



РЕПУБЛИКА
СРБИЈА
СС
1107/22

ПИСАРНИЦА МУП-а РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
БЕОГРАД

ПРИМЉЕНО: 27. 12. 2022 1

Орг. јед.	Број	Прилог	Бредности
01#	1401798/22		



ПОВЕРЕНИК ЗА
ЗАШТИТУ
РАВНОПРАВНОСТИ

бр. 011-00-33/2022-02 датум: 22.12.2022.године

МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА Братислав Гашић, министар

11000 БЕОГРАД
Бул. Михајла Пупина 2а

Предмет: Иницијатива за измене и допуне члана 3. став 1. тачка 15. и члана 16. Закона о јавном реду и миру

Поштовани господине Гашићу,

Као што Вам је познато, Повереник за заштиту равноправности у оквиру надлежности прописаних Законом о забрани дискриминације¹ прати спровођење закона и других прописа и иницира доношење или измену прописа у циљу унапређења равноправности и заштите од дискриминације. С тим у вези, указујемо на потребу да се размотри измена и допуна Закона о јавном реду и миру („Службени гласник РС“, бр. 6/16 и 24/18), и то члана 3. став 1. тачка 15. којом је прописано значење израза „проституција“ и члана 16. овог закона којим се проституција утврђује као противправно дело против јавног реда и мира и прописује санкција.

У Републици Србији од 2016. године на снази је Закон о јавном реду и миру који прописује да је бављење проституцијом прекршај, за који се прописује новчана или затворска казна. Значајна промена која је уведена овим законом свакако јесте то што је прописано кажњавање и корисника услуге проституције, што ранији закон није предвиђао. Међутим иако закон прописује кажњавање свих актера, бројна истраживања показују да се у пракси најчешће кажњавају само пружаоци услуга. Подаци показују да се особе које се одају проституцији кажњавају „5 пута више у односу на оне који користе услуге проституције“².

Приликом последњих измена намера законодавца је била да на једнак начин третира оне који се одају проституцији и оне који користе ове услуге с обзиром да је прописао једанке казне за обе стране. Међутим не треба изгубити из вида податке који указују да улазак у проституцију у највећем броју случајева не представља слободан избор, већ представља резултат принуде

¹ „Службени гласник РС“, бр. 22/09 и 52/21, члан 33. став 1. тачка 7, а у вези тачке 5.

² У име мушког народа, Анализа осуђујућих судских пресуда за прекршајно дело проституције, стр.102, Ауторка Сања Павловић и Христина Цвентинчанин Кнежевић

и/или преваре, сиромаштва, један је од најокрутнијих облика експлоатације и дискриминације и неретко је у вези са трговином људима и ропством. Сексуална експлоатација, као један од најсуровијих облика кршења људских права је у директној вези са родном неједнакошћу при чему су жене најчешће жртве. Због тога оваква подела одговорности између неравноправних сама по себи упућује на то да је Закон потребно изменити.

Имајући у виду наведено, Повереник користи прилику да укаже на поједине одредбе Устава и закона.

Устав Републике Србије³ у члану 21. забрањује сваку дискриминацију, непосредну или посредну, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета.

Уставна забрана дискриминације ближе је разрађена Законом о забрани дискриминације⁴, којим је дискриминација дефинисана као свако неоправдано прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање (искључивање, ограничавање или давање првенства), у односу на лица или групе као и на чланове њихових породица, или њима блиска лица, на отворен или прикривен начин, а који се заснива на раси, боји коже, прецима, држављанству, националној припадности или етничком пореклу, језику, верским или политичким убеђењима, полу, роду, родном идентитету, сексуалној оријентацији, полним карактеристикама, нивоом прихода, имовном стању, рођењу, генетским особеностима, здравственом стању, инвалидитету, брачном и породичном статусу, осуђиваности, старосном добу, изгледу, чланству у политичким, синдикалним и другим организацијама и другим стварним, односно претпостављеним личним својствима. Чланом 20. овог закона прописано је да дискриминација постоји ако се поступа противно начелу родне равноправности, односно начелу поштовања једнаких права и слобода жена и мушкараца у политичком, економском, културном и другом аспекту јавног, професионалног, приватног и породичног живота. Забрањено је ускраћивање права или јавно или прикривено признавање погодности у односу на пол, односно род и родни идентитет или због промене пола, односно прилагођавања пола родном идентитету, као и због трудноће, породилског одсуства, одсуства ради неге детета или посебне неге детета. Забрањено је и физичко и друго насиље, експлоатација, изражавање мржње, омаловажавање, уцењивање и узнемиравање с обзиром на пол, односно род и родни идентитет, као и јавно заговарање, подржавање и поступање у складу са предрасудама, обичајима и другим друштвеним обрасцима понашања који су засновани на идеји подређености или надређености полова, односно стереотипних улога полова.

Чланом 6. став 1. тачка 10) Закона о родној равноправности⁵ прописано је да је родно засновано насиље сваки облик физичког, сексуалног, психичког, економског и социјалног насиља које се врши према лицу или групама лица због припадности одређеном полу или роду, као и претње таквим делима, без обзира на то да ли се дешавају у јавном или приватном животу, као и сваки облик насиља који у већој мери погађа лица која припадају одређеном полу. Тачком 11) истог става прописано је да насиље према женама означава кршење људских права и облик дискриминације према женама и сва дела родно заснованог насиља која доводе или могу да доведу до: физичке, сексуалне, психичке, односно, финансијске

³ Устав Републике Србије („Службени гласник РС”, бр. 98/06 и 115/21)

⁴ Закон о забрани дискриминације, („Службени гласник РС”, бр. 22/09 и 24/21), члан 2. став 1. тачка 1.

⁵ Службени гласник РС”, број 52/21

повреде или патње за жене, обухватајући и претње таквим делима, принуду или произвољно лишавање слободе, било у јавности било у приватном животу, док је тачком 12) прописано да насиље у породици означава свако дело физичког, сексуалног, психичког, односно економског насиља до којег долази у оквиру породице или домаћинства, односно између бивших или садашњих супружника или партнера, независно од тога да ли извршилац дели или је делио исто боравиште са жртвом. Тачком 13) прописано је да узнемиравање јесте свако нежељено понашање које има за циљ или последицу повреду достојанства лица или групе лица на основу пола, односно рода, а нарочито ако се тиме ствара страх или непријатељско, застрашујуће, понижавајуће и увредљиво окружење. Подстицање на дискриминацију на основу пола, односно рода је давање упутстава о начину предузимања дискриминаторних поступака и навођења на дискриминацију на основу пола, односно рода, на други сличан начин, прописано је тачком 14. овог члана. Сексуално, односно полно узнемиравање јесте сваки нежељени вербални, невербални или физички акт сексуалне природе који има за циљ или последицу повреду личног достојанства, а нарочито ако се тиме ствара страх, непријатељско, застрашујуће, понижавајуће или увредљиво окружење у складу са тачком 15) овог члана, док је тачком 16) прописано да сексуално, односно полно уцењивање је свако понашање лица које, у намери чињења или нечињења дела сексуалне природе, уцени другог да ће у случају одбијања пружања траженог против њега или њему блиског лица изнети нешто што може шкодити њеној или његовој части или угледу.

Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена⁶, коју је Република Србија ратификовала прописује да за сврхе ове Конвенције, израз „дискриминација жена“ означава сваку разлику, искључење или ограничење у погледу пола, што има за последицу или циљ да угрози или онемогући признање, остварење или вршење од стране жена, људских права и основних слобода на политичком, економском, друштвеном, културном, грађанском или другом пољу, без обзира на њихово брачно стање, на основу равноправности мушкараца и жена. Члан 6. ове конвенције обавезује државе чланице да предузме све подесне мере, укључујући и законодавне, ради сузбијања свих облика трговине женама, као и искоришћавања проституције жена.

Конвенција за сузбијање и укидање трговине лицима и експлоатације проституисања других⁷ обавезивала је државе да кажњавају сваку особу која, ради задовољавања сопствених жеља, набавља, намамљује или наводи друго лице у сврху проституције, без обзира на пристанак те особе, или искоришћава проституцију друге особе без обзира на пристанак те особе (члан 1); да кажњавају сваку особу која има или управља или свесно финансира или учествује у финансирању бордела, или свесно изнајмљује зграду или други објекат или део објекта за проституцију других (члан 2).

Ову конвенцију заменио је Протокол УН против трговине људима који обавезује државне стране да кривично гоне трговце људима, испоручују осумњичене и размењују информације, и који такође узима у обзир и неке аспекте превенције и заштите. Овај Протокол је први међународни обавезујући правни инструмент који се експлицитно бави превентивним

⁶ Закон о ратификацији Конвенције о елиминацији свих облика дискриминације жена („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 11/81), члан 5.

⁷ „Службени весник Президијума НС ФНРЈ“, број 2/51

мерама против трговине људима, као и деловањем на пољу заштите и помоћи жртвама трговине људима.⁸

Факултативним протоколом уз Конвенцију о правима детета о продаји деце, дечјој проституцији и дечјој порнографији⁹ обавезује државе да обезбеде, као минимум, да следеће радње и делатности буду у пуној мери обухваћене њеним кривичним или казним законом, без обзира да ли су таква дела извршена у земљи или транснационално, односно на индивидуалној или организованој основи: нуђење, добијање, набављање или обезбеђивање детета за потребе дечје проституције.

Протоколом за превенцију, сузбијање и кажњавање трговине људским бићима, нарочито женама и децом¹⁰, који допуњава Конвенцију Уједињених нација против транснационалног организованог криминала¹¹ одређује да је трговина људским бићима врбовање, превозење, пребацивање, скривање и примање лица, путем претње силом или употребом силе или других облика присиле, отмице, преваре, обмане, злоупотребе овлашћења или тешког положаја или давања или примања новца или користи да би се добио пристанак лица које има контролу над другим лицем, у циљу експлоатације. Експлоатација обухвата, као минимум, експлоатацију проституције других лица или друге облике сексуалне експлоатације, принудни рад или службу, ропство или однос сличан ропству, сервитут или уклањање органа. Пристанак жртве трговине људским бићима на намеравану експлоатацију је без значаја (члан 3). Свака држава потписница ће усвојити такве законске и друге мере које могу бити потребне да се установи као кривично дело понашање наведено у члану 3 Протокола (члан 5).

Конвенцијом Савета Европе о борби против трговине људима¹² прописује да државе чланице треба да предузимају, између осталог, и мере којима се обесхрабрује потражња која подстиче све облике искоришћавања људи, а посебно жена и деце, која доводи до трговине људима, укључујући мере ради препознавања тражње као једног од основних узрока трговине људима (члан 6).

Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања¹³ прописује обавезу држава да предузимају неопходне законодавне и друге мере како би обезбедила да следећи видови намерног понашања буду криминализовани: ангажовање детета за бављење проституцијом или навођење детета да учествује у проституцији; примораванање детета на проституцију или остваривање зараде од неког другог вида искоришћавања детета у такве сврхе; коришћење услуга дечје проституције.

Ова иницијатива узима у обзир и обавезе Републике Србије у погледу хармонизације са правним тековинама Европске уније, у процесу приступања, те су предлози измена и допуна засновани и на Директиви 2011/36/ЕУ Европског парламента и Савета о спречавању и сузбијању трговине људима и заштити жртава, и о замени Оквирне одлуке Савета 2002/629/ПУП и Директиви 2012/29/ЕУ Европског парламента и Савета о успостављању

⁸ Приручник за ревизију законске регулативе против трговине људима, Институт за људска права, OSCE/ODIHR, 2001, стр. 16

⁹ „Службени лист СРЈ-Међународни уговори”, број 7/02

¹⁰ „Службени лист СРЈ-Међународни уговори”, број/01

¹¹ „Службени лист СРЈ-Међународни уговори”, број 6/01

¹² „Службени гласник - Међународни уговори”, број 19/09

¹³ „Службени гласник РС – Међународни уговори” број 1/10

минималних стандарда за права, подршку и заштиту жртава казnenих дела и о замени Оквирне одлуке Савета 2001/220/ПУП.

Подсећања ради, у Редовном годишњем извештају о стању у области заштите равноправности за 2019. годину¹⁴, Повереник за заштиту равноправности је указао на извештај Комитета Уједињених нација за елиминисање свих облика дискриминације жена који је упућен Републици Србији где се у закључним запажањима на Четврти периодични извештај Републике Србије¹⁵ захтева да се у року од две године доставе информације о предузетим корацима у вези са укидањем члана 16. Закона о јавном реду и миру. Комитет се у свом новом поднеску, упућеном Републици Србији две године касније, 25. новембра 2021. још једном осврнуо на препоруку 26 а) – будући да она у међувремену није испуњена, и затражио да Република Србија, „без одлагања, укине члан 16. Закона о јавном реду и миру како би декриминализовала жене у проституцији и осигура да жене у проституцији нису криминализоване законима, укључујући Закон о јавном реду и миру, и обезбеди излазне програме и алтернативне могућности за стварање прихода за жене које желе да напусте проституцију“.

На потребу измене члана 16. Закона о јавном реду и миру Поверенику је указало и Удружење грађана за борбу против трговине људима и свих облика родно заснованог насиља „Атина“, које се дуго година бави заштитом жртава трговине људима. Ово удружење је у свом обраћању посебно указало на потребу усклађивања националног законодавства са међународним стандардима у областима родне равноправности, превенције родно заснованог насиља и превенције трговине људима. Даље су указали да је полиција¹⁶ у последње три године далеко више извршилаца прекршаја из овог члана евидентирала међу женама, и поднела далеко више захтева за покретање прекршајног поступака према женама, него према мушкарцима. У допису овог удружења је наведено да је у току 2019. године евидентирано укупно 288 извршилаца прекршаја из члана 16 ЗЈРМ, од којих је 206 било женског пола (71,5%), док је у 2020. години евидентирано 312 извршилаца овог прекршаја, од којих је 214 женског пола (68,5%). Даље је наведено да је у 2021. години полиција поднела 293 захтева за покретање прекршајног поступка по овом члану, а међу њима је било 211 жена и 88 мушкараца, док је за „одавање“ проституцији, у 2021. години оптужено 205 жена и 79 мушкараца, а за остале активности (углавном „куповине услуге“) оптужена 3 мушкарца и 5 жена. Даље су навели да је несразмера у кажњавању мушкараца и жена евидентна и у подацима из прекршајних судова: према пресудама по члану 16. ЗЈРМ у периоду 2016-2020¹⁷, у Србији је било кажњено 356 жена – за одавање проституцији, а 109 мушкараца – за куповину сексуалних услуга. Удружење „Атина“ је навело да је анализа пресуда по члану 16. ЗЈРМ у периоду 2016-2020. указала и на то да се проституцији „одају“ изузетно рањиве жене, жене које се налазе на друштвеној маргини; у 75% случајева ради се о девојчицама и женама узраста од 13 до 25 година, међу кажњеним женама највише је оних без образовања или са слабиим образовањем, женама које су у највећем проценту (96%) незапослене, које живе у сиромаштву (жене су у највећем броју случајева на суду и признале да су се проституцији одавале због тешке материјалне ситуације). Удружење је даље навело да су скоро све жене у

¹⁴ Доступно на: <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/izvestaji-i-publikacije-rs/publikacije-lat/>

¹⁵ Закључна запажања на 4. периодични извештај Републике Србије, 8. марта 2019. године и у оквиру њих препоруку 26 а) – Трговина људима и експлоатација проституције

¹⁶ Подаци добијени од Дирекције полиције

¹⁷ „Молим суд...“ Мониторинг петогодишње примене Закона о јавном реду и миру за члан 16-Проституција (2016-2020), Ауторка Сања Павловић

проституцији (90%) подвођене и зависне од особа које их подводе, једнако као и жртве трговине људима. С тим у вези, како је у 60% случајева трговине људима она управо и извршена ради сексуалне експлоатације, укључујући и проституцију, жене које су биле експлоатисане у проституцији нарочито не би смеле да буду прекршајно гоњене нити кажњаване. Уместо да се овим женама понуди подршка и да се оне заштите, на њих се преваљује одговорност и додатно бремене новчаних казни које оне у многим случајевима нису у могућности да плате (због чега се поново враћају проституцији као једином извору прихода).

У исто време, предложеним изменама и допунама укида се могућност прекршајног кажњавања девојчица узраста од 14 до 18 година. Наиме, с обзиром на то да прекршајноправну одговорност деце (особе млађе од 18 година) стичу са навршених 14 година живота, девојчице узраста од 14 до 18 година могу бити прекршајно гоњене за прекршај из члана 16. Закона о јавном реду и миру, упркос обавези државе да девојчицама у проституцији обезбеди највиши степен кривичноправне, социјалне, и сваке друге заштите и елиминише све мере које представљају кривично, прекршајно или било које друго гоњење и санкционисање. Ову обавезу Република Србија преузела је и потврђивањем Факултативног протокола уз Конвенцију о правима детета о продаји деце, дечјој проституцији и дечјој порнографији и Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања. Криминализација и пенализација деце старије од 14 година која су укључена у проституцију супротна је усвојеним стандардима да је реч о тешком облику сексуалног искоришћавања деце, које је у најчешћем броју случајева резултат трговине људима, а у свим случајевима резултат искоришћавања рањивог положаја деце, због чега се не може говорити о престанку детета.

Предложена измена, којом се декриминализују жене у проституцији, а кажњава куповина сексуалних услуга и омогућавање проституције уступањем просторија, у складу је са стандардима који проституцију дефинишу као облик родно заснованог сексуалног искоришћавања и врсту сексуалног насиља над женама, односно са политиком која промовише родну равноправност, као једну од темељних друштвених вредности. У исто време, на овај начин се утиче и на смањење захтева за услугама у проституцији, то јест на смањење „потражње“, што је један од основних циљева за који се CEDAW комитет заложио у својој Општој препоруци бр. 38 из 2020. године.

Удружење грађана за борбу против трговине људима и свих облика родно заснованог насиља „Атина“, такође указало је на искуства из других земаља које су декриминализовале пружање сексуалних услуга, а наставиле да санкционишу куповину тих услуга, као што су Шведска и Француска. Ова упоредна анализа показује да се у годинама након усвајања оваквих (тзв. аболиционистичких) законских решења, потражња за сексуалним услугама смањила, као и број жена у проституцији: у Шведској се број жена у уличној проституцији са 650 у 1995, преполовио на 300 у 2008. години. Модели регулације у овим земљама такође поред осталог предвиђају психолошко саветовање и едукације, што је дало добре резултате.

Полазећи од наведеног, стратешких опредељења Републике Србије, релевантних ратификованих стандарда и постојећих антидискриминаторних прописа, а имајући у виду препоруке CEDAW комитета (26а), Повереник за заштиту равноправности у складу са својим овлашћењима из Закона о забрани дискриминације, и то члана 33. став 1. тачка 7, а у вези става 10. овог члана, упућује Министарству унутрашњих послова ову иницијативу.

Као што је претходно наведено предлажемо измене:

Члана 3. став 1. тачка 15) Закона о јавном реду и миру која гласи:

„15) проституција - је пружање сексуалних услуга уз накнаду у новцу или другу вредност“.

Члан 16. овог закона који гласи:

„Ко се одаје проституцији, користи услуге проституције или уступа просторије ради проституције - казниће се новчаном казном од 50.000 до 150.000 динара или казном затвора од 30 до 60 дана.

Ко малолетном лицу уступа просторије ради проституције - казниће се затвором од 30 до 60 дана.“

тако да они након измена гласе:

„Члан 3.

15) проституција - је пружање и коришћење сексуалних услуга уз накнаду у новцу или другу вредност;“

„Проституција

Члан 16.

Ко користи услуге проституције или уступа просторије ради проституције - казниће се новчаном казном од 50.000 до 150.000 динара или казном затвора од 30 до 60 дана.

Ко малолетном лицу уступа просторије ради проституције - казниће се затвором од 30 од 60 дана.

За прекршај из ст. 1. и 2. овог члана може се изрећи, као споредна казна, рад у јавном интересу.“

Будући да би стриктно поступање по наведеној препоруци CEDAW Комитета, брисањем прекршаја из члана 16. став 1. Закона о јавном реду и миру, потенцијално довело до различитих тумачења правног статуса проституције, па и до тумачења која би отворила пут ка њеној легализацији, мишљења смо да уместо брисања целокупног члана, њега треба изменити на начин предложен у овој иницијативи. Предлог измене усмерен је на декриминализацију/депенализацију жена у проституцији и с тим у вези на брисање прве радње из овог члана, „одавање проституцији“, а на задржавању санкционисања других двеју радњи – коришћења услуга проституције и уступања просторија ради проституције.

Полазећи од члана 52. Кривичног законика¹⁸ и члана 38. Закона о прекршајима, у иницијативи се предлаже могућност изрицање казне рад у јавном интересу, као споредне казне, што остављамо на разматрање Министарству за унутрашње послове, као предлагачу Закона. С тим у вези желимо да укажемо да се рад у јавном интересу не може изрећи без пристанка учиниоца, јер је то у супротности са међународним документима који забрањују принудни рад, као и Конвенцијом МОП број 105 о укидању принудног рада¹⁹, коју смо ратификовали. Уколико

¹⁸ „Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 -испр, 107/05 - испр, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19

¹⁹ „Службени лист СРЈ - Међународни уговори“ бр. 13/02

наведени предлог буде прихваћен сматрамо да би требало прописати да се ова казна не може изрећи без пристанка учиниоца, као што је то учињено у члану 52. став 4. Кривичног законика. Такав рад би лица одговорна за прекршај из члана 16. Закона о јавном реду и миру могла да обављају управо у области заштите жртава трговине људима и жртава насиља, уз пуно уважавање права жртава на безбедно збрињавање и средину.

Будући да се нагласак у иницијативи ставља на коришћење услуга проституције, потребна је и измена значења израза проституције из члана 3. овог закона, тако да она укључи и радњу коришћења услуге. Измене члана 16. Закона о јавном реду и миру, усмерене на декриминализацију жена у проституцији, представљају тек први корак ка унапређењу положаја ових жена и укупној превенцији сексуалне експлоатације и проституције у Републици Србији. Након измене Закона о јавном реду и миру, и у вези са њом, треба размотрити и измене Кривичног законика који у члану 184. тренутно инкриминише посредовање у проституцији, као и пропагирање и рекламирање проституције, што ће бити предмет разматрања Министарства правде. Кривични законик требало би да, поред ових одредби, садржи и одредбе којима се санкционише куповина сексуалних услуга, и уступање просторија малолетном лицу ради проституције, што је сада регулисано само Законом о јавном реду и миру и гони се прекршајно. Паралелно са овим кораком и предложеним изменама и допунама одговарајућих закона, требало би размотрити начине пружања дугорочне подршке и оснаживање жена које желе да напусте проституцију. CEDAW комитет је ово такође препоручио Републици Србији – да „обезбеди излазне програме и алтернативне могућности за стварање прихода за жене које желе да напусте проституцију“.

Да би се обезбедили адекватни и учинковити излазни програми, није довољно залагање само једне институције, већ је неопходно укључивање ширег круга актера из друштвене заједнице, и стратешки приступ у пружању свеобухватне подршке овим женама. Потребно је изградити такав систем подршке у којем би жене у проституцији најпре биле формално препознате као жртве, и за које би онда биле креиране и специјализоване услуге у домену социјалне заштите, затим програми економског оснаживања, укључујући и програме доквалификације и преквалификације при Националној служби за запошљавање. Ово је једини одрживи пут да жене у проституцији које из ње желе да изађу то заиста и успеју и нађу други, адекватан и достојанствен извор прихода.

Уколико сматрате целисходним, можемо одржати и заједнички састанак како би разговарали о појединостима поводом ове иницијативе и другим темама од значаја за њено спровођење.

С поштовањем,

**ПОВЕРЕНИЦА ЗА ЗАШТИТУ
РАВНОПРАВНОСТИ**


Бранкица Јанковић