

*Dr Nataša D. Stojanović, redovni profesor
Univerzitet u Nišu
Pravni fakultet u Nišu
natasa@prafak.ni.ac.rs*

DESET GODINA ZAKONA O DOBROBITI ŽIVOTINJA REPUBLIKE SRBIJE*

Sažetak: Predmet pažnje autora jeste Zakon o dobrobiti životinja u Republici Srbiji i efekti njegove desetogodišnje primene. Autor u radu postavlja sebi cilj da analizom i kritičkim sagledavanjem pojedinih rešenja, sadržanih u ovom zakonskom tekstu, ispita njihov kvalitet sa aspekta zaštite samih životinja i u odnosu na odgovarajuća rešenja u zakonima o zaštiti životinja Nemačke, Švajcarske, Austrije i Hrvatske. Cilj autora je, takođe, da ispita delotvornost i praktičnu primenljivost odgovarajućih odredaba ovog zakonskog teksta i na osnovu istražene prakse Prekršajnog suda u Novom Sadu, Prekršajnog suda u Kragujevcu i Prekršajnog suda u Nišu, za poslednjih pet godina njegove primene. Autor se u radu zalaže za izmene i dopune pojedinih rešenja, sadržanih u srpskom Zakonu o dobrobiti životinja, koje je praksa prepoznala kao nedovoljno primenljiva, za brisanje rešenja koja se direktno konfrontiraju zaštitu dobrobiti životinja i za osnaživanje nadzorno-pravnog mehanizma, kako bi se pospešila primena ovog zakonskog teksta. Po shvatanju autora, poboljšanju primene domaćeg Zakona o dobrobiti životinja, ali i pratećih podzakonskih akata, doprinelo bi formiranje Komisije za zaštitu dobrobiti životinja, kao i uvođenje, na nivou svakog okruga na teritoriji Republike Srbije, poverenika za životinje.

Ključne reči: Zakon o dobrobiti životinja. – Izmene i dopune Zakona. – Komisija za zaštitu dobrobiti životinja. – Poverenik za životinje. – Kaznena politika.

* Ovim putem izražavam najdublju zahvalnost Suzani Rajović, predsednici Prekršajnog suda u Kragujevcu, mr Kamenku Kozarskom, predsedniku Prekršajnog suda u Novom Sadu i Mišelu Markoviću, predsedniku Prekršajnog suda u Nišu, što su mi omogućili da sprovedem istraživanje prakse u sudovima u kojima rukovode i to u predmetima koji se odnose na primenu Zakona o dobrobiti životinja Republike Srbije.

Rad je rezultat istraživanja na projektu „Zaštita ljudskih i manjinskih prava u evropskom pravnom prostoru“ (br. 179046), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

1. UVODNE NAPOMENE

Narodna skupština Republike Srbije je Zakon o dobrobiti životinja donela 29. maja 2009. godine,¹ koji je stupio na pravnu snagu i, načelno, počeo da se primenjuje od 10. juna 2009. godine.²

Ovim zakonodavnim potezom naša država se svrstala u red evropskih država koje posebnim zakonom štite životinje i njihovu dobrobit. Inače, na evropskom pravnom prostoru, prema dostupnim podacima, malo je država koje nemaju zakon kojim se obezbeđuje integralna zaštita životinja, poput Francuske i Ruske Federacije.³ To, međutim, nikako ne znači da te države drugim pravilima, u prvom redu, građanskopravnim i krivičnopravnim propisima, u određenoj meri ne štite životinje.⁴

Na teritoriji Republike Srbije, osim ZDŽ, i drugi zakonski tekstovi imaju kao osnovni predmet zaštitu životinjskog sveta. Tu spadaju Zakon o divljači i lovstvu,⁵ Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda⁶ i Zakon o veterinarstvu.⁷ U odnosu na pobrojane zakonske tekstove, ZDŽ je, prema tematici koju obrađuje i broju životinja čiju dobrobit štiti, najsveobuhvatniji zakonski tekst.

Budući da se ove godine navršava deset godina od početka primene ZDŽ, to je prilika da se ispita kvalitet određenih njegovih rešenja sa aspekta zaštite životinja, da se ona uporede sa odgovarajućim pravilima koja važe u pojedinim državama evropskog pravnog prostora i da se sagleda stepen njihove primenljivosti i delotvornosti u praksi.

¹ Zakon o dobrobiti životinja Republike Srbije – ZDŽ, *Službeni glasnik RS*, br. 41/2009.

² Izuzetak predstavlja odredba Zakona koja se tiče zabrane držanja, reprodukcije, uvoza, izvoza i usmrćivanja životinja, zbog proizvodnje krzna i kože, čije je stupanje na pravnu snagu i primena odloženo do 1. januara 2019. godine. Vid. ZDŽ, čl. 7, st. 1, tač. 37, u vezi sa čl. 89.

³ Za potrebe ovog rada korišćena je baza podataka <https://www.globalanimallaw.org/database/national/index.html>, 4. jun 2019. godine.

⁴ U tom pravcu, vid. Krivični zakonik Republike Francuske – KZF, čl. 521-1 i 521-2 (Code penale od 22. jula 1992. godine, prečišćen tekst na dan 1. juna 2019. godine, na internet stranici <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070719>, 14. jun 2019. godine) i Krivični zakonik Ruske Federacije, čl. 245 (Уголовный кодекс Российской Федерации od 13 juna 1996. godine, N 63-FZ, sa poslednjim izmenama i dopunama od 29. jula 2017. godine, na internet stranici <http://www.interlaw.ru/law/docs/10008000>, 14. jun 2019. godine), kao i Građanski zakonik Republike Francuske, čl. 515-14 (Code civil od 21. marta 1804. godine, prečišćen tekst na dan 12. jula 2019. godine, na internet stranici <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070721>, 18. jun 2019. godine) i Građanski zakonik Ruske Federacije, čl. 137 (Гражданский кодекс Российской Федерации, prvi deo od 30. novembra 1994. godine, N 51-FZ, drugi deo od 26. januara 1996. godine, N 14-FZ, treći deo od 26. novembra 2001. godine, N 146-FZ i četvrti deo od 18. decembra 2006. godine, N 230-FZ, sa poslednjim izmenama i dopunama od 29. jula 2017. godine, na internet stranici <http://www.interlaw.ru/law/docs/10064072>, 18. jun 2019. godine).

⁵ Zakon o divljači i lovstvu Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 18/2010 i 95/2018 – dr. zakon.

⁶ Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 128/2014 i 95/2018 – dr. zakon.

⁷ Zakon o veterinarstvu Republike Srbije – ZV, *Službeni glasnik RS*, br. 91/2005, 30/2010, 93/2012 i 17/2019 – dr. zakon.

2. OSNOVNA OBELEŽJA ZAKONA O DOBROBITI ŽIVOTINJA

Budući da je ZDŽ donet znatno kasnije u odnosu na zakone o zaštiti životinja velikog broja evropskih država, on je za uzor imao rešenja sadržana u ovim zakonskim tekstovima, posebno u zakonima o zaštiti životinja Nemačke⁸ i Švajcarske⁹ i Austrije.¹⁰

U odnosu na pravo Nemačke, Švajcarske i Austrije gde su zakoni o zaštiti životinja svoje utemeljenje našli u odredbama ustava kojima se neposredno promoviše zaštita životinja,^{11 12 13} ZDŽ nema za osnov odredbu Ustava¹⁴ kojom se direktno štiti dobrobit životinja, već se taj osnov nalazi u čl. 97, st. 1, tač. 9 koji, u sklopu nadležnosti Republike Srbije, propisuje da ona uređuje i obezbeđuje, pored ostalog, zaštitu i unapređenje biljnog i životinjskog sveta.^{15 16}

Sa ukupno 89 članova, materija, koju obuhvata ZDŽ, podeljena je u nekoliko celina: I Osnovne odredbe; II Opšta zaštita dobrobiti životinja; III Posebna zašti-

⁸ Zakon o zaštiti životinja Republike Nemačke – ZZŽN (Tierschutzgesetz od 24. jula 1972. godine, u verziji objavljenoj 2006. godine, *BGBI. I S.* 1206, 1313, zaključno sa izmenama i dopunama od 17. decembra 2018. godine, *BGBI. Ip.* 2586, na internet stranici <http://www.gesetze-im-internet.de/tierschg/BJNR012770972.html>, 22. jun 2019. godine).

⁹ Zakon o zaštiti životinja Švajcarske Konfederacije – ZZŽŠ (SR 455 Tierschutzgesetz od 16. decembra 2005. godine, *AS 2008 2965*, *BBI 2006 327*, zaključno sa izmenama i dopunama od 20. juna 2014. godine, *AS 2017 249*, *BBI 2011 5571*, na internet stranici <https://www.admin.ch/opc/de/classified=compilation/20022103/index.html>, 22. jun. 2019. godine).

¹⁰ Zakon o zaštiti životinja Republike Austrije – ZZŽA (Tierschutzgesetz od 28. septembra 2004. godine, *BGBI. I*, Nr. 118/2004, zaključno sa izmenama i dopunama od 21. decembra 2018. godine, *BGBI. I* Nr. 86/2018, na internet stranici <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassungunde-snormer&Gesetzesummer=20003541>, 22. jun 2019. godine).

¹¹ Vid. Ustav Republike Nemačke, par. 20a (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland od 23. maja 1949. godine, *BGBI. S.* 1, zaključno sa izmenama i dopunama od 28. marta 2019. godine, *BGBI. I S.* 404, na internet stranici <https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtgrundlagen/grundgesetz>, 4. mart 2019. godine).

¹² Vid. Ustav Švajcarske Konfederacije, čl. 120, st. 2 (RS 101 Constitution fédérale de la Confédération suisse, od 18. aprila 1999. godine, *RO 1999 2556*, *FF 1999 5306*, zaključno sa izmenama i dopunama od 16. juna 2017. godine, *RO 2019 769*, *FF 2016 6003*, na internet stranici <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html>, 4. mart 2019. godine).

¹³ Vid. Ustav Republike Austrije, par. 2 (Bundesverfassungsgesetz der Republik Österreich od 1. januara 1930. godine, *BGBI. Nr.1/1930*, zaključno sa izmenama i dopunama od 8. jula 2019. godine, *BGBI. I* Nr. 57/2019, na internet stranici <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe-?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>, 8. jun 2019. godine).

¹⁴ Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006.

¹⁵ Pojedini autori smatraju da je taj ustavni osnov „klimav“. Vid. Branislav Ristivojević, Tatjana Bugarski, „Krivično delo ‚Ubijanje i mučenje životinja‘ iz člana 269 KZ RS u svetlu Zakona o dobrobiti životinja“, *Žurnal za kriminalistiku i pravo*, NPB, 1/2014, 3.

¹⁶ O drugim odredbama Ustava Republike Srbije koje bi, takođe, mogle poslužiti kao temelji za ZDŽ, vid. Nataša Stojanović, *Pravo životinja*, Pravni fakultet, Niš 2017, 21–22.

ta dobrobiti životinja; IV Udruženja i organizacije u oblasti zaštite dobrobiti životinja; V Nadzor; VI Kazne i VII Prelazne i završne odredbe.

Kako po broju članova, tako i po strukturi ZDŽ ne liči pretereno na svoje uzore. Tako, ZZZA sadrži 48 paragrafa i svojom sadržinom obuhvata sledeće delove: 1. Opšte odredbe; 2. Držanje životinja; 3. Sprovođenje zakona; 4. Kaznene i završne odredbe. ZZZŠ ima 46 članova, raspoređenih u veće celine, poglavlja: 1. Opšte odredbe; 2. Držanje životinja; 3. Istraživanje; 4. Ovlašćenja nadležnih organa vlasti; 5. Kaznene odredbe i 6. Završne odredbe. ZZZN sadrži 22 paragrafa, ali sa velikim brojem pravila u okviru njih. Strukturu ovog Zakona čine sledeći odeljci: 1. Načelo; 2. Držanje životinja; 3. Ubijanje životinja; 4. Zahvati na životinjama; 5. Eksperimenti na životinjama; 6. Zahvati i postupci za obrazovanje, doškolavanje i dalje usavršavanje; 7. Uzgoj životinja, trgovina životinjama; 8. Zabrana prenošenja, prometa i držanja životinja; 9. Ostale odredbe za zaštitu životinja; 10. Sprovođenje Zakona; 11. Propisi o kaznama i 12. Prelazne i završne odredbe.

U pogledu sadržine mnogobrojnih rešenja, međutim, ima dosta poklapanja između domaćeg ZDŽ i ZZZŠ, ZZZA, ZZZN.¹⁷

U odnosu na austrijsko i nemačko pravo koja svojim zakonima o zaštiti životinja štite sve životinje, domaći ZDŽ je fokusiran na zaštitu životinjskih vrsta – kičmenjaka, ne ostavljajući prostor da se pod okrilje pravne zaštite podvedu i beskičmenjaci za koje je naučnim dokazima potvrđeno da imaju osećaje¹⁸ Tako je, inače, rešenje prihvaćeno u švajcarskom pravu.¹⁹

ZDŽ, poput ZZZA, ZZZŠ i ZZZN, ograničava polje primene samo na divlje životinje u zatočeništvu, a ne i na divlje životinje u prirodnim staništima.²⁰

Kao i zakoni o zaštiti životinja Švajcarske, Nemačke i Austrije i domaći ZDŽ životinjama ne priznaje prava životinjama.²¹ Svi navedeni zakonski tekstovi dozvoljavaju da se životinje drže, koriste u različite svrhe i da se sa njima raspolaze. Ovim zakonima se samo postavljaju određena ograničenja svim tim aktivnostima, u prvom redu, zabranom izazivanja bola, patnje, straha, stresa ili povrede²² i nor-

¹⁷ U tom pravcu, recimo, upor. ZDŽ, čl. 7 sa ZZZN, par. 3, ZZZA, par. 5 i ZZZŠ, čl. 4; zatim, ZDŽ, čl. 79, st. 1, tač. 2, 12 i 25 sa ZZZN, par. 16a, st. 2, ZZZA, par. 37 i ZZZŠ, čl. 24.

¹⁸ Upor. ZZZA, par. 3, st. 1 i ZZZN, par. 1 sa ZDŽ, čl. 2, st. 1, u vezi sa čl. 5, st. 1, tač. 13.

¹⁹ Vid. ZZZŠ, čl. 2, st. 1, u vezi sa čl. 1.

²⁰ Vid. ZDŽ, čl. 2, st. 3, ZZZA, par. 3, st. 4, ZZZŠ, par. 2, st. 4, ZZZŠ, par. 13.

²¹ O pravima koja se životinjama mogu priznati, vid. Milan Paunović, „Životinjska prava, Prilog proširenoj teoriji ljudskih prava“, *Strani pravni život* 3/2005, 9–44; Gary L. Francione (Francione) and Robert Garner (Garner), *The Animal Rights Debate, Abolition or Regulation?*, Columbia University Press, New York, 2010; Nataša Stojanović „Which animal rights should be recognized?“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Vol. 64, no. 3/2016, 75–92.

²² To eksplicite navode: ZZZŠ, čl. 4, st. 2, ZZZA, par. 5, st. 1, ZZZN, par. 1 i i ZDŽ, čl. 7.

miranjem odgovornog vlasništva,²³ ostvarujući, na taj način, izvestan balans između interesa ljudi i interesa životinja.²⁴

Svaki član ZDŽ predstavlja posebnu misaonu celinu, sastavljenu od više stavova. Svaki stav, po pravilu, sastoji se od jedne rečenice. U Zakonu, načelno, nema pozivanja na druge članove, sadržane u samom zakonskom tekstu, ili u drugim zakonima, za razliku, recimo od nemačkog ZZZ i donekle, i austrijskog ZZZ koji su po tome prepoznatljivi.

ZDŽ, poput, recimo ZZZŠ i ZZZA, sadrži bliža određenja stručnih termina, upotrebljenih u zakonskom tekstu, kako bi se olakšala njegova primena.

ZDŽ odlikuje uglavnom jasnoća i preciznost formulacija. Od tog pravila ima odstupanja. Primera radi, iz čl. 56, st. 1, koji propisuje da je vlasnik, odnosno držalac kućnih ljubimaca koji se bavi njihovom reprodukcijom u komercijalne svrhe dužan da brine o samom leglu i da štiti život, zdravlje i dobrobit mladunaca, ne može se zaključiti da li su ta lica dužna da se registruju kod nadležnog ministarstva, kako je to decidirano propisano za odgajivačnice, iz čl. 59, st. 1, premda i jedni i drugi rade isti posao. Takođe, nije precizno formulisana, a ni dovoljno jasna odredba čl. 15, da se životinja usmrćuje, ako je lišavanje života za nju od veće koristi nego sam život i patnja koju on produkuje,²⁵ kada generalno za svakog čoveka, pa i životinju kao bića sa osećanjima, život ima posebnu vrednost i vredan je življenja.

Desetogodišnju primenu ZDŽ obeležava postojanost. Naime, do sada ovaj zakonski tekst nije menjan, ni dopunjavan.

3. PODZAKONSKI AKTI KOJI IMAJU UTEMELJENJE U ZAKONU O DOBROBITI ŽIVOTINJA

3.1. Legislativna ovlašćenja ministra nadležnog za poslove veterine

Za ministra, nadležnog za poslove veterine, a na osnovu ZDŽ,²⁶ predviđen je rok od dve godine od stupanja na pravnu snagu ovog zakonskog teksta da, polazeći od ovlašćenja sadržanih u njegovim odredbama, donese više podzakonskih akata kojim bliže uređuje određene segmente opšte ili posebne dobrobiti životinja.

Detaljnou analizom legislativnog rada nadležnog ministra moglo se uočiti da je on za pojedine pravilnike ispoštovao rok za njihovo donošenje, kao na primer

²³ Vid. ZZZN, par. 2, ZZZŠ, čl. 4, st. 1, ZZZA, par. 13 i ZDŽ, čl. 6, st. 2–3.

²⁴ Slično zapažanje, za švajcarski ZZZ, vid. Margot Michel (Mišel) Eveline Schneider Kayasseh (Šnajder Kijase), „The Legal Situation of Animals in Switzerland: Two Steps Forward, One Step Back – Many Steps to go“, *Journal of Animal Law*, Vol. VII, 2011, 13.

²⁵ O razlozima za lišenje života životinja, vid. N. Stojanović (2017), 204–206.

²⁶ Vid. ZDŽ, čl. 88.

za: Pravilnik o uslovima u pogledu prevoznih sredstava u kojima se prevoze životinje,²⁷ Pravilnik o načinu držanja pasa koji mogu predstavljati opasnost po okolinu,²⁸ ili Pravilnik o uslovima koji treba da ispunjava zoološki vrt, odnosno mini zoološki vrt i elementima za određivanje mini zoološkog vrta.²⁹ Ministar, nadležan za poslove veterine, druge pravilnike je doneo, ali sa kašnjenjem, poput: Pravilnika o uslovima koje moraju da ispune odgajivačnice za životinje,³⁰ Pravilnika o uslovima koje moraju da ispunjavaju prihvatilišta i pansioni za životinje,³¹ ili Pravilnika o registraciji, odnosno odobravanju objekata za uzgoj, držanje i promet životinja.³²

Pojedine podzakonske akte, nadležni ministar, i pored desetogodišnje primene ZDŽ, iako je za to ovlašćen istim zakonskim tekstom, on još nije doneo: akt o bližim uslovima i načinu organizovanja javnog prikazivanja životinja, na osnovu čl. 8, st. 7 ZDŽ; akt o bližim uslovima u pogledu objekata za držanje životinja, programu obuke o dobrobiti životinja i bližoj sadržini Registra lica za obuku životinja, na osnovu čl. 11, st. 8; akt o načinu obavljanja obuke životinja, na osnovu čl. 11, st. 9 ZDŽ; akt o vrstama intervencija koje može obavljati vlasnik, odnosno držalac životinje i vrstama intervencija koje se mogu obavljati bez upotrebe anestezije, na osnovu čl. 13, st. 6; akt o vrstama specifičnih i invazivnih oglada na životinjama, na osnovu čl. 34, st. 8 ZDŽ; akt o vrstama dozvoljenih genetskih manipulacija i modifikacija na životinjama, na osnovu čl. 47, st. 2 ZDŽ; akt o načinu i sredstvima za prikupljanje napuštenih i izgubljenih životinja, kao i načinu prevoza i zbrinjavanja napuštenih i izgubljenih životinja, na osnovu čl. 66, st. 5 ZDŽ. To, svakako, otežava primenu ZDŽ i omogućava da se njegove odredbe različito interpretiraju u praksi, uglavnom na štetu životinja.

Budući da donošenje preostalih podzakonskih akata ili izmena i dopuna postojećih propisa, iz nadležnosti ministra ovlašćenog za poslove veterine, podrazumeva dobro poznavanje veterine, medicine, poljoprivrede, zoologije, a iznad svega posebna znanja koja se tiču zaštite dobrobiti životinja, neophodno je da

²⁷ Pravilnik o uslovima u pogledu prevoznih sredstava u kojima se prevoze životinje, *Službeni glasnik RS*, br. 14/2010.

²⁸ Pravilnik o načinu držanja pasa koji mogu predstavljati opasnost po okolinu, *Službeni glasnik RS*, br. 65/2010.

²⁹ Pravilnik o uslovima koji treba da ispunjava zoološki vrt, odnosno mini zoološki vrt i elementima za određivanje mini zoološkog vrta, *Službeni glasnik RS*, br. 75/2010.

³⁰ Pravilnik o uslovima koje moraju da ispune odgajivačnice za životinje, *Službeni glasnik RS*, br. 14/2012.

³¹ Pravilnik o uslovima koje moraju da ispunjavaju prihvatilišta i pansioni za životinje, *Službeni glasnik RS*, br. 19/2012.

³² Pravilnik o registraciji, odnosno odobravanju objekata za uzgoj, držanje i promet životinja *Službeni glasnik RS*, br. 36/2017.

postoji određeno ekspertsko telo, poput Saveta za dobrobit životinja u Austriji³³ ili Komisije za zaštitu životinja u Nemačkoj.³⁴

U delokrug austrijskog Saveta za dobrobit životinja, kao saveznog organa, spada savetovanje nadležnog ministra o pitanjima dobrobiti životinja; pripremanje i dostavljanje mišljenja o nacrtima propisa na osnovu ZZŽA; izrada osnova za donošenje odluka na temelju naučnih i praktičnih nalaza i stručnih mišljenja; i pisanje preporuka i odgovora na pitanja, u domenu dobrobiti životinja, u ime nadležnog ministra, polazeći od propisa Evropske unije, ekonomskih uslova i mogućnosti u praktičnoj primeni.^{35 36}

Ovlašćenja nemačke Komisije za zaštitu životinja su manje određena, budući da ZZŽN propisuje da ona služi nadležnom saveznom ministru kao podrška u pitanjima zaštite životinja. Pritom, nadležni ministar je dužan da sasluša mišljenje Komisije za zaštitu životinja, pre nego što donese neki propis.³⁷

Konstituisanje ovakvog tela u Republici Srbiji ne samo što bi olakšalo rad nadležnog ministra i dalo kvalitetniju dimenziju njegovom delovanju, već bi i doprinelo da se izbegne neusaglašenost podzakonskih propisa sa ZDŽ.³⁸

Poseban problem za snalaženje u praksi je veliki broj podzakonskih akata, sa ponavljanjem istih rešenja³⁹ za pojedine segmente zaštite dobrobiti životinja, umesto da se, recimo, postupilo na način koji propisuje švajcarski Pravilnik o zaštiti životinja.⁴⁰

3.2. Legislativna ovlašćenja organa jedinica lokalne samouprave

Rok od dve godine od stupanja na pravnu snagu ZDŽ propisan je i za organe jedinice lokalne samouprave u pogledu donošenja odluka kojim se bliže precizira mesto i način izvođenja kućnih ljubimaca na javne površine i izrade pro-

³³ Sastav Saveta za dobrobit životinja propisuje ZZŽA, par. 42, st. 2 i 3.

³⁴ Vid. ZZŽN, par. 16, b. Inače, sastav ove Komisije nije normiran ZZŽN, već je to prepušteno podzakonskim aktima.

³⁵ Vid. ZZŽA, par. 42, st. 7.

³⁶ Pored Saveta za dobrobit životinja, u Austriji, na saveznom nivou, deluje i Komisija za dobrobit životinja (na osnovu ZZŽA, par. 41a), čija se ovlašćenja unekoliko poklapaju sa ovlašćenjima Saveta za dobrobit životinja, budući da ona ima zadatak da savetuje nadležnog ministra o pitanjima iz domena dobrobiti životinja, da daje preporuke nadležnom ministru u pogledu strategije za dalji razvoj dobrobiti životinja i preporuke u vezi političkih prioriteta na planu rada nadležnog ministra koji se tiču dobrobiti životinja. Vid. ZDŽA, par. 41a, st. 6.

³⁷ Vid. ZZŽN, par. 16, b.

³⁸ O tome je već pisano, kada je reč o prevozu životinja. Vid. Nataša Stojanović, „Pravna zaštita dobrobiti životinja tokom prevoza u Evropi“, *Teme*, 3/2013, 1265–1267.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Vid. Pravilnik o zaštiti životinja Švajcarske Konfederacije – PZŽ (Tierschutzverordnung) od 23. aprila 2008. godine, *AS 2008 2985*, sa poslednjim izmenama i dopunama od 27. novembra 2018. godine, *AS 2018 4283*, na internet stranici <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20080796/index.html>, 22. jun 2019. godine).

grama kontrole i smanjenja populacije napuštenih pasa i mačaka, prema specifičnostima sredine.⁴¹

Slowo ZDŽ u potpunosti je ispoštovala skupština grada Niša, usvajanjem Odluke o mestima i načinu izvođenja kućnih ljubimaca na javne površine na teritoriji grada Niša,⁴² dok je grad Kragujevac to pitanje pretežno uredio Odlukom o držanju i zaštiti domaćih životinja na teritoriji grada Kragujevca,⁴³ a grad Novi Sad, Odlukom o držanju domaćih životinja.⁴⁵

U Posebnom izveštaju Zaštitnika građana, posvećenom problemima u primeni odredaba ZV i ZDŽ, o staranju o napuštenim i izgubljenim životinjama, iz 2019. godine, može se videti da je od ukupnog broja jedinica lokalne samouprave koje su ispunile svoju obavezu saradnje sa zaštitnikom građana (ukupno 118 jedinica lokalne samouprave od 150 gradova i opština na teritoriji Republike Srbije), te popunile anketu sa odgovarajućim brojem pitanja, relativno mali broj ovih subjekata je blagovremeno ili sa „razumnim“ kašnjenjem (u prvih šest godina od početka primene Zakona), doneo Program kontrole i smanjenja populacije napuštenih pasa i mačaka (ukupno 37 jedinica lokalne samouprave). Drugi su ga doneli tek u poslednje tri godine važenja Zakona (ukupno 43 jedinice lokalne samouprave). Dok, ne tako mali broj jedinica lokalne samouprave, do sada nije ispunio svoju zakonsku dužnost, pravdajući to svoje nečinjenje uglavnom finansijskim, kadrovskim i tehničkim problemima. Nezainteresovanost jedinica lokalne samouprave da na svojoj teritoriji počnu sa humanim rešavanjem prekomernosti populacije napuštenih pasa i mačaka, za početak, donošenjem Programa kontrole i smanjenja populacije ovih životinja, najbolje se vidi iz odgovora da je nedonošenje ovog planskog dokumenta posledica propusta nadležnih organa ili „činjenice da nisu bile upoznate sa ovom obavezom“.⁴⁶

Subjekti koji su blagovremeno ili sa kašnjenjem ispunili dužnost izrade programa kontrole i smanjenja populacije napuštenih pasa i mačaka, prema specifičnostima sredine, pridržavali su se, u njegovoj izradi, preporuka za kontrolu popu-

⁴¹ Vid. ZDŽ, čl. 54.

⁴² Odluka o mestima i načinu izvođenja kućnih ljubimaca na javne površine na teritoriji grada Niša, *Službeni list grada Niša*, br. 10/2015 i 18/2017.

⁴³ Odluka o držanju i zaštiti domaćih životinja na teritoriji grada Kragujevca, čl. 20–25 (*Službeni list grada Kragujevca*, br. 18/2014 – prečišćen tekst, 9/2017 i 11/2018).

⁴⁴ Ova Odluka upućuje na druge propise koji se, takođe, primenjuju u konkretnom slučaju. Vid. ovaj podzakonski akt, čl. 20–21.

⁴⁵ Odluka o držanju domaćih životinja grada Novog Sada, čl. 18–28 (*Službeni list grada Novog Sada*, br. 60/2010, 12/2011, 17/2011 – ispr., 1/2012, 65/2013 – dr. odluka, 13/2014, 11/2015, 33/2015 – autentično tumačenje, 63/2015 i 16/2018).

⁴⁶ Vid. Zaštitnik građana Republike Srbije, „Poseban izveštaj Zaštitnika građana – Problemi u primeni odredbi Zakona o veterinarstvu i Zakona o dobrobiti životinja o staranju o napuštenim i izgubljenim životinjama“, Beograd, 2019, na internet stranici <https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/posebni-izvestaji/>, 12. jun 2019. godine.

lacije pasa lualica Svetske organizacije za zdravlje životinja (*World Organisation for Animal Health – OIE*),⁴⁷ što je pozitivna okolnost.

Između onoga što je napisano u tim programima i onoga što se dešava u stvarnosti postoji priličan nesklad, pa su tako od pojedinih udruženja za zaštitu životinja zabeleženi slučajevi da se umesto registracije i obeležavanja napuštenih pasa i mačaka i njihove sterilizacije i udomljavanja ili vraćanja na mesto gde su ranije boravili, psi usmrćuju, iako je reč o zdravim i mladim životinjama, ili da se papirološki izvedu sve ove radnje, a u praksi gotovo ništa od toga, i pritom se iz gradskog budžeta odllavaju velika sredstva, na ime humanog tretmana nauštenih životinja.⁴⁸ Programom kontrole i smanjenja populacije napuštenih životinja utvrđena mera jedinica lokalne samouprave da promovišu odgovorno vlasništvo nad životinjama, putem medijske kampanje, osim sporadičnih primera,⁴⁹ nije se uopšte realizovala, a takvu sudbinu je doživela i mera edukacije i informisanja vlasnika, odnosno držaoca životinja o dužnostima koje imaju prema životinjama i humanom postupanju prema njima, uvažavajući njihove potrebe i osobine.

Poštovanje slova Zakona određenog broja jedinica lokalne samouprave u pravcu donošenja programa kontrole i smanjenja populacije napuštenih pasa i mačaka, uz osnivanja prihvatilišta, kako je već primetio Zaštitnik građana Republike Srbije, nije nikakva garancija za rešavanje višedecenijskog problema napuštenih životinja.⁵⁰ Mi dodajemo, utoliko pre što za druge jedinice lokalne samouprave koje još nisu donele ovaj planski dokument, ZDŽ izgleda ne važi i što se one, kao i vlasnici životinja ne kontrolišu i ne sankcionišu za napuštanje i nesprečavanje rađanja neželjenih kućnih ljubimaca, uključujući tu i odgajivačnice.

4. O REGISTRIMA KOJE VODI ILI BI TREBALO DA VODI NADLEŽNO MINISTARSTVO

ZDŽ nalaže subjektima koji drže, uzgajaju ili obavljaju promet životinja u proizvodne svrhe da objekte, u kojima se te aktivnosti sprovode, upišu u odgovora-

⁴⁷ Vid. Svetski kodeks za zdravlje životinja, Pododeljak 7. 7. Kontrola populacije napuštenih pasa (Terrestrial Animal Health Code, Chapter 7. 7, Stray dog population control), na internet stranici http://www.oie.int/index.php?id=169&L=0&htmfile=chaptire_aw_stray_dog.htm, 9. maj 2019. godine.

⁴⁸ Naročito zabrinjavajuće deluju podaci na koje su ukazali predstavnici udruženja „Alfa“ o sprovođenju programa kontrole i smanjenja populacije napuštenih pasa od strane Zoohigijene u Požezi. Vid. Planiraju da ubiju 1.300 pasa i mačaka: teške optužbe na račun komunalaca iz Požege, <http://www.telegraf.rs/vesti/2047508-planiraju-da-ubiju-1-300-pasa-i-macaka-teške-optuzbe-na-racun-komunalaca-iz-pozege-foto>, 12. maj 2019.

⁴⁹ Vid. U tom pogledu treba pohvaliti inicijativu grada Beograda i Uprave za veterinu koji su pokrenuli kampanju „Prijavi nasilje nad životinjama“, decembra 2012. godine. Podaci preuzeti sa internet stranice <https://nadlanu.com/134405/prijavite-nasilje-nad-zivotinjama/>, 22. mart 2019.

⁵⁰ Vid. Zaštitnik građana Republike Srbije, 2019.

rajući registar objekata koji vodi nadležno ministarstvo, naravno posle ispunjenja propisanih uslova u neposrednoj vezi sa dobrobiti životinja, a u pogledu prostora, prostorija i opreme.⁵¹ To se podjednako odnosi i na odgajivačnice, prodavnice životinja, pansione za kućne ljubimce, prihvatilišta za napuštene životinje,⁵² a pretpostavljamo i na objekte za higijenu i ulepšavanje životinja, premda ZDŽ o tome ništa izričito ne kaže.⁵³

U fokusu naše pažnje su odgajivačnice i prihvatilišta za napuštene životinje.

Objekti za reprodukciju životinja u komercijalne svrhe (odgajivačnice)⁵⁴ i prodavnice životinja, da bi mogle delovati, saglasno odredbama ZDŽ, moraju biti, po ispunjenju propisanih uslova, upisane u Registar objekata koje vodi nadležno ministarstvo. Time se, s jedne strane, kroz kontrolu ovlašćenog veterinarskog inspektora obezbeđuje određeni nivo zaštite životinja, a s druge strane, uvode u ekonomske tokove društva subjekti koji, zahvaljujući životinjama, stiču prihode.

Uvidom u Bazu podataka Uprave za veterinu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije može se videti da je registrovano ukupno 20 odgajivačnica životinja, dok se prodavnice životinja ne spominju.⁵⁵ Mali broj registrovanih odgajivačnica ne odgovara realnom stanju stvari, barem prema onome što Baza podataka Kinološkog saveza Srbije sadrži, budući da je njom obuhvaćeno više od 3.200 odgajivačnica pasa koje su, dakle, pretežno „nevidljive“ za nadležno ministarstvo i šire, za pravni promet.⁵⁶ Pravna situacija oko odgajivačnica postaje još zamršenija ako se uzme u obzir da su štenad iz tih odgajivačnica predmet kupoprodaje, iako potiču iz neregistrovanih objekata, što je suprotno ZV⁵⁷ i što se takva aktivnost smatra, prema Zakonu o inspekcijском nadzoru,⁵⁸ prekršajem, čak i u situaciji da je odgajivačnica upisana kod Agencije za privredne registre, budući da se zahteva posebna registracija i kod nadležnog ministarstva. Ovaj pravni apsurd dobija na težini ako se, s jedne strane, uzme u obzir činjenica da neko ko stiče dobit, zahvaljujući životinjama, ne plaća porez za obavljanje te aktivnosti i upošljava radnike „na crno“, a s druge strane, minimizira se zaštita dobrobiti životinja, budući da ih niko ne kontroliše i da su one mesta za hiperprodukciju štenadi koja često završe na ulici kao napuštene životinje, što i te kako utiče na odliv sredstava iz budžeta opština i gradova.

⁵¹ Vid. ZDŽ, čl. 18, st. 2.

⁵² Vid. ZDŽ, čl. 59, st. 1 i čl. 61, st. 1.

⁵³ Vid. ZDŽ, čl. 60.

⁵⁴ Vid. ZDŽ, čl. 5, st. 1, tač. 33.

⁵⁵ Podaci dostupni na internet stranici <http://vet.minpolj.gov.rs/sr/component/content/article/266-registri>, 14. jul 2019. godine.

⁵⁶ Podaci dostupni na internet stranici <http://ksrs.rs/odgajivacnice/>, 14. jul 2019. godine.

⁵⁷ Vid. ZV, čl. 93, st. 1.

⁵⁸ Vid. Zakon o inspekcijском nadzoru Republike Srbije, čl. 57, u vezi sa čl. 3, st. 4 (*Službeni glasnik RS*, br. 36/2015, 44/2018 – dr. zakon i 95/2018).

Ako država zaista želi da uvede red u osnivanje i rad odgajivačnica i obezbedi dobrobit životinja, prekopotrebno je dosledno poštovanje i primena svih relevantnih propisa. To podrazumeva da samo kućni ljubimci koji su rođeni u registrovanim odgajivačnicama, i koji su pritom obeleženi i registrovani, mogu biti prodati ili poklonjeni.⁵⁹ To, takođe, znači da Kinološki savez Srbije ne bi smeo ni jednu odgajivačnicu da uvede u svoje članstvo, sve dok se ona ne registruje kod nadležnog ministarstva, a da članice Saveza obaveže da u razumnom roku (do jedne godine), preduzmu potrebne korake u pravcu registracije.

Zakonska dužnost nadležnog organa jedinica lokalne samouprave o osnivanju prihvatilišta za zabrinjavanje napuštenih životinja je i dalje, posle toliko godina primene ZDŽ, više mrtvo slovo na papiru nego realnost. Naime, prema dostupnim podacima Uprave za veterinu pri Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, na teritoriji Republike Srbije registrovano je i radi ukupno 70 prihvatilišta, od toga 47 prihvatilišta, čiji su osnivači organi jedinice lokalne samouprave i 23, čiji su osnivači neki drugi subjekti.⁶⁰ Zaštitnik građana Republike Srbije u svom Posebnom izveštaju posvećenom problemima u primeni ZDŽ i ZV, navodi razloge zbog kojih mnogobrojne jedinice lokalne samouprave još nisu osnovale prihvatilišta za smeštaj životinja. One se, uglavnom, pozivaju na nedostatak finansijskih sredstava⁶¹ i kadrovskih kapaciteta, kao i na problem nalaženja lokacija za izgradnju prihvatilišta za životinje. Zaštitnik građana, s pravom, u pomenutom dokumentu, konstatuje da ovako neodgovoran pristup jedinica lokalne samouprave u obezbeđenju smeštajnog prostora za napuštene životinje, u velikoj meri je „podstaknut“ (ne)postupanjem Uprave za veterinu koja ne vrši potrebnu kontrolu, radi provere da li su sve jedinice lokalne samouprave obezbedile objekte za smeštaj životinja i da li ti smeštajni kapaciteti ispunjavaju uslove za rad i, samim tim, dobrobit životinja.⁶²

Poseban problem, kada je reč o registrovanim prihvatilištima za napuštene životinje, a što je Zaštitnik građana Republike Srbije u navedenom Posebnom izveštaju, takođe, uočio, jeste da subjekt – privatni preduzetnik koji ga je osnovao, barem na papiru, organizuju staranje i brigu o napuštenim životinjama, sa terito-

⁵⁹ Hrvatski zakonodavac insistira na tome da se, prilikom prodaje psa ili promene vlasništva nad psom, mora obavezno, kod oglašavanja, objaviti broj mikročipa psa i broj mikročipa njegove majke. Vid. Zakon o zaštiti životinja Republike Hrvatske – ZZZH, čl. 74, st. 3 (*Narodne novine*, br. 102/2017 i 32/2019).

⁶⁰ Podaci dostupni na internet stranici <http://vet.minpolj.gov.rs/sr/component/content/article/266-registri>, 14. jul 2019. godine.

⁶¹ S pravom je primećeno u pravnoj literaturi da takvo opravdanje nema realno pokriće, budući da se višemilionski iznosi iz istih budžeta troše za nadoknadu štete, pod sumnjivim okolnostima, povećanog broja ujeda pasa. Detaljnije o tome, vid. Marko Davinić, „Upravno-pravni aspekti Zakona o dobrobiti životinja“, *Zbornik radova „Životinje i pravo“*, (ur. Marija Karanikić-Mirić, Marko Davinić i Igor Vuković), Pravni fakultet, Beograd 2016, 126.

⁶² Vid. Zaštitnik građana Republike Srbije, 2019.

rije više opština koje nemaju prihvatilišta, a da mu kapaciteti samog prihvatilišta to nikako ne dozvoljavaju.⁶³ Može se samo naslutiti gde se te životinje nalaze.

Osim ovih prihvatilišta, postoje i neregistrovana prihvatilišta, u vlasništvu udruženja za zaštitu životinja i pojedinaca. I jedna i druga prihvatilišta nisu sigurna utočišta za napuštene životinje, budući da se u njima zarazne bolesti lako šire, da su uginuća životinja izražena u gotovo istom procentu kao i životinja koje su na ulici, da zbog ograničenosti prostora i, redovno prekobrojnosti, životinje doživljavaju promene u ponašanju, koje često ima za posledicu njihovo sukobljavanje, a bilo je i slučajeva, u pojedinim prihvatilištima, sistematskog zlostavljanja i nezakonitog usmrćenja životinja.⁶⁴

Uprava za veterinu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije, osim registra objekata u kojima se životinje drže, dužna je da vodi registre subjekata koji obučavaju, prevoze ili sprovode ogledne na životinjama.⁶⁵

Uvidom u Bazu podataka koje vodi Uprava za veterinu u okrilju nadležnog ministarstva jasno se vidi da Registar lica za obuku životinja ne postoji, kao ni Registar prevoznika životinja,⁶⁶ dok je uspostavljen Registar za ogledne na životinjama i do sada su u njega upisana 23 subjekta koji sprovode eksperimente na životinjama, uključujući tu i subjekte koji se bave držanjem, reprodukcijom i prometom oglednih životinja.⁶⁷

Nepostojanje registra subjekata koji prevoze životinje u komercijalne svrhe posebno dobija na težini, budući da je reč o široko razgranatoj ekonomskoj aktivnosti koja uključuje veliki broj životinja. To, s jedne strane znači, da nadležni organi i dalje nemaju uvid u to: ko životinje prevozi? kako se postupa sa njima prilikom utovara, istovara ili pretovara? jesu li pratioci životinja, ako ih uopšte ima, prošli obuku za dobrobit životinja? da li prevozna sredstva zadovoljavaju uslove, propisane ZDŽ i odgovarajućim pravilnicima? S druge strane, postoji velika opasnost da su ti isti subjekti koji profitiraju od životinja, „nevidljivi“ za nadležne organe u Republici Srbiji i da od toga štetu ima društvena zajednica u celini. Srpski normotvorac, verovatno računajući na odgovoran pristup prevoznika životinja u vezi upisa u Registar prevoznika, a prethodno i ispunjenja svih postavljenih uslova oko prevoza životinja, prepustio je samim prevoznicima da, podnošenjem zahteva, odgovarajuće sadržine, nadležnom ministarstvu, pokrenu pravni mehanizam registracije. Evidentno je da ovakvo rešenje nema primenljivost

⁶³ Vid. Zaštitnik građana Republike Srbije, 2019.

⁶⁴ Podaci dostupni na internet stranici <http://www.psiimackeursrbiji.edu.rs/prihvatilista.php>, 9. maj 2018. godine.

⁶⁵ Vid. ZDŽ, čl. 11, st. 1, čl. 22, st. 1 i i čl. 33, st. 1.

⁶⁶ Zaštitnik građana Republike Srbije je, u već spomenutom Izveštaju, ukazao na nepostojanje ovog Registra.

⁶⁷ Podaci dostupni na internet stranici <http://vet.minpolj.gov.rs/sr/component/content/article/266-registri>, 14. jul 2019. godine.

u praksi i da bi svaka opština na teritoriji Republike Srbije trebalo, na svom području, da proverava ko se bavi ovom profitabilnom aktivnošću i da svakog neregistrovanog prevoznika prijavi veterinarskoj inspekciji.

5. SUBJEKTI OVLAŠĆENI ZA KONTROLU PRIMENE ZAKONA O DOBROBITI ŽIVOTINJA

„Glavni kontrolor“ u sprovođenju odredaba ZDŽ, kao i u primeni podzakonskih akata koji prate ovaj zakonski tekst jeste Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede koje deluje preko veterinarskih inspektora⁶⁸ i eventualno ovlašćenih veterinarima i veterinarskih stanica.⁶⁹ Dragocenu pomoć veterinarskom inspektoratu, u njegovom radu, mogu da pruže, ukoliko to zahteva, predstavnici Ministarstva unutrašnjih poslova.⁷⁰ S pravom je primećeno u teoriji da bi efikasniji nadzorni mehanizam nad primenom odredaba ZDŽ sigurno bio postignut, ako bi, pored veterinarskih inspektora, bila uključena i posebno formirana jedinica pri Ministarstvu unutrašnjih poslova, obučena za dobrobit životinja i zadužena za kontrolu primene ovog zakonskog teksta, što se praktikuje već godinama na prostoru Sjedinjenih Američkih Država, ali i pojedinih evropskih zemalja, poput Italije, Norveške, Holandije, Belgije i Bugarske.⁷¹

Određivanje isključivo veterinarskih inspektora, preko kojih nadležno ministarstvo treba da nadzire primenu ZDŽ i propisa utemeljenih na njemu, čini se da je nerealno zamišljeno od strane srpskog zakonodavca, s obzirom na širok spektar poslova koje taj inspektorski nadzor podrazumeva. Tu se bolje snašao, recimo, hrvatski zakonodavac, propisivanjem da, osim veterinarskih inspektora, i poljoprivredni inspektori vrše inspeksijski nadzor nad sprovođenjem ZZŽH i pratećih propisa.⁷²

Doduše, srpski zakonodavac omogućava nadležnom ministru da ovlašćenim veterinarima može poveriti pojedine stručne poslove za potrebe veterinarske inspekcije. Međutim, to ne podrazumeva potpuno poklapanje prava i dužnosti između veterinarskih inspektora i ovlašćenih veterinarima.⁷³

Potpunijoj kontroli primene ZDŽ i propisa donetih na osnovu njega, svakako, doprineo bi širi spektar prava i dužnosti ovlašćenog veterinarima i uključivanje u poslove inspeksijskog nadzora i poljoprivrednih inspektora. Kao značajnu kariku u poboljšanju primene ZDŽ (ali i ZV) mi vidimo i komunalne milicajce kojima se

⁶⁸ Vid. ZDŽ, čl. 76, st. 1.

⁶⁹ Vid. ZDŽ, čl. 80.

⁷⁰ Vid. ZDŽ, čl. 78, st. 2.

⁷¹ Vid. M. Davinić, 119, fn. 37.

⁷² Vid. ZZŽH, čl. 75, st. 3.

⁷³ Upor. ZDŽ, čl. 78 i čl. 80.

mogu, kao i u hrvatskom pravu, priznati ovlašćenja da na licu mesta očitaju mikročip kućnog ljubimca, ulaze u prostorije u kojima se drže životinje i obaveštavaju, bez odlaganja, veterinarskog inspektora o svim postupcima prema životinjama koje ZDŽ zabranjuje, a za čiju kontrolu je neposredno zadužen veterinarski inspektor.^{74 75 76} Angažovanje komunalnih milicajaca u kontroli sprovođenja ZDŽ, doprinelo bi da se svedu na najmanju meru situacije, da se kod nadležnih institucija prijavljuje zlostavljanje životinja,⁷⁷ a da one subjekte koji to čine, upućuju na neke druge službe, pozivajući se na to da nisu nadležne, ili da uopšte ne reaguju.⁷⁸

Višegodišnja praksa u Švajcarskoj, u kantonu Cirihi, pokazala je da je uvođenje advokata za dobrobit životinja u krivičnim stvarima,⁷⁹ popravilo primenu ZZZŠ za sve vreme njegovog delovanja.^{80 81}

Takvom namerom se očigledno vodio i austrijski zakonodavac koji nalaže svakoj pokrajini na teritoriji Austrije da imenuje ombudsmana za zaštitu životinja, sa zadatkom da zastupa interese životinja.⁸²

Novi ZZZH, takođe, propisuje da svaka jedinica lokalne samouprave mora odrediti lice odgovorno za dobrobit životinja koje pritom mora biti i član koordinacione radne grupe.⁸³

Čini se, uzimajući u obzir ovlašćenja ombudsmana za zaštitu životinja u austrijskom pravu i višegodišnje delovanje advokata za životinje u kantonu Cirihi, da bi postojanje takvog subjekta, neposredno zaduženog za zaštitu dobrobiti životinja i zastupanje njihovih interesa na nivou svakog okruga u Republici Srbiji predstavljalo podsticaj za bolju primenu ZDŽ i efikasniju zaštitu životinja. Pritom, poverenici za zaštitu životinja po okruzima, u isto vreme, bili bi, kao eksperti za

⁷⁴ U tom pravcu vid. ZZZH, čl. 80.

⁷⁵ Slično zapažnje već je ranije izneto. Vid. Nataša Vukomirović, „Uhvati – sterilisi – vrati, zadrži ili udomi“, na internet stranici <http://link.plus.org.rs>, 12. februar 2017. godine.

⁷⁶ O vrstama ovlašćenja komunalnih milicijaca u srpskom pravu, vid. Zakon o komunalnoj miliciji Republike Srbije, čl. 18 (*Službeni glasnik RS*, br. 49/2019).

⁷⁷ ZDŽ jasno kaže da je dužnost svih građana Republike Srbije da spreče i prijave ministarstvu, nadležnom za poslove veterine ili ministarstvu, nadležnom za unutrašnje poslove, sve oblike zlostavljanja životinja i svako ugrožavanje života, zdravlja i dobrobiti životinja. Vid. ZDŽ, čl. 3, st. 3.

⁷⁸ Vid. Nataša Vukomirović, „Razlozi za izricanje malog broja osuđujućih presuda učinocima krivičnog dela ubijanja i zlostavljanja životinja“, na internet stranici <http://link.plus.org.rs>, 12. februar 2017. godine.

⁷⁹ O ovom institutu opširnije vid. Gieri Bolliger (Boliger), Michelle Richner (Rihner) Vanessa Gerritsen, (Geritsen) *Schweizer Tierschutzstraf-praxis 2008, Sechster auswertender Jahresbericht über die Tierstraffälle-Datenbank der Stiftung für das Tier im Recht (TIR)*, Zürich 2009, 19.

⁸⁰ Vid. M. Michel, E. Schneider Kayasseh, 18.

⁸¹ Nažalost, referendum koji je sproveden 7. marta 2010. godine, sa ciljem uvođenja advokata za dobrobit životinja u krivičnim stvarima za teritoriju celokupne Švajcarske, doživeo je potpuni krah, čak i na teritoriji kantona Cirihi. Vid. *ibid.*

⁸² Vid. ZZZA, par. 41.

⁸³ Vid. ZZZH, čl. 70, st. 5.

pitanja zaštite dobrobiti životinja i članovi Komisije za zaštitu dobrobiti životinja, kao savetodavnog tela nadležnog ministra.

Višem nivou zaštite dobrobiti životinja svakako bi doprinela i „specijalizacija“ pojedinih tužilaca i sudija za dobrobit životinja koji postupaju u predmetima u neposrednoj vezi sa zaštitom životinja.⁸⁴

6. KAZNE ZA PROTIVPRAVNO POSTUPANJE PREMA ŽIVOTINJAMA SANKCIONISANO ZAKONOM O DOBROBITI ŽIVOTINJA

ZDŽ, za protivpravno postupanje prema životinjama predviđa, kao prekršajnu sankciju, novčanu kaznu koja se: za pravna lica kreće u rasponu od 100.000 do 1.000.000 dinara, za odgovorno lice u pravnom licu ili organu jedinice lokalne samouprave u iznosu od 10.000 do 50.000 dinara, za fizičko lice u rasponu od 5.000 do 50.000 dinara, a za preduzetnika u iznosu od 50.000 do 500.000 dinara.⁸⁵ Za razliku od ZZZN⁸⁶, kao i ZZŽA,⁸⁷ ZDŽ ne propisuje kao prekršajnu sankciju zaštitne mere.

U odnosu na švajcarskog i nemačkog zakonodavca koji, polazeći od težine protivpravnih postupaka prema životinjama, njih dele na krivična dela i prekršaje, domaći normotvorac, poput austrijskog legislatora,⁸⁸ predviđa samo prekršaje, prepuštajući Krivičnom zakoniku Republike Srbije,⁸⁹ da krivičnim delom ubijanja i zlostavljanja životinje,⁹⁰ sankcioniše takvo nedozvoljeno ponašanje. Pritom, ZZŽA, iako samo normira prekršaje, njih, takođe, prema težini, rangira, određujući različite iznose novčanih kazni. Na identičan način postupa i nemački zakonodavac.⁹¹ ⁹² Izričita zapovest švajcarskog i austrijskog zakonodavca je kažnjavanje i za pokušaj protivpravnog ponašanja prema životinjama.⁹³

⁸⁴ Slično rešenje je u primeni u Švajcarskoj, u kantonu Sent Galen, gde postoji specijalni tužilac, zadužen za postupanje u predmetima protivpravnog postupanja prema životinjama. Vid. M. Michel, E. Schneider Kayasseh, 19.

⁸⁵ Vid. ZDŽ, čl. 82–85.

⁸⁶ Vid. ZZZN, par. 19–20.

⁸⁷ Vid. ZZŽA, par. 39–40.

⁸⁸ Upor. ZZZN, par. 17–18, ZZŽŠ, čl. 26 i čl. 28, kao i ZZŽA, par. 38.

⁸⁹ Krivični zakonik Republike Srbije – KZ, čl. 269 (*Službeni glasnik RS*, br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/19).

⁹⁰ O prirodi ovog krivičnog dela, vid. Ana Batričević, „Dometi i implementacija Zakona o dobrobiti životinja u pravnom sistemu Republike Srbije“, *Pravna riječ, časopis za pravnu teoriju i praksu*, Banja Luka, 23/2010, 356–361.

⁹¹ Vid. ZZZN, par. 18.

⁹² U domaćoj pravnoj literaturi, takođe, ima shvatanja u prilog usaglašavanju težine prekršaja sa visinom novčane kazne. Vid. Jelena Vidić Trninić, „Pravna zaštita kućnih ljubimaca u domaćem zakonodavstvu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, XLVI, 4/2012, 331.

⁹³ Vid. ZZŽŠ, čl. 28, st. 2 i ZZŽA, par. 38, st. 5.

Ono što je posebno uočljivo, jeste visina kazni za izvršena krivična dela ili prekršaje prema životinjama. Tako, švajcarski i nemački zakonodavac za izvršeno krivično delo prema životinji zaprećuje kaznu zatvora do tri godine ili novčanu kaznu,⁹⁴ a kod nas je, samo da uporedimo, za osnovni oblik krivičnog dela ubijanja i zlostavljanja životinje propisana kazna zatvora do jedne godine ili novčana kazna, a tek kada je u pitanju teži oblik ovog krivičnog dela, može se izreći kazna zatvora do tri godine.⁹⁵ Za učinjene prekršaje prema životinjama novčana kazna, u švajcarskom pravu je do 20.000 franaka, a u nemačkom pravu, za određene, teže prekršaje, može se izreći novčana kazna do 25.000 evra, a za druge, lakše prekršaje do 5.000 evra.⁹⁶ U austrijskom pravu, za teža protivpravna postupanja prema životinjama, zaprećena je novčana kazna do 7.500 evra, a za lakše prekršaje, novčana kazna do 3.750 evra.^{97 98}

Očigledno je da se ovakvom kaznenom politikom austrijskog, nemačkog i švajcarskog zakonodavca može i preventivno i represivno delovati na učinioce krivičnih dela i prekršaja prema životinjama, za razliku od domaćeg normotvorca koji blagom kaznenom politikom, ne koristi životinjama i ne utiče, u nekoj značajnijoj meri, na učinioce kažnjivih dela da promene svoj odnos prema životinjama i šire, prema slabijima od sebe.⁹⁹ Neko će reći, dok čita ovaj tekst, da visina novčanih kazni odgovara ekonomskoj moći stanovništva u Austriji, Švajcarskoj i Nemačkoj i da je za naše podneblje to neprimereno.

Da od blage kaznene politike nema velike koristi jasno potvrđuje hrvatski zakonodavac koji je, u novom ZZZ, rangirao, prema težini, protivpravna postupanja prema životinjama i propisao prilično visoke novčane kazne. Pa tako, za određene prekršaje (na primer, za držanje životinja, radi prodaje krzna), novčana kazna za pravna lica može se odmeriti od 50.000 do 100.000 kuna, a za fizička lica od 20.000 do 50.000 kuna, uz mogućnost izricanja zaštitne mere oduzimanja životinje i zaštine mere zabrane držanja životinje.¹⁰⁰ Za druge prekršaje (primera radi, za napuštanje životinje ili kućnog ljubimca), novčana kazna je blaža i kreće se u rasponu od 30.000 do 50.000 kuna, za pravna lica, odnosno od 15.000 do 30.000 kuna, za fizička lica.¹⁰¹ Čak i najniža novčana kazna, propisana za određene prekršaje (na primer, ne objavi se broj mikročipa psa i broj mikročipa majke psa, prilikom oglašavanja njegove prodaje), koja za pravna lica, iznosi od 8.000

⁹⁴ Vid. ZZZŠ, čl. 26 i ZZZN, par. 17.

⁹⁵ Vid. KZ, čl. 269.

⁹⁶ Vid. ZZZŠ, čl. 27 i ZZZN, par. 18, st. 4.

⁹⁷ Vid. ZZZA, par. 38, st. 1 i 3.

⁹⁸ Stav austrijskog zakonodavca je jasan da u slučajevima teškog mučenja životinje, mora se odrediti novčana kazna od najmanje 2.000 evra, a u slučaju ponovljenog težeg prekršaja, novčana kazna do 15.000 evra i ponovljenog lakšeg prekršaja do 7.500 evra. Vid. ZZZA, par. 38, st. 1–3.

⁹⁹ Za strožiju kaznenu politiku izjašnjava se i J. Vidić Trninić, 331.

¹⁰⁰ Vid. ZZZH, čl. 85, st. 4 i 5.

¹⁰¹ Vid. ZZZH, čl. 86.

do 15.000 kuna, a za fizička lica, od 1.000 do 2.000 kuna,¹⁰² može delovati i preventivno i represivno. Pritom, treba imati u vidu da su Hrvati u pogledu ekonomske moći u nešto boljoj poziciji u odnosu na Srbe.¹⁰³

Osim blage kaznene politike koju podržava zakonodavac u pogledu protivpravnih postupaka, sankcionisanih kako KZ, tako i ZDŽ, uočljivo je i to da ZDŽ određena, očigledno protivpravna postupanja prema životinjama uopšte i ne sankcioniše, poput dužnosti vlasnika, odnosno držaoca kućnog ljubimca da ga obeleži i evidentira, saglasno odredbama ZV,¹⁰⁴ ili da je vlasnik, odnosno držalac životinje dužan da spreči rađanje neželjenih kućnih ljubimaca,¹⁰⁶ ili da je dužnost vlasnika, odnosno držaoca kućnog ljubimca da obezbedi odgovarajući smeštaj, ukoliko ne može više da brine o njemu,¹⁰⁷ i da ne nabrajamo više. Mnogo je primera u tekstu ZDŽ gde se, forme radi, propisuju dužnosti za ljude, u odnosu na životinje, ali bez sankcije ili sankcije koja ne odgovara težini protivpravnog postupanja prema životinji i koja kao takva ne može ni preventivno, a ni represivno delovati. Otuda, ne možemo se složiti sa autorom obrazloženja Predloga ZDŽ da će se problem napuštenih pasa rešiti propisivanjem prava i dužnosti vlasnika, odnosno držaoca kućnih ljubimaca.¹⁰⁸ Bez odgovarajućih sankcija za kršenje prava i dužnosti vlasnika, odnosno držaoca životinja i bez dosledne primene istih u praksi, neće se rešiti ovaj problem, što je na kraju krajeva i desetogodišnja primena ZDŽ potvrdila.

Evidentno je da postojeća kaznena politika nije dobar put za odvracanje potencijalnih učinioaca prekrašaja prema životinjama, niti za sankcionisanje učinioaca protivpravnih postupaka prema životinjama. Čini se da najbolji putokaz u određivanju kazni za protivpravno postupanje prema životinjama može da dà pravilo sadržano u Uredbi Saveta (EZ) br. 1/2005, koje određuje da kazne moraju biti „delotvorne, srazmerne učinjenom prekršaju i preventivne“.¹⁰⁹

¹⁰² Vid. ZZŽH, čl. 88.

¹⁰³ To se najbolje može videti na primeru prosečnih mesečnih zarada. U martu 2019. godine prosečna mesečna zarada u Hrvatskoj iznosila je 873,5 evra, dok je u Srbiji, u istom mesecu, ona iznosila 460,19 evra. Podaci preuzeti sa internet stranice <https://ekonomski.net/u-hrvatskoj-prosecna-plata-873-evra-u-srbiji-460-evra.html>, 18. maj 2019. godine.

¹⁰⁴ Vid. ZDŽ, čl. 55, st. 1, a u vezi ZV, čl. 6, st. 1, tač. 7.

¹⁰⁵ Nasuprot tome, recimo, hrvatski zakonodavac ovakvo protivpravno postupanje sankcioniše novčanom kaznom u iznosu do 6.000 kuna. Vid. Zakon o veterinarstvu Republike Hrvatske, čl. 45, st. 1–2, u vezi sa čl. 162 (*Narodne novine*, br. 82/2013, 148/2013 i 115/2018).

¹⁰⁶ Vid. ZDŽ, čl. 55, st. 3.

¹⁰⁷ Vid. ZDŽ, čl. 55, st. 4.

¹⁰⁸ Vid. *Predlog Zakona o dobrobiti životinja*, Obrazloženje, Drugi deo, 58, [https://www.otvorenavlada.rs/pz-o-dobrobit-zivoitinja0044-lat-doc-2/](https://www.otvorenavlada.rs/pz-o-dobrobit-zivotinja0044-lat-doc-2/), 11. mart 2019. godine.

¹⁰⁹ Vid. Council Regulation (EC) No 1/2005 of 22 December 2004 on the protection of animals during transport and related operations and amending Directives 64/432/EEC and 93/119/EC and Regulation (EC) No 1255/97, čl. 25, st. 1 (*OJ L* 3 of 5. 1. 2005, p. 1–44, na internet stranici <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32005R0001>, 11. februar 2019).

Posebna priča je to što ZDŽ i KZ ista protivpravna postupanja prema životinjama tretiraju i kao prekršaj i kao krivično delo. Premda je pravna teorija zauzela stav da ako je jedno nezakonito ponašanje, u isto vreme sankcionisano i kao krivično delo i kao prekršaj, onda „krivično delo kao teže i opasnije apsorbuje prekršajno delo“¹¹⁰ čini se izlišnim da se ubijanje, zlostavljanje životinja, zatim organizacija, i finansiranje borbi između životinja, ili, pak, organizacija ili učešće u kladenju, u ovakvim borbama, tretira kao prekršaj, već isključivo kao krivično delo.¹¹¹ Analogno bi trebalo primeniti i u pogledu napuštanja životinja.^{112 113}

Represivno delovanje na učinioce prekršaja, propisanih ZDŽ, i pooštavanje novčanih kazni može imati efekte u praksi samo ako se i preventivno deluje protiv kršenja slova ovog zakona.¹¹⁴ Čini se da odredba kojom se državnim organima, naučnoistraživačkim organizacijama, ustanovama iz oblasti obrazovanja, veterine, poljoprivrede, zdravstva, kulture, informisanja, drugim ustanovama i organizacijama, kao i pravnim i fizičkim licima koja u okviru svoje delatnosti, odnosno zanimanja obavljaju poslove u vezi sa jedinkama određenih životinjskih vrsta nalaže „da obezbeđuju, usmeravaju i podstiču jačanje svesti o značaju dobrobiti životinja“, više deluje kao politička parola, budući da nema propisanih sankcija za nečinjenje,¹¹⁵ i da je, umesto toga, bolje rešenje koje predviđa švajcarski zakonodavac, odredbom da je savezna vlada dužna da proverava da li se javnost informiše, od strane savezne Uprave za veterinu, o dobrobiti životinja i da promovise obuku i kontinuiranu edukaciju ljudi koji drže životinje.¹¹⁶ U prilog prevenciji i sprečavanju kršenja odredaba ZZZ u Švajcarskoj svakako ide i odredba, sadržana u PZZ, kojom se normira obavezna obuka pasa koja je podeljena na teorijski i praktični deo.¹¹⁷

7. ISTRAŽIVANJE

Kako bi se utvrdilo da li su i u kojoj meri odredbe ZDŽ zaista zaživele u stvarnosti, sproveli smo istraživanje prakse Prekršajnog suda u Novom Sadu,

¹¹⁰ Vid. Dragan Jovašević, Dušica Miladinović, *Prekršajno pravo*, Pravni fakultet, Niš 2018, 25; Tako i: A. Batričević, 361.

¹¹¹ Takva je, uostalom zakonodavna praksa, kako smo već videli, nemačkog i švajcarskog zakonodavca. Njima se pridružio i hrvatski normotvorac, budući da ZZZ zabranjuje da se životinje usmrćuju, da im se nanosi bol, patnja ili povrede ili da se namerno izlažu strahu i bolestima, suprotno ovom Zakonu (na osnovu čl. 5, st. 1), ali se takvo ponašanje sankcioniše kao krivično delo. Vid. Kazneni zakon Republike Hrvatske, čl. 205 (*Narodne novine*, br. 125/2011, 144/2012, 56/2015, 61/2015, 101/2017 i 118/2018).

¹¹² Napuštanje životinja je kao krivično delo sankcionisao u francuskom pravu, kaznom zatvora do dve godine i novčanom kaznom od 30.000 evra. Vid. KZF, čl. 521-1, st. 7.

¹¹³ Za tretiranje napuštanja kućnog ljubimca kao krivičnog dela, vid. J. Vidić Trninić, 332.

¹¹⁴ U tom pravcu i *ibid.*, 333.

¹¹⁵ Vid. ZDŽ, čl. 3, st. 1.

¹¹⁶ Vid. ZZZŠ, čl. 5.

¹¹⁷ Vid. PZZ, čl. 68.

Prekršajnog suda u Kragujevcu i Prekršajnog suda u Nišu, obuhvativši njime poslednjih pet godina primene ovog zakonskog teksta.

Rezultati istraživanja nisu nimalo ohrabrujući, utoliko pre što je reč o prekršajnim sudovima čija se nadležnost proteže na znatan deo područija Republike Srbije.¹¹⁸ Naime, prema dostupnim podacima, na teritoriji Prekršajnog suda u Kragujevcu, u poslednjih pet godina primene ZDŽ, procesuirano je samo devet slučajeva kršenja odredaba ovog Zakona, a od toga, okončana su pravnosnažnim odlukama samo tri slučaja. Još gora situacija je u praksi Prekršajnog suda u Novom Sadu, budući da su u proteklom periodu vođeni postupci u tri slučaja, a od toga je samo jedan okončan pravnosnažnom odlukom. Ništa bolja situacija nije ni u praksi Prekršajnog suda u Nišu koji je u proteklom periodu pokrenuo i vodio tri prekršajna postupka, zbog učinjenih prekršaja, sankcionisanih ZDŽ.

Na mali broj procesuiranih slučajeva protivpravnog postupanja prema životinjama baca senku podatak da svi oni nisu okončani osuđujućim presudama prekršajnih sudova, već da su u pojedinim predmetima učinioci prekršaja oslobođeni odgovornosti zbog nedostatka dokaza,¹¹⁹ dok su u drugim predmetima prekršajni postupci obustavljeni, usled nastupanja zastarelosti za vođenje prekršajnog postupka ili zbog smrti učinioca prekršaja.¹²⁰

U odnosu na Prekršajni sud u Novom Sadu gde se kao učinioci prekršaja, sankcionisanih ZDŽ, pojavljuju samo pravna lica, u praksi Prekršajnog suda u Kragujevcu i Prekršajnog suda u Nišu to su isključivo fizička lica.

Istražujući praksu prekršajnih sudova u Novom Sadu, Kragujevcu i Nišu, u naznačenom vremenskom periodu primene ZDŽ, mogli smo uočiti da u okončanim slučajevima važi pravilo primene što blaže kazne. Ili je to opomena za učinjeni prekršaj,¹²¹ koja kao prekršajna sankcija uopšte nije propisana ZDŽ, ili je to najniža novčana kazna.¹²²

Premda ZDŽ nema direktnu sankciju za vlasnike kućnih ljubimaca, ukoliko ih ne obeleže i ne evidentiraju, u praksi Prekršajnog suda u Kragujevcu izricane

¹¹⁸ Tako: Prekršajni sud u Novom Sadu, osim grada Novog Sada, obuhvata i područja sledećih opština: Beočina, Titela i Vrbasa; Prekršajni sud u Kragujevcu, izuzev grada Kragujevca, „pokriva“ opštine: Batočinu, Knić i Raču; Prekršajni sud u Nišu, osim grada Niša, obuhvata područija i sledećih opština: Aleksinca, Doljevca, Žitorade, Merošine, Ražnja i Svrlljiga.

¹¹⁹ Vid. presudu Prekršajnog suda u Kragujevcu, br. 2661/2014 od 11. decembra 2014. godine. Izvor: Arhiva Suda.

¹²⁰ Vid. rešenje Prekršajnog suda u Novom Sadu, br. 17187/2014. Izvor: Arhiva Suda; presudu Prekršajnog suda u Nišu, br. 23-3541/2017 od 24. aprila 2017. godine. Izvor: Arhiva Suda.

¹²¹ Vid. presudu Prekršajnog suda u Kragujevcu, Odeljenje u Kniću, II-16-Pr. br. 766/2018. Izvor: Arhiva Suda.

¹²² Vid. presudu Prekršajnog suda u Nišu, br. 18-4178/2016 od 23. decembra 2016. godine. Izvor: Arhiva Suda; presudu Prekršajnog suda u Kragujevcu, Odeljenje u Batočini, I-I Pr. br. 969/2018. Izvor: Arhiva Suda.

su kazne upravo za ove prekršaje, sa pozivom na povredu Zakona o dobrobiti životinja.¹²³

Posebno obeshrabrujuće deluje podatak da je samo u jednom predmetu, i to u praksi Prekršajnog suda u Nišu, sankcionisano napuštanje životinje.¹²⁴

Nerazumno mali broj procesuiranih slučajeva koji se tiču protivpravnog postupanja prema životinjama pokazuje da postojeći nadzorno-pravni mehanizam u primeni ZDŽ koji uključuje veterinarsku inspekciju i policiju, očigledno ne funkcioniše kako treba. Da li se tu radi o nedostatku ljudi – veterinarskih inspektora, zaduženih da kontrolišu primenu ZDŽ, ili nedovoljnoj obučenosti za pitanja zaštite dobrobiti životinja policajaca? Ili možda o nedovoljno izraženoj svesti kod svih subjekata zaduženih za primenu ZDŽ, o zaštiti životinja? Ili je reč o nečemu drugom? Ili od svega navedenog ima pomalo, a najmanje dobre volje da se neke stvari dovedu u red.¹²⁵

Što se tiče dugogodišnje prakse prekršajnih sudova u Novom Sadu, Kragujevcu i Nišu da sprovode blagu kaznenu politiku prema učinocima prekršaja, propisanih ZDŽ, iako nije za pohvalu, ne treba puno da čudi, budući da se i jednoj razvijenoj Švajcarskoj, premda su zaprećene visoke kazne za protivpravno postupanje prema životinjama, u praksi izvršitelji takvih dela kažnjavaju novčanim kaznama od nekoliko stotina švajcarskih franaka.¹²⁶

Kada se dublje pronikne u sadržinu ZDŽ, uključujući i podzakonske akte koji su u njemu našli utemeljenje, stiče se utisak da je u pitanju kompleksan pravni mehanizam koji nizom zabrana na štetu ljudi, a u korist dobrobiti životinja to forme radi i čini, a suštinski i u stvarnosti ne, i da nema ni govora o tome da se njime neograničeno štite interesi životinja, a na uštrb ljudskog roda.¹²⁷

8. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Zakone ljudi donose da bi služili njihovim potrebama i interesima. ZDŽ, mada po nazivu treba da ima kao prioritet zaštitu životinja, zapravo on posredno

¹²³ Vid. presudu Prekršajnog suda u Kragujevcu, Odeljenje u Kniću, II-16-Pr. br. 766/2018. Izvor: Arhiva Suda; presudu Prekršajnog suda u Kragujevcu, Odeljenje u Batočini, I-I Pr. br. 969/2018. Izvor: Arhiva Suda.

¹²⁴ Vid. presudu Prekršajnog suda u Nišu, br. 18-4178/2016 od 23. decembra 2016. godine. Izvor: Arhiva Suda.

¹²⁵ Nevladina organizacija za zaštitu životinja „Koalicija za život“, u tom pogledu, potencijalno nezainteresovanost svih odgovornih za primenu ZDŽ, posebno Uprave za veterinu, da stavi tačku na nerazumno trošenje sredstava iz budžeta opština, na ime lažnog zbrinjavanja napuštenih životinja. Preuzeto sa internet stranice Tag Archives: Zakon o dobrobiti životinja, <https://koalicijazazivot.org/tag/zakon-o-dobrobiti-zivotinja/>, 16. april 2019.

¹²⁶ Vid. G. Bolliger, M. Richner, V. Gerritsen, 33 i dalje.

¹²⁷ Tako: B. Ristivojević, T. Bugarski, 18.

služi tome cilju, a neposredno njime se bliže uređuje pravna pozicija vlasnika, odnosno držaoca životinja i drugih lica odgovornih da primenjuju ZDŽ.

Republika Srbija se donošenjem ZDŽ, sa kašnjenjem, svrstala se u porodicu evropskih država koje posebnim zakonom štite životinje. Bez preterivanja, upoređenjem odgovarajućih rešenja sadržanih u zakonima o zaštiti životinja Nemačke, Švajcarske i Austrije sa rešenjima domaćeg ZDŽ može se konstatovati da Republika Srbija, kada je reč o zaštiti životinja, ne odstupa mnogo u odnosu na zakonodavstva pobrojanih država.

Desetogodišnja primena ZDŽ pokazala je da mnogobrojna rešenja sadržana u njemu, nisu zaživela u praksi, što se može pripisati nedostatku ili manjku svesti kod ljudi o zaštiti dobrobiti životinja, nedovoljno efikasnom nadzorno-pravnom mehanizmu, labavoj kaznenoj politici, oskudici edukativnih i informativnih sadržaja, posvećenih zaštiti dobrobiti životinja i promociji principa odgovornog vlasništva nad životinjama.

Kako bi se poboljšala primena postojećih rešenja, sadržanih u ZDŽ, koje je praksa „prepoznala“ kao nedovoljno primenljiva, neophodno je sprovesti njihove izmene i dopune, a, umesto postojećih pravila koja se direktno konfrontiraju dobrobiti životinja, u tekst zakona ugraditi pravila koja su u službi zaštite životinja. Veliku pomoć, u tom pogledu, nadležnom ministarstvu mogla bi da pruži, naravno kada se formira, Komisija za zaštitu dobrobiti životinja, telo, koje sa sličnim nazivom, već postoji u Austriji i Nemačkoj.

Kvalitetnijoj primeni ZDŽ i samim tim zaštiti životinja, doprinelo bi uvođenje, na nivou svakog okruga na teritoriji Republike Srbije, ombudsmana za životinje. Njihovo prisustvo i delovanje bi olakšalo, u velikoj meri, prijavljivanje slučajeva napuštanja, zlostavljanja, ugrožavanja života i zdravlja životinja, s obzirom na postojeću podelu nadležnosti u domenu zaštite životinja između republičkih organa i organa jedinica lokalne samouprave. U isto vreme, ovi subjekti bi, kao eksperti za zaštitu dobrobiti životinja, bili članovi Komisije za zaštitu dobrobiti životinja.

Osим toga, efikasnija primena ZDŽ podrazumeva ojačavanje njegovo nadzornog mehanizma, uključivanjem poljoprivrednih inspektora i formiranjem posebne jedinice u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, zadužene isključivo za zaštitu dobrobiti životinja kao i proširivanje nadležnosti komunalne milicije na pitanja iz domena zaštite dobrobiti životinja. Pritom, kontrola primene ZDŽ i pratećih podzakonskih akata, podrazumeva da ovi subjekti moraju da poseduju posebna znanja iz domena zaštite dobrobiti životinja. Isto bi moralo da važi i za sudije koji postupaju u slučajevima protivpravnog postupanja prema životinjama, nezavisno od toga da li su u pitanju krivična dela ili prekršaji.

LITERATURA I IZVORI

- Batrićević Ana, „Dometi i implementacija Zakona o dobrobiti životinja u pravnom sistemu Republike Srbije“, *Pravna riječ, časopis za pravnu teoriju i praksu*, Banja Luka, 23/2010, 353–365.
- Bolliger Gieri, Richner Michelle, Gerritsen Vanessa, *Schweizer Tierschutzstraf-praxis 2008, Sechster auswertender Jahresbericht über die Tierstraffälle-Datenbank der Stiftung für das Tier im Recht (TIR)*, Zürich 2009.
- Vidić Trninić Jelena, „Pravna zaštita kućnih ljubimaca u domaćem zakonodavstvu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, XLVI, 4/2012, 305–333.
- Vukomirović Nataša, „Uhvati – steriliši – vrati, zadrži ili udomi“, <http://link.plus.org.rs>, 12. februar 2017. godine.
- Vukomirović Nataša, „Razlozi za izricanje malog broja osiđujućih presuda učinocima krivičnog dela ubijanja i zlostavljanja životinja“, <http://link.plus.org.rs>, 12. februar 2017. godine.
- Gradanski zakonik Republike Francuske (Code sivil od 21. marta 1804. godine, prečišćen tekst na dan 12. jula 2019. godine, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070721>, 18 jun 2019. godine).
- Gradanski zakonik Ruske Federacije (Graždanskiñ kodeks Rossijskoj Federaciji, prvi deo od 30. novembra 1994. godine, *N 51-FZ*, drugi deo od 26. januara 1996. godine, *N 14-FZ*, treći deo od 26. novembra 2001. godine, *N 146-FZ* i četvrti deo od 18. decembra 2006. godine, *N. 230-FZ*, sa poslednjim izmenama i dopunama od 29. jula 2017. godine, <http://www.interlaw.ru/law/docs/10064072>, 18. jun 2019. godine).
- Davinić Marko, „Upravno-pravni aspekti Zakona o dobrobiti životinja“, *Zbornik radova „Živoitnje i pravo“*, (ur. Karanikić-Mirić Marija, Davinić Marko i Vuković Igor), Pravni fakultet, Beograd 2016, 109–128.
- Zakon o veterinarstvu Republike Srbije – ZV, *Službeni glasnik RS*, br. 91/2005, 30/2010, 93/2012 i 17/2019 – dr. zakon.
- Zakon o veterinarstvu Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 82/2013, 148/2013 i 115/2018.
- Zakon o divljači i lovstvu Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 18/2010 i 95/2018 – dr. zakon.
- Zakon o dobrobiti životinja Republike Srbije – ZDŽ, *Službeni glasnik RS*, br. 41/2009.
- Zakon o zaštiti životinja Republike Austrije – ZZZA (Tierschutzgesetz od 28. septembra 2004. godine, *BGBl. I*, Nr. 118/2004, zaključno sa izmenama i dopunama od 21. decembra 2018. godine, *BGBl. I* Nr. 86/2018, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassungundesnormer&Gesetzesnummer=20003541>, 22. jun 2019. godine).
- Zakon o zaštiti životinja Republike Nemačke – ZZZN (Tierschutzgesetz od 24. jula 1972. godine, u verziji objavljenoj 2006. godine, *BGBl. I* S. 1206, 1313, zaključno sa izmenama i dopunama od 17. decembra 2018. godine, *BGBl. Ip*. 2586, <http://www.gesetze-im-internet.de/tierschg/BJNR012770972.html>, 22. jun 2019. godine).
- Zakon o zaštiti životinja Republike Hrvatske – ZZZH (*Narodne novine*, br. 102/2017 i 32/2019).

- Zakon o zaštiti životinja Švajcarske Konfederacije – ZZŽŠ (SR 455 Tierschutzgesetz od 16. decembra 2005. godine, *AS 2008 2965*, *BBI 2006 327*, zaključno sa izmenama i dopunama od 20. juna 2014. godine, *AS 2017 249*, *BBI 2011 5571*, <https://www.admin.ch/opc/de/classified=compilation/20022103/index.html>, 22. jun 2019. godine).
- Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 128/2014 i 95/2018 – dr. zakon.
- Zakon o inspeksijskom nadzoru Republike Srbije (*Službeni glasnik RS*, br. 36/2015, 44/2018 – dr. zakon i 95/2018).
- Zakon o komunalnoj miliciji Republike Srbije, (*Službeni glasnik RS*, br. 49/2019).
- Zaštitnik građana Republike Srbije, „Poseban izveštaj Zaštitnika građana – Problemi u primeni odredbi Zakona o veterinarstvu i Zakona o dobrobiti životinja o staranju o napuštenim i izgubljenim životinjama“, Beograd, 2019, <https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/posebni-izvestaji/>, 12. jun 2019. godine.
- Jovašević Dragan, Miladinović Dušica, *Prekršajno pravo*, Pravni fakultet, Niš 2018.
- Kazneni zakon Republike Hrvatske (*Narodne novine*, br. 125/2011, 144/2012, 56/2015, 61/2015, 101/2017 i 118/2018).
- Krivični zakonik Republike Srbije – KZ (*Službeni glasnik RS*, br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/19).
- Krivični zakonik Republike Francuske – KZF (Code penale od 22. jula 1992. godine, prečišćen tekst na dan 1. juna 2019. godine, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070719>, 14. jun 2019. godine).
- Krivični zakonik Ruske Federacije (Ugolovnyj kodeks Rossijskoj Federacii od 13 juna 1996. godine, N 63-FZ, sa poslednjim izmenama i dopunama od 29. jula 2017. godine, <http://www.interlaw.ru/law/docs/10008000>, 14. jun 2019. godine).
- Michel Margot, Schneider Kayasseh Eveline, „The Legal Situation of Animals in Switzerland: Two Steps Forward, One Step Back – Many Steps to go“, *Journal of Animal Law*, Vol. VII, 2011, 1–42.
- Službeni list grada Novog Sada*, br. 60/2010, 12/2011, 17/2011 – ispr., 1/2012, 65/2013 – dr. odluka, 13/2014, 11/2015, 33/2015 – autentično tumačenje, 63/2015 i 16/2018.
- Službeni list grada Kragujevca*, br. 18/2014 – prečišćen tekst, 9/2017 i 11/2018.
- Odluka o mestima i načinu izvođenja kućnih ljubimaca na javne površine na teritoriji grada Niša, *Službeni list grada Niša*, br. 10/2015 i 18/2017.
- Paunović, Milan, „Životinjska prava, Prilog proširenoj teoriji ljudskih prava“, *Strani pravni život* 3/2005, 9–44.
- Planiraju da ubiju 1.300 pasa i mačaka: teške optužbe na račun komunalaca iz Požege, <http://www.telegraf.rs/vesti/2047508-planiraju-da-ubiju-1-300-pasa-i-macaka--teške-optuzbe-na-racun-komunalaca-iz-pozege-foto>, 12. maj 2019.
- Pravilnik o zaštiti životinja Švajcarske Konfederacije – PZŽ (Tierschutzverordnung od 23. aprila 2008. godine, *AS 2008 2985*, sa poslednjim izmenama i dopunama od 27. novembra 2018. godine, *AS 2018 4283*, <https://www.admin.ch/opc/de/classified=compilation/20080796/index.html>, 22. jun 2019. godine).
- Pravilnik o načinu držanja pasa koji mogu predstavljati opasnost po okolinu, *Službeni glasnik RS*, br. 65/2010.

- Pravilnik o registraciji, odnosno odobravanju objekata za uzgoj, držanje i promet životinja, *Službeni glasnik RS*, br. 36/2017.
- Pravilnik o uslovima koje moraju da ispune odgajivačnice za životinje, *Službeni glasnik RS*, br. 14/2012.
- Pravilnik o uslovima koje moraju da ispunjavaju prihvatilišta i pansioni za životinje, *Službeni glasnik RS*, br. 19/2012.
- Pravilnik o uslovima koji treba da ispunjava zoološki vrt, odnosno mini zoološki vrt i elementima za određivanje mini zoološkog vrta, *Službeni glasnik RS*, br. 75/2010.
- Pravilnik o uslovima u pogledu prevoznih sredstava u kojima se prevoze životinje, *Službeni glasnik RS*, br. 14/2010.
- Predlog Zakona o dobrobiti životinja, <https://www.otvorenavlada.rs/pz-o-dobrobit-zivotinja0044-lat-doc-2/>, 11. mart 2019. godine.
- Presuda Prekršajnog suda u Kragujevcu, br. 2661/2014 od 11. decembra 2014. godine. Izvor: Arhiva Suda.
- Presuda Prekršajnog suda u Kragujevcu, Odeljenje u Batočini, I-I Pr. br. 969/ 2018. Izvor: Arhiva Suda.
- Presuda Prekršajnog suda u Kragujevcu, Odeljenje u Kniću, II-16-Pr. br. 766/ 2018. Izvor: Arhiva Suda.
- Presuda Prekršajnog suda u Nišu, br. 18-4178/2016 od 23. decembra 2016. godine. Izvor: Arhiva Suda.
- Presuda Prekršajnog suda u Nišu, br. 23-3541/2017 od 24. aprila 2017. godine. Izvor: Arhiva Suda.
- Prijavite nasilje na životinjama, <https://nadlanu.com/134405/prijavite-nasilje-nad-zivotinjama/>, 22. mart 2019.
- Rešenje Prekršajnog suda u Novom Sadu, br. 17187/2014. Izvor: Arhiva Suda.
- Ristivojević Branislav, Bugarski Tatjana, „Krivično delo ‚Ubijanje i mučenje životinja‘ iz člana 269 KZ RS u svetlu Zakona o dobrobiti životinja“, *NPB Žurnal za kriminalistiku i pravo*, Kriminalističko-policijska akademija, 1/2014, 1–19.
- Stojanović Nataša, „Pravna zaštita dobrobiti životinja tokom prevoza u Evropi“, *Temе*, 3/2013, 1263–1279.
- Stojanović Nataša, „Which animal rights should be recognized?“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Vol. 64, no. 3/2016, 75–92.
- Stojanović Nataša, *Pravo životinja*, Pravni fakultet, Niš 2017.
- Tag Archives: Zakon o dobrobiti životinja, <https://koalicijazivot.org/tag/zakon-o-dobrobiti-zivotinja/>, 16. april 2019.
- Bundes-verfassungsgesetz der Republik Österreich od 1. januara 1930. godine, *BGBI*. Nr. 1/1930, zaključno sa izmenama i dopunama od 8. jula 2019. godine, *BGBI*. I Nr. 57/2019, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=bundesnormen&Gesetzesnummeer=10000138>, 8. jun 2019. godine.
- Ustav Republike Nemačke (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland od 23. maja 1949. godine, *BGBI*. S. 1, zaključno sa izmenama i dopunama od 28. marta 2019. godine, *BGBI*. I S. 404, <https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtgrundlagen/grundgesetz>, 4. mart 2019. godine).
- Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006.

- RS 101 Constitution fédérale de la Confédération suisse, od 18. aprila 1999. godine, *RO 1999 2556, FF 1999 5306*, zaključno sa izmenama i dopunama od 16. juna 2017. godine, *RO 2019 769, FF 2016 6003*, <https://www.admin.ch/opc/fr/classified--compilation/19995395/index.html>, 4. mart 2019. godine.
- Francione Gary and Garner Robert, *The Animal Rights Debate, Abolition or Regulation?*, Columbia University Press, New York, 2010.
- <http://vet.minpolj.gov.rs/sr/component/content/article/266-registri>, 14. jul 2019. godine.
- <https://ekonomski.net/u-hrvatskoj-prosecna-plata-873-evra-u-srbiji-460--evra.html>, 18. maj 2019. godine.
- <http://ksrs.rs/odgajivacnice/>, 14. jul 2019. godine.
- <https://www.globalanimallaw.org/database/national/index.html>, 4. jun 2019. godine.
- Council Regulation (EC) No 1/2005 of 22 December 2004 on the protection of animals during transport and related operations and amending Directives 64/432/EEC and 93/119/EC and Regulation (EC) No 1255/97 (*OJ L 3 of 5. 1. 2005*, p. 1–44, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32005R0001>, 11. februar 2019).
- Terrestrial Animal Health Code, http://www.oie.int/index.php?id=169&L=0&htmfile=chaptire_aw_stray_dog.htm, 9. maj 2019. godine.

Nataša D. Stojanović, Ph.D., Full Professor
University of Niš
Faculty of Law Niš
natasa@prafak.ni.ac.rs

Ten Years of the Animal Welfare Law of the Republic of Serbia

Abstract: *The author's attention is focused on the Animal Welfare Law in the Republic of Serbia and the effects of its ten-year application. In the paper, the author sets herself a goal to evaluate through analysis and critical consideration the individual solutions contained in this statutory text, their quality from the aspect of the protection of animals in relation to the corresponding solutions in the animal welfare acts of Germany, Switzerland, Austria, and Croatia. The author's goal is also to examine the effectiveness and practical applicability of the relevant provisions of this statutory text and, on the basis of researched practice of the Misdemeanour Court in Novi Sad, the Misdemeanour Court in Kragujevac, and the Misdemeanour Court in Niš for the last five years of its application. In the paper, the author advocates for amendments to individual solutions, contained in Serbian Animal Welfare Law, which are recognized by practice as insufficiently applicable; for deletion of any solutions directly confronting animal welfare protection, and for strengthening the supervisory and legal mechanism, in order to facilitate the application of this statutory text. In the author's opinion, setting up a Commission for Animal Welfare Protection, as well as the introduction of Commissioner for Animals at the level of each county in the territory of the Republic of Serbia, would contribute to the improvement of application of accompanying by-laws.*

Keywords: *Animal Welfare Law. – Amendments to the Law. – Commission for Animal Welfare Protection. – Commissioner for Animals. – Penal policy.*

Datum prijema rada: 30.07.2019.