaštite. Takođe, zaposleni navode da u proseku samo četvero dece koristi usluge svratišta. Ovaj podatak više govori u slaboj prepoznatljivosti ove institucije kod dece i mladih u uličnoj situaciji, zbog čega je potrebno uložiti dodatne napore kako bi se usluge svratišta približile što većem broju dece i mladih koji se nalaze u uličnoj situaciji.

Termin „deca u uličnoj situaciji” podrazumeva pre svega decu čiji život i rad zavisi od ulice, bilo da su sama, sa vršnjacima ili sa porodicom, ali i širu populaciju dece koja su oformila čvrste veze s javnim površinama i kojoj ulica igra važnu ulogu u svakodnevnom životu. Svratišta se smatraju jednim od najodrživijih pristupa za pronalaženje dugoročnih rešenja za decu koja su u uličnoj situaciji, jer im pruža bezbedne uslove u kojima mogu da usmere pažnju na svoju budućnost.

U svratištu deca dobijaju pomoć i podršku u prevazilaženju kriznih situacija; uspostavljanju bezbednog i stabilnog porodičnog okruženja, i nastavak školovanja; razvijanju potencijala i znanja kroz raznovrsne edukativne programe. Kontinuirana briga u svratištu razvija svest o stalnosti, što je preduslov za pronalaženje održivih i dugoročnih rešenja za dete u saradnji sa centrom za socijalni rad, prvenstveno kroz pokušaj ujedinjenja deteta sa porodicom (ukoliko je to bezbedno i u njegovom najboljem interesu), pronalaženja odgovarajućeg smeštaja ili oblika samostalnog života.

Svratište pruža brojne usluge, higijensko zbrinjavanje i zdravstvenu zaštitu (što pomaže da se kod deteta razvije odgovornost za svoje i tuđe zdravlje), psihosocijalnu podršku, pomoć i posredovanje u obezbeđivanju dostupnosti drugih usluga (poput zdravstvenih, obrazovnih, socijalnih, pravnih i dr), obezbeđivanje obroka, obezbeđivanje uslova za održavanje lične higijene (čistu garderobu i sredstva za ličnu higijenu, što razvija navike redovnog održavanja higijene), nabavku odeće i obuće, i obezbeđivanje uslova za njihovo održavanje kao i edukaciju deteta u sticanju osnovnih životnih veština kroz individualno-savetodavni, grupno-radioničarski rad i drugih edukativnih aktivnosti (razvijanje motivacije za početak ili nastavak školovanja, pomoć pri ispunjavanju školskih obaveza; razvijanje veština za mirno rešavanje problema, komunikacionih veština, veština samozaštite, veština i znanja potrebnih za život i rad van ustanove).

#### 7.2.2.2. Svratište za decu i mlade Novi Sad

U Novom Sadu u okviru Svratišta postoji jedan prostor čiji je kapacitet za 30 dece. Uslugu Svratišta svakodnevno koristi između 40 i 60 dece i mladih. U periodu od početka godine do kraja godine Svratište je posetilo 722 dece i mladih. Na osnovu

dobijenih podataka primetno je da je u toku 2022. godine u Svratištu boravilo duplo veći broj dece i mladih u odnosu na 2021. godinu.<sup>302</sup>

Broj dečaka i devojčica koji koriste uslugu je skoro podjednak. Uglavnom su osnovnoškolskog uzrasta. Preko 90% korisnika je upisano u školski sistem, ali veliki problem postoji u neredovnom pohađanju nastave. Zaposleni ističu kao primer dobre prakse saradnju sa školom „Milan Petrović” koja se bavi funkcionalnim opismenjavanjem i obrazovanjem odraslih. U Svratištu postoji istureno odeljenje ove škole, te deca koja imaju između 15 i 19 godina koja nisu završila osnovnu školu mogu pohađati školu u Svratištu. Svi uglavnom imaju svoje biološke porodice sa kojima žive i u velikom broju slučajeva su to mnogočlane porodice. Korisnici Svratišta su uglavnom deca i mladi koji prose ili sakupljaju sekundarne sirovine i svi pripadaju ekstremno siromašnim porodicama. Većina dece dolazi iz dva naselja: Veliki rit i Bangladeš, ali ih ima i iz drugih delova grada. Veliki broj dece je romske nacionalnosti ali ima i Aškalija, mađarskih Roma, Srba.

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 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. Što se tiče pomoći i podrške deci, u značajnoj meri zaposleni ističu nedostatak rada sa roditeljima na razvijanju njihovih vaspitnih stilova i životnih veština.

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 9 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.

Svratište kao deo Centra za socijalni rad Grada Novog Sada je u potpunosti finansirano od strane Grada Novog Sada. Svratište nema otvoren žiro račun jer se primaju donacije isključivo u robi. Svratište u toku cele godine dobija donacije

---

302 Podaci i statistika prikupljeni su putem anketa i upitnika upućenih prihvatilištu odnosno Centru za integraciju mladih od strane Beogradskog centra za ljudska prava.

garderobe, konzervirane hrane, sredstava za higijenu, školski pribor i sl. Najvećim delom, u pitanju su donacije od strane građana, ali su u velikoj meri uključene i privatne firme i nevladin sektor.

### 7.2.2.3. 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.<sup>303</sup>

U aprilu 2021. najavljeno je da će zahvaljujući donaciji vlade Švajcarske svratiste ponovo otpočeti sa radom, a zvanično je otvoreno u julu 2021. godine. Prostorije Svratista za decu ulice se nalaze još uvek u prizemlju Romskog kulturnog centra. Deca u Svratistu, kao i prethodne godine, imaju psiho-socijalnu podršku, pomoć pri učenju, zdravstvenu zaštitu, obezbeđene obroke, mesto za odmor, kao i edukativne i kreativne radionice. U Svratistu, akcenat je stavljen na rad sa porodicama iz kojih deca dolaze kako bi im se pružila dodatna podrška i ojačali njihovi kapaciteti.<sup>304</sup>

Prema navodima predstavnika grada Niša, na ulici boravi više od 78 dece.<sup>305</sup> Dnevno centar poseti između 20 i 30 dece i mladih koji se nalaze u uličnoj situaciji.

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 svratistu” koji Romski kulturni centar realizuje uz pomoć programa Swiss PRO, Udruženja „Otvoreni klub” i Romskog udruženja „Cvetno sunce”.

## 7.3. Odgovor organizacija civilnog društva na problem beskućništva

### 7.3.1. 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: higijensko-humanitarne, medicinske usluge i psihosocijalna podrška.

Drumodom je tokom 2022. godine funkcionisao radeći ispod Brankovog mosta sa novobeogradske strane, kao i u blizini naselja na opštini Čukarica. Tim Drumodom u 2022. godini činilo je devetoro ljudi: dva higijensko-humanitarna radnika, lekar i dva medicinska tehničara, tri socijalne radnice i vozač. Adrin pravni savetnik je pridruženi član tima. Usluge koje drumodom tim pruža sastoje se od: terenskog rada, zdravstvenog savetovanja, pregleda i trijaže, upućivanja na sistem zdravstvene

---

303 „Niš dobija svratiste za decu ulice, ovog puta kao trajnu uslugu Grada”, *Južne vesti*, 12. april 2021.

304 „Svratiste za decu ulice otvoreno u Romskom kulturnom centru u Nišu”, *Danas*, 18. avgust 2021. godine.

305 „Niš pokrenuo uslugu ‘Na putu ka svratistu’”, *Jugpress.com*, 3. januar.



zaštite, posredovanje u komunikaciji, kao i pokrivanje troškova koji su nepokriveni zdravstvenim osiguranje. Korisnicima Drumodoma kroz psihosocijalno savetovanje pruža se podrška u individualnim slučajevima podrške ka integraciji (dobijanje državljanstva, ličnih dokumenata, pravna podrška, psihosocijalna podrška itd.). Drumodom pruža ove vrste usluga pet dana u sedmici.

U proseku se oko 50 beskućnika dnevno obraćalo za pomoć, što je oko 450 različitih osoba mesečno koji koriste neki od vidova podrške. Skoro 90% su činili muškarci koji su imali između 50 i 55 godina. Od osoba koje koriste neku uslugu na programu Drumodom prema rečima zaposlenih verovatno 75% ima porodicu, tj. nekog živog bližeg srodnika. Prema proceni Drumodom tima samo 5% korisnika programa su zaposlena lica.

Skoro 75% korisnika je imalo problema sa bolestima zavisnosti, 75% imalo je mentalne bolesti ili lakše psihološke probleme, dok gotovo 75% korisnika ima zdravstvenih problema. Osim toga većina je imala hronične bolesti. Takođe, 75% nije imalo lična dokumenta. Tokom 2022. godine prema iskustvima Drumodom tima, inflacija, sukob u Ukrajini i poskupljenje cena uticali su višestruko na pojačane potrebe na terenu. S jedne strane, usluge su postale skuplje jer je inflacija uticala na povećane troškove. S druge strane, od marta 2022. godine raste broj onih koji se obraća za podršku, a koji usluge ranije nisu koristili.

### *7.3.2. 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.<sup>306</sup>

### *7.3.3. Svratistište za decu Beograd – Centar za integraciju mladih*

Svratistište postoji na dve lokacije – na Zvezdari i na Novom Beogradu. Očekivan broj korisnika Svratistišta u 2023. godini je 500, a krajem godine u svratistištu je boravilo 391 dete. Svratistišta nemaju ograničen kapacitet, već se aktivnosti prilagođavaju broju dece koja su u trenutku prisutna, kao i njihovim individualnim potrebama. Stručni tim je tu da organizuje grupe i rad sa decom tako da svako dete zadovolji sve svoje dnevne potrebe.<sup>307</sup>

---

306 Dostupno na internet stranici Udruženja.

307 Podaci i statistika prikupljeni su putem anketa i upitnika upućenih prihvatilištu odnosno Centru za integraciju mladih od strane Beogradskog centra za ljudska prava.

Tokom 2022. godine, Svrtište je primilo 46 novih korisnika i korisnica, a ukupno je preko 420 dece koristilo predviđene usluge. Po pravilu, veći broj dece posećuje svrtišta u zimskim mesecima, odnosno kada su vremenski uslovi nepovoljni. Tokom poslednjih par godina broj dece se povećava. Prosečan broj dece koja posete svrtišta tokom jednog dana je 65.

Vreme zadržavanja deteta u Svrtištu zavisi od njegovih/njenih ličnih potreba. Neka deca svrate samo na obrok, neka na obrok i kupanje, a neke deca provode svo slobodno vreme u svrtištu (pre i posle škole).

Korisnici Svrtišta su devojčice i dečaci u uličnoj situaciji, uzrasta od 5 do 15 godina. Deca koja dolaze u Svrtište žive u ekstremnom siromaštvu, socijalno su isključena, imaju veoma ograničen pristup institucijama sistema, diskriminisana su i svakodnevno izložena brojnim rizicima. Ova deca najčešće stanuju u neformalnim naseljima, u okviru svojih bioloških porodica (prema istraživanju koje je CIM sproveo 2018. godine u 28 neformalnih naselja u Beogradu, prosečan broj članova domaćinstva bio je 5,1). Uslovi života u neformalnim naseljima su takvi da najveći broj porodica nema pristup tekućoj vodi i struji, stanuju u barakama koje su „zidane” od materijala koji su lako dostupni poput plastičnih, drvenih ili metalnih panela, kartona i slično. Te barake su najčešće male kvadrature i u jednoj prostoriji su spavaći, dnevni boravak i kuhinja. Većina porodica nema nikakav prostor za obavljanje lične higijene. Posledice ovakvog načina života su ozbiljne u smislu razvojnog potencijala dece, isključivanja iz obrazovanja, razvoja kvalitetnih socijalnih odnosa, psihološkog i socijalnog blagostanja.

Preko 95% dece koja koriste usluge Svrtišta su Romi. Najveći broj njih poseduje lična dokumenta i upisani su u školu. Takođe, među korisnicima Svrtišta, tj. decom u uličnoj situaciji, ima i povratnika po readmisiji. U svrtištima trenutno ima 65 readmisanata (od 391). Sva deca koriste usluge Svrtišta više godina. Korišćenje usluge se prekida u tri slučaja: 1. kada dete napuni 16 godina, tj. preraste uslugu; 2. kada trajno promeni grad/državu boravka; i 3. kada izađe iz ulične situacije. Treći uslov, kako naglašavaju zaposleni, do sada, nijedno dete nažalost nije ispunilo.

Deci je često potrebna psihološka ili podrška logopeda. Dodatno, za stručni tim je izazov da okupira dečju pažnju jer su im neki pojmovi (oblici, boje, geografski pojmovi...) strani i neinteresantni. Zato je od ključne važnosti primenjivati i negovati individualni pristup svakom detetu. Prisutne su vaspitna i edukativna zapuštenost, kao i poremećaj pažnje kod dece, a porodični odnosi su često disfunkcionalni.

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 svrtište su korisnici duži period.

Usluge Svrtišta mogu se podeliti u tri segmenta: 1. bazična podrška (hrana, higijena, odeća, obuća i ostale potrepštine, sigurno mesto); 2. individualna podrška (vaspitna, obrazovana, psihosocijalna, savetodavna osnaživanje, savladavanje osnovnih životnih veština); i 3. medijacija sa institucijama sistema (podrška u

ostvarivanju prava iz domena zdravstvene i socijalne zaštite, te sistema obrazovanja i drugih sistema).

Svako dete koje koristi usluge Svratista ima izrađen i pravovremeno ažuriran Individualni plan aktivnosti koji se prati u kreiranju bilo kakve usluge ka detetu.

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. Zaposleni u Svratistu 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.

U Svratistu je zaposleno 13 profesionalaca (dve socijalne radnice, dve terenske radnice, koordinatorica za obrazovanje, medicinska sestra, vršnjački edukator i šest vaspitača) i higijeničarka, a trenutno imamo 10 aktivnih volontera i volonterki. Takođe, Svratiste saraduje i sa više univerziteta čiji studenti obavljaju stručnu praksu.

Zaposleni kao preduslov za kreiranje adekvatnog nacionalnog ili lokalnog sistema podrške izdvajaju definisanje pojma „deca u uličnoj situaciji” i donošenje strategije za njihovu zaštitu. Ove preporuke daje i Opšti komentar br. 21 o deci u uličnoj situaciji UN Komiteta za prava deteta koji izdvaja decu u uličnoj situaciji kao posebnu grupu dece. Dalje, kao jedan od najvećih izazova u direktnom radu sa decom tim Svratista prepoznaje probleme u savladavanju školskog gradiva. Naime, veoma su česte situacije u kojima deca usvojenim znanjima ne prate školski niti kalendarski uzrast (recimo, dete u VI ili VII razredu ne zna da čita i piše, tj. potpuno je nepismeno).

Kao negativna posledica nedostatka obrazovanja, javlja se nemogućnost formalnog zaposlenja među grupom dece u uličnoj situaciji. Zbog ovoga, CIM je 2017. godine pokrenuo socijalno preduzeće, Kafe bar 16,<sup>308</sup> koje zapošljava bivše korisnike i korisnice svratista, a pre samog zaposlenja omogućava obuku za konobare i barmene kao i stručnu praksu. Sledeći izazov je ekstremno siromaštvo i nedostatak osnovnih sredstava za život. Zbog ovoga je na prvom mestu, a pre daljeg pružanja bilo kakvih usluga, neophodno obezbediti deci prostor i vreme da zadovolje potrebe za hranom i higijenom.

---

308 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 svratista.



## 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 Krivičnopravnu 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 dečijoj 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.
- Građanskopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji, *Sl. glasnik RS*, 102/07.
- Konvencija koja se odnosi na bezbednost i zdravlje u poljoprivredi, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 2/19.
- Konvencija MOR br. 11 o pravima udruživanja i koaliranja poljoprivrednih radnika, *Sl. novine Kraljevine Jugoslavije*, 44–XVI/30.
- Konvencija MOR br. 29 o prinudnom radu, *Sl. novine Kraljevine Jugoslavije*, 297/32.
- Konvencija MOR br. 87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava, *Sl. glasnik FNRJ (Međunarodni ugovori)*, 8/58.
- Konvencija MOR br. 98 o primeni principa prava organizovanja i kolektivnog pregovaranja, *Sl. list FNRJ (Međunarodni ugovori)*, 11/58.
- Konvencija MOR br. 132 o plaćenom godišnjem odmoru, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 52/73.
- Konvencija MOR br. 156 o jednakim mogućnostima i tretmanu za radnike i radnice (radnici sa porodičnim obavezama), *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 7/87.
- Konvencije MOR br. 159 o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, *Sl. glasnik SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 3/87.
- Konvencija MOR br. 167 o bezbednosti i zdravlju u građevinarstvu, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 42/09.
- Konvencija MOR br. 183 o zaštiti materinstva, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/10.
- Konvencija MOR br. 187 o promotivnom okviru bezbednosti i zdravlja na radu, *Sl. glasnik RS Međunarodni ugovori)*, 42/09.
- Konvencija o 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 pravima osoba sa invaliditetom, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 42/09.
- 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*, 2/50. Dodatak I.
- 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.

- Konvencija Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 19/09.
- Konvencija Saveta Evrope o 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 obrazovanju, *Sl. list SFRJ (Dodatak)*, 4/64.
- Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope 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 Ujedinjenih nacija 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 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 uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o promeni klime, *Sl. glasnik RS*, 88/07.
- 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.
- Sporazum o zajmu između KfW, Frankfurt na Majni i Republike Srbije za Program „Vodosnabdevanje i prečišćavanje otpadnih voda u opštinama srednje veličine u Srbiji VI (faza II)”, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 4/22.

- Sporazum o zajmu (Projekat čiste energije i energetske efikasnosti za građane) između Republike Srbije i Međunarodne banke za obnovu i razvoj, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 6/22.
- 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.
- Ugovor o kreditnom aranžmanu između Francuske agencije za razvoj, kao Zajmoprimca i Republike Srbije, kao Zajmoprimca, za realizaciju Programa čvrstog otpada u Srbiji, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/22.
- Ugovor o kreditnom aranžmanu u iznosu do 203.775.000 evra osiguranog kod China Export & Credit Insurance Corporation za finansiranje prve faze Projekta sakupljanja i prečišćavanja otpadnih voda centralnog kanalizacionog sistema grada Beograda, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/22.
- Ugovor o zajmu (Program čvrstog otpada u Srbiji), između Republike Srbije i Evropske banke za obnovu i razvoj, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/22.
- Ugovor o zajmu (Program za otpornost na klimatske promene i navodnjavanje u Srbiji – faza II), između Republike Srbije i Evropske banke za obnovu i razvoj, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/22.

## 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.
- Nacionalna strategija za mlade za period od 2015. do 2025. godine, *Sl. glasnik RS*, 20/15.
- Naredba o prestanku važenja Naredbe o zabrani okupljanja u Republici Srbiji na javnim mestima u zatvorenom i otvorenom prostoru, *Sl. glasnik RS*, 33/22.
- 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 Privremenog nadzornog tela za praćenje medija tokom izborne kampanje, *Sl. glasnik RS*, 97/21.
- Odluka o obrazovanju Saveta za nacionalne manjine, *Sl. glasnik RS*, 32/15, 91/16, 78/17 i 156/20.
- Odluka 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 raspisivanju republičkog referenduma radi potvrđivanja Akta o promeni Ustava Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, 105/21.
- Odluka o utvrđivanju konačnog broja birača za glasanje na neposrednim izborima za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina, raspisanim za 13. novembar 2022. godine, *Sl. glasnik RS*, 124/22.
- 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 Listi lekova koji se propisuju i izdaju na teret sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja, *Sl. glasnik RS*, 40/22 i 144/22.
- Pravilnik o medicinskim kriterijumima, načinu i uslovima za utvrđivanje smrti, *Sl. glasnik RS*, 73/19.
- Pravilnik o minimalnim uslovima za pružanje medijske usluge i kriterijumima za odlučivanje u postupku izdavanja dozvole za pružanje medijske usluge na osnovu sprovedenog javnog konkursa, *Sl. glasnik RS*, 46/16.
- 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 na koji komunalna milicija saopštava namere o tom snimanju, *Sl. glasnik RS*, 27/20 i 101/20.
- Pravilnik o načinu snimanja na javnom mestu i načinu saopštavanja namere o tom snimanju, *Sl. glasnik RS*, 111/20.
- 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 policijskim ovlašćenjima, *Sl. glasnik RS*, 41/19 i 93/22.
- Pravilnik o postupku prijema sudijskih pripravnika, *Sl. glasnik RS*, 92/17.
- Pravilnik o postupku prijema tužilačkih pripravnika, *Sl. glasnik RS*, 92/17.
- Pravilnik o prelasku sa analognog na digitalno emitovanje i pristup multipleksu, *Sl. glasnik RS*, 86/14, 18/15, 30/15 i 50/15.
- Pravilnik o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja, *Sl. glasnik RS*, 16/16 i 8/17.
- 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 deinstitucionalizacije i razvoja usluga socijalne zaštite u zajednici za period 2022–2026, *Sl. glasnik RS*, 12/22.
- 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 za period od 2022. do 2030. godine, *Sl. glasnik RS*, 12/22.
- 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 razvoja veštačke inteligencije u Republici Srbiji za period 2020–2025. godine, *Sl. glasnik RS*, 96/19.
- 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 rodnu ravnopravnost za period od 2021. do 2030. godine, *Sl. glasnik RS*, 103/21.
- Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period 2022–2030. godine, *Sl. glasnik RS*, 23/22.
- Strategija za sprečavanje i borbu protiv rodno zasnovanog nasilja prema ženama i nasilja u porodici za period 2021–2025. godine, *Sl. glasnik RS*, 47/21.
- Strategija za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji od 2022. do 2030. godine, *Sl. glasnik RS*, br. 23/22.
- 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.

- Ukaz o raspuštanju Narodne skupštine Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, 22/22.
- 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 koeficijentima za obračun i isplatu plata zaposlenih u javnim službama, *Sl. glasnik RS*, 44/01, 15/02, – dr. uredba, 30/02, 32/02 – ispr., 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03, 67/04, 120/04, 5/05, 26/05, 81/05, 105/05, 109/05, 27/06, 32/06, 58/06, 82/06, 106/06, 10/07, 40/07, 60/07, 91/07, 106/07, 7/08, 9/08, 24/08, 26/08, 31/08, 44/08, 54/08, 108/08, 113/08, 79/09, 25/10, 91/10, 20/11, 65/11, 100/11, 11/12, 124/12, 8/13, 4/14, 58/14, 113/17 – dr. zakon, 95/18 – dr. zakon, 86/19 – dr. zakon, 157/20 – dr. zakon, 19/21, 48/21 i 123/21 – dr. zakon.
- Uredba o kriterijumima za dodelu podsticaja poslodavcima koji zapošljavaju novonastanjena lica u Republici Srbiji, *Sl. glasnik RS*, 67/22.
- Uredba o merama za sprečavanje i suzbijanje zarazne bolesti COVID-19, *Sl. glasnik RS*, 33/22, 48/22, 53/22, 69/22 i 144/22.
- Uredba o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći, *Sl. glasnik RS*, 112/14.
- Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na azil, *Sl. glasnik RS*, 101/16 i 58/18.
- Uredba o organizovanju rada poslodavaca za vreme vanrednog stanja, *Sl. glasnik RS*, 31/20.
- 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, 79/21 i 92/22.
- 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 i 115/21.

- Ustavni zakon za sprovođenje Akta o promeni Ustava, *Sl. glasnik RS*, 115/21.
- Ustavni zakon za sprovođenje Ustava, *Sl. glasnik RS*, 98/06.
- Zakon o agencijskom zapošljavanju, *Sl. glasnik RS*, 86/19.
- 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, 91/15 i 113/17 – dr. zakon.
- 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 2022. godinu, *Sl. glasnik RS*, 110/21 i 125/22.
- 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 doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, *Sl. glasnik RS*, 84/04, 61/05, 62/06, 5/09, 52/11, 101/11, 7/12 – usklađeni din. izn., 8/13 – usklađeni din. izn., 47/13, 108/13, 6/14 – usklađeni din. izn., 57/14, 68/14 – dr. zakon, 5/15 – usklađeni din. izn., 112/15, 5/16 – usklađeni din. izn., 7/17 – usklađeni din. izn., 113/17, 7/18 – usklađeni din. izn., 95/18, 4/19 – usklađeni din. izn., 86/19, 5/20 – usklađeni din. izn., 153/20, 6/21 – usklađeni din. izn., 44/21, 118/21, 10/22 – usklađeni din. izn. i 138/22.
- Zakon o državljanstvu Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, 135/04, 90/07 i 24/18.
- Zakon o državnim i drugim praznicima u Republici Srbiji, *Sl. glasnik RS*, 43/01, 101/07 i 92/11.
- 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, 157/20 i 142/22.



- Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, *Sl. glasnik RS*, 101/05, 54/07, 36/10 i 44/18 – dr. zakon.
- 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., 111/21 – dr. zakon i 124/22 – usklađeni din. izn.
- Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, *Sl. glasnik RS*, 14/22.
- 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 inspekcijском nadzoru, *Sl. glasnik RS*, 36/15, 44/18, – dr. zakon i 95/18.
- 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*, 14/22.
- Zakon o izboru predsednika Republike, *Sl. glasnik RS*, 14/22.
- 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, 161/20, 129/21 i 42/22.
- 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*, 14/22.
- Zakon o ljudskim ćelijama i tkivima, *Sl. glasnik RS*, 57/18 i 111/21 – odluka US.
- Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica, *Sl. glasnik RS*, 85/05.
- Zakon o matičnim knjigama, *Sl. glasnik RS*, 20/09, 145/14 i 47/18.
- Zakon o medicinskim sredstvima, *Sl. glasnik RS*, 105/17.
- Zakon o ministarstvima, *Sl. glasnik RS*, 128/20 i 116/22.
- Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova, *Sl. glasnik RS*, 125/04, 104/09 i 50/18.
- Zakon o mladima, *Sl. glasnik RS*, 50/11 i 116/22 – dr. zakon.
- 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 Narodnoj skupštini, *Sl. glasnik RS*, 9/10.
- 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, 95/18 – autentično tumačenje i 2/23 – odluka US.
- 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, 6/20 i 129/21.
- Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, *Sl. glasnik RS*, 55/13, 101/17, 27/18 – dr. zakon, 10/19 i 129/21.
- Zakon o parničnom postupku, *Sl. glasnik RS*, 72/11, 49/13 – odluka US, 74/13 – odluka US, 55/14, 87/18 i 18/20.
- Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, *Sl. glasnik RS*, 34/03, 64/04 – odluka US, 84/04 – dr. zakon, 85/05, 101/05 – dr. zakon, 63/06 – odluka US, 5/09, 107/09, 30/10 – dr. zakon, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14, 142/14, 73/18, 46/19 – odluka US, 86/19, 62/21, 125/22 i 138/22.
- Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, 30/18.
- Zakon o platama u državnim organima i javnim službama, *Sl. glasnik RS*, 34/01, 62/06 – dr. zakon, 63/06 – ispr. dr. zakona, 116/08 – dr. zakon, 92/11, 99/11 – dr. zakon, 10/13, 55/13, 99/14, 21/16 – dr. zakon.
- Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima, *Sl. glasnik RS*, 50/18.
- Zakon o policiji, *Sl. glasnik RS*, 6/16, 24/18 i 87/18.
- Zakon o političkim strankama, *Sl. glasnik RS*, 36/09 i 61/15 – odluka US.
- Zakon o 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 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 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 prebivalištu i boravištu građana, *Sl. glasnik RS*, 87/11.
- Zakon o predmetima opšte upotrebe, *Sl. glasnik RS*, 25/19 i 44/22.
- Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju, *Sl. glasnik RS*, 18/10, 101/17, 113/17 – dr. zakon, 95/18 – dr. zakon, 10/19, 86/19 – dr. zakon, 157/20 – dr. zakon, 123/21 – dr. zakon i 129/21.
- Zakon o prekršajima, *Sl. glasnik RS*, 65/13, 13/16, 98/16 – odluka US, 91/19, 91/19 – dr. zakon i 112/22 – odluka US.
- Zakon o presađivanju ljudskih organa, *Sl. glasnik RS*, 57/18 i 111/21 – odluka US.
- Zakon o privatnom obezbeđenju, *Sl. glasnik RS*, 104/13, 42/15 i 87/18.
- Zakon o privremenom uređivanju načina naplate takse za javni medijski servis, *Sl. glasnik RS*, 112/15, 108/16, 95/18, 86/19, 153/20, 129/21 i 42/22.
- 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, 32/13 i 14/22 – dr. zakon.
- 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 referendumu i narodnoj inicijativi, *Sl. glasnik RS*, 11/21 i 119/21.
- 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 i 117/22 – odluka US.
- Zakon o socijalnom preduzetništvu, *Sl. glasnik RS*, 14/22.
- 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, 94/21 i 14/22.
- 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, 52/21, 129/21 i 129/21 – dr. zakon.
- 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*, 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 supstancama koje se koriste u nedozvoljenoj proizvodnji opojnih droga i psihotropnih supstanci, *Sl. glasnik RS*, 107/05 i 25/19.
- Zakon o štrajku, *Sl. list SRJ*, 29/96 i *Sl. glasnik RS*, 101/05 – dr. zakon i 103/12 – odluka US.
- Zakon o tajnosti podataka, *Sl. glasnik RS*, 104/09.
- Zakon o 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 uslovima za upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo i njihovoj zaštiti, *Sl. glasnik RS*, 91/15 i 50/18.

- Zakon o Ustavnom sudu, *Sl. glasnik RS*, 109/07, 99/11, 18/13 – odluka US, 103/15 i 40/15 – dr. zakon.
- Zakon o utvrđivanju 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, 103/15 i 153/20.
- 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 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, 106/15 – dr. zakon i 14/22.
- 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.
- Zakon o Vojsci Srbije, *Sl. glasnik RS*, 116/07, 88/09, 101/10 – dr. zakon, 10/15, 88/15 – odluka US, 36/18, 94/19 i 74/21 – odluka US.
- 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 zadrugama, *Sl. glasnik RS*, 112/15.
- Zakon o zadužbinama i fondacijama, *Sl. glasnik RS*, 88/10, 99/11 – dr. zakon i 44/18 – dr. zakon.
- Zakon o zaposlenima u javnim službama, *Sl. glasnik RS*, 113/17, 95/18, 86/19, 157/20 i 123/21.
- 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, *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 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, 35/19, 27/21 – odluka US i 62/21 – odluka US.





Za ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava, 2022. godina predstavlja jednu od najizazovnijih godina u novijoj istoriji. Nju su obeležili događaji koji su snažno uticali na već izuzetno nepovoljne društveno političke uslove za ostvarivanje ljudskih prava. Napadom Rusije na Ukrajinu 24. februara otpočeo je rat koji je iz korena promenio političke i ekonomske odnose u svetu, izazvao, pre svega, energetska krizu i krizu na tržištu hrane što je za posledicu imalo inflaciju i osetan pad kupovne moći i životnog standarda u Evropi, koju su snažno osetili i građani Srbije. Pojačane političke tenzije Srbije i Kosova izazvane sve jačim međunarodnim pritiskom da se pronađe način za normalizaciju odnosa praćene su brojnim političkim incidentima i provokacijama sa obe strane. Uz redovne predsedničke i izbore za odbornike Grada Beograda, 3. aprila održani su i vanredni izbori za narodne poslanike.

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 2022. godini.

Godinu za nama obeležili su referendum o ustavnim amandmanima i početak rada na pravosudnim zakonima kao i brojni protesti, štrajkovi i drugi vidovi organizovanja građana čija su prava ugrožena ili povređena. Novinari, organizacije civilnog društva i aktivisti često su izloženi napadima i pritiscima. Stanje na srpskoj medijskoj sceni se i dalje pogoršava. Zabeleženi su brojni slučajevi nasilja prema ženama, a čak 26 žena je ubijeno. Prema istraživanju Beogradskog centra za ljudska prava čak 73% građana Srbije smatra da im mesečna primanja ne obezbeđuju dostojanstven život.

## 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.

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, ..., 2021* (na srpskom i engleskom jeziku), 2007, ..., 2022.

*Izveštaj o ljudskim pravima mladih u Republici Srbiji u 2021. godini*, 2022.

*Pravo na azil u Republici Srbiji 2014, ..., 2022*  
(na srpskom i engleskom jeziku), 2015, ..., 2023.

### POSEBNA IZDANJA

Tomas Burgental, *Dete sreće*, 2010.

Vojin Dimitrijević, *Terorizam*, 2017

Goran Sandić, *Komplementarni vidovi međunarodne zaštite u Republici Srbiji*, 2020.

Marina Mijatović – Gorica Đokić – Milja Dimitrijević, *Prava zdravstvenih radnika  
tokom pandemije COVID-19 u Srbiji : heroji ili zanemarene žrtve?*, 2022.