

U susret pravnoj reformi u oblasti dobrobiti životinja u Republici Srbiji

Natalija M. Živković¹

Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, Srbija

Zaštita dobrobiti životinja u Republici Srbiji uspostavljena je 2009. godine donošenjem Zakona o dobrobiti životinja, dok je još 2006. godine u Krivični zakonik uvedeno krivično delo ubijanja i zlostavljanja životinja. U praksi su najugroženije napuštene životinje, čija zakonska zaštita često ostaje “mrtvo slovo” na papiru. U radu se polazi od teze da su pojedine zakonske i podzakonske odredbe iz oblasti zaštite dobrobiti životinja teško primenljive u praksi, kao i da postoji izražen izostanak volje nadležnih organa da preduzmu odgovarajuće mere. Cilj rada je preispitivanje postojećih zakonskih rešenja u oblasti dobrobiti životinja u Republici Srbiji sa posebnim osvrtom na napuštene životinje, te ukazivanje na necelishodne odredbe, loša zakonska rešenja i propuste zakonodavca. Kroz analizu više zakona i pravilnika, identifikuju se odredbe koje nisu delotvorne, uz odgovarajuća obrazloženja i predlog niza konkretnih izmena i dopuna zakonskih i podzakonskih akata.

KLJUČNE REČI: dobrobit životinja / napuštene životinje / zakonske izmene / neprimena zakona / ubijanje i zlostavljanje životinja

Korespondencija: nataly.zivkovic@gmail.com

¹ ORCID  <https://orcid.org/0009-0001-7298-1712>

Uvod

Dobrobit životinja u Republici Srbiji regulisana je 2009. godine donošenjem Zakona o dobrobiti životinja – ZDŽ. Životinjama je, pored toga, obezbeđena i krivičnopravna zaštita i to kroz krivično delo ubijanja i zlostavljanja životinja, koje je uvedeno još 2006. godine u okviru člana 269 Krivičnog zakonika.² Pojedini aspekti dobrobiti životinja uređeni su i Zakonom o veterinarstvu, Zakonom o zaštiti prirode i brojnim pravilnicima donetim na osnovu ZDŽ. Ukoliko se Zakon o dobrobiti životinja uporedi sa propisima drugih zemalja u ovoj oblasti, može se steći utisak da domaći pravni okvir ne zaostaje po pitanju nominalnog nivoa zaštite koji pruža. Međutim, reč je o jednom od retkih zakona koji ni 16 godina nakon stupanja na snagu nije doživeo izmene niti dopune. Iako to na prvi pogled može ukazivati na njegov kvalitet i postojanost, zapravo se radi o zakonu koji se u praksi u velikoj meri ne primenjuje. Naime, ukoliko se zakon ne primenjuje, ne mogu ni postojati konkretni problemi u njegovoj primeni koji bi inicirali neophodne izmene i dopune (Bajović, 2023a).

Međutim, iako normativni okvir formalno obezbeđuje relativno sveobuhvatan nivo zaštite životinja, stvarnost ukazuje na znatno drugačiju praksu. Uslovi u kojima životinje obitavaju, bilo da je reč o farmskim životinjama, životinjama u zoološkim vrtovima, kućnim ljubimcima ili životinjama u odgajivačnicama, u mnogim slučajevima su ispod zakonom propisanih standarda i mogu se oceniti kao nehumani. Posebnu zabrinutost izaziva stanje u prihvatilištima za napuštene životinje, koja umesto da predstavljaju mesta zaštite i oporavka, sve češće bivaju opisivana kao „logori“ (više o tome Bajović, 2024b; Živković, 2024a). Prema istraživanjima sprovedenim pre 15 godina, u Srbiji je bilo oko 708.000 napuštenih pasa, uz još veći broj napuštenih mačaka (Stojanović, 2011).

² Krivično delo se prvobitno zvalo *ubijanje i mučenje životinja* da bi kasnije naziv bio izmenjen. U teoriji je sporno ko je objekt krivičnopravne zaštite krivičnog dela ubijanje i zlostavljanje životinja. Pojedini autori smatraju da su ovim krivičnim delom zapravo zaštićena osećanja ljudi prema životinjama (Stojanović, 2018), drugi smatraju da krivičnopravnu reakciju treba ograničiti samo na ubijanje, povređivanje, mučenje i zlostavljanje onih životinja koje mogu, tj. za koje je naučno utvrđeno da mogu da osećaju ozlede ili mučenja (Lazarević, 2006). Nama se čini da je zakonska odredba jasna i da nedvosmisleno proističe da se štiti životinja kao živo biće, kao i da iz zakonske formulacije nije vidljiva intencija zakonodavca da kroz ovo krivično delo zaštiti osećanja ljudi. V. Bajović smatra da objekt krivičnopravne zaštite kod ovog dela ne treba tumačiti samo kao „osećanja ljudi prema životinjama“, već kao nužnost da se zaštita pruži svim živim bićima, sastavnim delovima biosfere, koji raspolažu jednakim pravom na život kao i čovek (2023b).

Danas se procenjuje da je taj broj dodatno porastao³, pri čemu napuštene životinje i dalje predstavljaju najčešće žrtve ubijanja, povređivanja, mučenja i zlostavljanja od strane ljudi.⁴ I pored činjenice da se ovi zločini broje u hiljadama, broj osuđujućih presuda ostaje izuzetno nizak. Za krivično delo ubijanja i zlostavljanja životinja, u periodu od 2006–2023. godine, izrečeno je svega 408 osuda (Živković, 2024a; RZS, 2024b; RZS, 2024a). Kada je reč o prekršajima iz Zakona o dobrobiti životinja, do kraja 2022. godine evidentirano je tek 263 osuđujuće presude (Živković, 2024a). U čak 60,38% slučajeva (224 od 371 osuđujuće presude), krivični postupci su okončani izricanjem uslovne osude ili sudske opomene, umesto kazne, što ukazuje na izrazito blagu sudsku praksu (Živković, 2024a; RZS, 2024b).

S obzirom na ovakvo stanje, posebno u pogledu velikog broja napuštenih pasa i mačaka, koji su neretko žrtve ubijanja i zlostavljanja, te imajući u vidu da postojeća zakonska rešenja nisu dala očekivane rezultate, u nastavku rada biće predložene konkretne izmene relevantnih zakona i podzakonskih akata. Cilj ovih izmena jeste unapređenje položaja napuštenih životinja, ali i jačanje sistema zaštite životinja uopšte.

Krivični zakonik

Krivični zakonik članom 269 propisuje krivično delo ubijanja i zlostavljanja životinja. Za osnovni oblik dela propisana je novčana kazna ili kazna zatvora do 2 godine, a za teži oblik, koji se odnosi na veći broj životinja ili na životinju koja pripada posebno zaštićenoj životinjskoj vrsti, novčana kazna ili kazna zatvora do 3 godine. Za poseban oblik dela, koji se odnosi na borbe životinja, propisana je kumulativno novčana kazna i kazna zatvora od 6 meseci do 3 godine. Dakle, iako se radi o krivičnom delu kojim se ugrožava život i telesni integritet živog bića, propisane kazne su relativno blage.

³ Od samo jedne napuštene ženke psa, za šest godina, razmnožavanjem njenih potomaka, na svet dođe oko 67.000 pasa. Slična statistika važi i za mačke (Feniks, n.d.).

⁴ Organizaciji za poštovanje i brigu o životinjama – ORKA je u periodu od 2006-2018. godine prijavljeno 6.500 slučajeva zlostavljanja i ubijanja životinja koje je stručno obradila i analizirala. ORKA je utvrdila da je najčešće prisutno fizičko zlostavljanje životinja (52%), zatim zanemarivanje (32%), psihičko zlostavljanje (13%) i na kraju hordašenje (2%) i seksualno zlostavljanje životinja (1%) (ORKA, n.d.). U istom periodu, podnete su 2.024 krivične prijave za krivično delo ubijanje i zlostavljanje životinja, dok su mnogi slučajevi ostali neprijavljeni (Živković, 2024a).

Posebnu zabrinutost izaziva kaznena politika sudova u Republici Srbiji u ovakvim slučajevima. Do kraja 2023. godine, osuđujućom presudom osuđeno je 371 punoletnih učinilaca krivičnog dela ubijanja i zlostavljanja životinja, od čega je samo njih 33 osuđeno na kaznu zatvora i troje na kaznu kućnog zatvora. Pri tome, samo 5 puta je izrečena kazna zatvora koja se nalazi u rasponu od 6–12 meseci i samo jednom je izrečena kazna zatvora koja se nalazi u rasponu od 2–3 godine. Novčana kazna je izrečena 104 puta kao glavna kazna. Kazna rada u javnom interesu je izrečena 2 puta. Najčešće su umesto kazne izricane mere upozorenja uslovna osuda i sudska opomena i to u 224 od 371 osuđujuće presude. Pored toga, sud je 5 učinilaca oglasio krivim, a oslobodio od kazne, što znači da ukupno 61,72% osuđenih lica nije kažnjeno (Živković, 2024a; RZS, 2024b). Ilustracije radi, navodimo opis dela za koje je učinilac prošao “nekažnjeno”: Okrivljenom koji je mučio i ubio psa rase terijer, nepoznatog vlasnika, tako što mu je u dvorištu porodične kuće sekirom odsekao noge, a zatim tupim delom sekire smrskao glavu, izrečena je uslovna osuda na kaznu zatvora u trajanju od 4 meseca.⁵

Uzimajući u obzir da su žrtve ovog krivičnog dela živa bića sposobna da osećaju bol, patnju, strah i stres, kao i činjenicu da je nasilje nad životinjama jedan od prvih pokazatelja poremećaja ličnosti koji često prethodi nasilnom ponašanju prema ljudima (više o tome Živković, 2024a; Živković, 2024b), da u svetu postoji izražen trend pooštavanja kaznene politike u odnosu na ovakve oblike ponašanja i da je kaznena politika u Republici Srbiji suviše blaga, neophodno je izvršiti odgovarajuće zakonodavne izmene.

Primera radi, navodimo sledeća uporednopravna rešenja u pogledu kažnjavanja za ubijanje i zlostavljanje životinja. U Turskoj je zaprećena kazna zatvora od šest meseci do četiri godine, bez mogućnosti izricanja novčane kazne. U Ujedinjenom Kraljevstvu, Rusiji, Irskoj, Indiji, kao i u brojnim državama SAD: Distriktu Kolumbija, Floridi, Džordžiji, Njujorku, Vašingtonu i drugim, maksimalna kazna iznosi pet godina zatvora. U Alabami, Teksasu i Luizijani kazna u određenim slučajevima može iznositi i do 10 godina zatvora. Pri tome, u mnogim državama SAD propisana je različita kazna za isto delo, zavisno od toga da li je učinilac povratnik. I u Grčkoj, u određenim slučajevima može biti izrečena kazna zatvora do 10 godina, a u nekim okolnostima novčana kazna može iznositi 30.000–

⁵ Presuda Osnovnog suda u Požegi br. K 115/16 od dana 17.11.2016. godine. Druge osude videti kod Živković, 2024a.

50.000 evra. U Španiji nisu propisane stroge zatvorske kazne, ali su novčane kazne visoke i za teške prekršaje protiv životinja iznose 50.001–200.000 evra. U Švajcarskoj je za nasilje nad životinjama zaprećena kazna zatvora do tri godine, dok novčana kazna zavisi od prihoda koje ima učinilac i bar teorijski može iznositi i preko jedan milion švajcarskih franaka (Živković, 2024b).

U Republici Srbiji, za osnovni oblik krivičnog dela ubijanja i zlostavljanja životinja, predlažemo uvođenje kumulativne kazne, tj. novčane kazne i kazne zatvora u trajanju do 5 godina. Kada je reč o težem obliku dela, koji se odnosi na veći broj životinja ili životinju koja pripada posebno zaštićenim vrstama, trebalo bi predvideti strožu kaznu, takođe kumulativno propisanu novčanu kaznu i kaznu zatvora u trajanju do 8 godina. U slučaju posebnog oblika dela, koji se odnosi na borbe životinja, predlaže se zadržavanje kumulativnog sankcionisanja, ali uz pooštavanje zatvorske kazne, koja bi iznosila od jedne do deset godina.

Takođe, preporučuje se uvođenje blažeg oblika ovog krivičnog dela, koji bi obuhvatao zanemarivanje životinja, imajući u vidu njegovu učestalost i posledice po dobrobit životinja. Lakši oblik ovog krivičnog dela mogao bi biti normiran kao poseban stav u okviru člana 269 KZ, a njegova formulacija mogla bi da glasi: *Ko zanemaruje životinju uskraćivanjem hrane ili vode, onemogućavanjem kretanja suprotno propisima ili je na drugi način duže vreme izlaže stanju patnje, kazniće se novčanom kaznom i zatvorom do tri godine.*

U Krivični zakonik trebalo bi uvrstiti i poseban član 269a, koji bi se odnosio na napuštanje životinja, s obzirom na učestalost ove pojave, kao i ozbiljne posledice koje ona izaziva po dobrobit životinja, uključujući patnju, izloženost opasnosti i ugroženost života. Pored toga, napuštanje životinja ima i značajne negativne posledice po društvo u celini, budući da jedinice lokalne samouprave - JLS, gradovi i opštine, snose troškove zbrinjavanja napuštenih životinja i potencijalne odštete u slučajevima kada životinje izazovu povredu građana.⁶ U važećem zakonodavstvu Republike Srbije, napuštanje životinja je inkriminisano kao prekršaj Zakonom o dobrobiti životinja i za fizička lica je propisana novčana kazna u rasponu od 5.000-50.000 dinara. Ipak, analiza primene ove odredbe u praksi pokazuje njenu ograničenu delotvornost. Do kraja 2022. godine doneto je svega nekoliko presuda za navedeni prekršaj, a uvid u četiri dostupne

⁶ Detaljnije o problemu napuštenih životinja vidi Bajović, 2024b; Živković, 2024a; Živković, 2025a.

presude pokazuje da su izrečene kazne bile izuzetno blage: u jednom slučaju sudska opomena, u dva slučaja novčana kazna od 5.000 dinara i u jednom slučaju kazna od 6.000 dinara (Živković, 2024a). S obzirom na navedeno, član 269a našeg KZ bi mogao da glasi: *1) Ko napusti kućnog ljubimca, domaću životinju ili odgojenu divlju životinju sa ciljem da je se trajno reši, kazniće se novčanom kaznom i zatvorom do 3 godine. 2) Ako je delom iz stava 1 ovog člana prouzrokovana smrt životinje ili je napušten veći broj životinja, učinilac će se kazniti novčanom kaznom i zatvorom do pet godina.*

U prilog predloženom govore i uporednopravna rešenja. Čin napuštanja životinja je u pojedinim evropskim zemljama prepoznat kao ozbiljan delikt, pa je u skladu sa tim i sankcionisan. Primera radi, u francuskom pravu napuštanje životinja sankcionisano je kao krivično delo kaznom zatvora do dve godine i novčanom kaznom do 30.000 evra. U Italiji, ko napusti kućnog ljubimca biće kažnjen kaznom zatvora do godinu dana ili novčanom kaznom od 1.000–10.000 evra (čl. 727-bis. Krivični zakonik). U Velikoj Britaniji je napuštanje domaćih životinja, tj. kućnih ljubimaca kažnjivo kaznom zatvora do 51 nedelje ili novčanom kaznom do 20.000 funti. U Švajcarskoj je čin napuštanja životinje nezakonit, te ako se utvrdi da je takvo delo učinjeno sa umišljajem, propisana je novčana kazna ili kazna zatvora do tri godine. U Nemačkoj je čin napuštanja životinje kažnjiv novčanom kaznom u iznosu do 25.000 evra. U Hrvatskoj je za napuštanje životinje zaprećena kazna zatvora do godinu dana, a ako je napuštanjem prouzrokovana smrt životinje ili se radi o većem broju životinja propisana je kazna do dve godine zatvora (čl. 205.a Kazneni Zakon). U Bosni i Hercegovini je zaprećena novčana kazna 30–10.000 konvertibilnih maraka. Posebno uzoran primer visokih kazni za napuštanje životinja je Grčka, gde se za napuštanje novorođenčadi životinje može izreći kazna do 10 godina zatvora, kao i novčana kazna 30.000–50.000 evra, dok se za napuštanje životinje koja nije novorođenče može izreći novčana kazna 5.000–15.000 evra za svaku napuštenu životinju (čl. 34 st. 2 u vezi čl. 24 st. 1 tač. b, i čl. 35 tač. 43 i 44 Zakona o dobrobiti životinja). Očigledno grčki zakonodavac napuštanje novorođenčadi životinje izjednačava sa ubijanjem životinje jer za ta dva dela propisuje istu kaznu (Živković, 2024a).

Krivični zakonik bi, pored već predloženih izmena, trebalo dopuniti i uvođenjem novog krivičnog dela koje bi se odnosilo na zaštitu divljih životinja i životinja koje pripadaju zaštićenim vrstama, s ciljem sprečavanja njihovog nedozvoljenog posedovanja, držanja, uvoza, izvoza

i trgovine. Ovakva odredba bi doprinela usklađivanju domaćeg zakonodavstva sa međunarodnim standardima iz Direktive EU 2024/1203 o zaštiti životine sredine i obavezama proisteklim iz Konvencije o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divlje faune i flore (*CITES*). Direktiva propisuje da se navedena zabranjena ponašanja moraju sankcionisati kaznom zatvora do tri godine ili strožom kaznom, što implicira da ta dela moraju biti propisana kao krivična dela. U praksi, navedene radnje se podvode pod različita krivična dela, poput nedozvoljene trgovine (čl. 235 KZ), krijumčarenja (čl. 236 KZ), zatim uništenja, oštećenja, iznošenja iz zemlje i unošenja u Srbiju zaštićenog prirodnog dobra (čl. 265 KZ). Međutim, ova krivična dela često se pokazuju kao neadekvatna za efikasno suzbijanje ove vrste kriminaliteta (više o tome Bajović, 2024a; Živković, 2025b). Kriminalizacijom ovakvog ponašanja kroz posebno krivično delo, pružila bi se efikasnija zaštita ugroženih i strogo zaštićenih vrsta, doprinelo bi se očuvanju ekološke ravnoteže, ali i suzbijanju crnog tržišta i organizovanog kriminala povezanog sa ilegalnom trgovinom divljim životinjama.

S obzirom na to da su životinje, žrtve krivičnih dela, često u vlasništvu učinioaca, da učinilac nakon izvršenja dela lako može nabaviti nove životinje, te da se učinioци ovakvih dela često javljaju kao povratnici, neophodno je da se Krivičnim zakonikom propišu mere bezbednosti oduzimanja životinja i zabrana nabavljanja i držanja životinja. Iako su ovakve mere već predviđene Zakonom o dobrobiti životinja kao upravne mere koje može izreći veterinarski inspektor, one ne mogu biti izrečene u prekršajnom postupku jer nisu propisane kao mere koje može izreći sud (Vuković, 2015). U praksi “krivični” sudovi ponekad primenjuju meru bezbednosti oduzimanja predmeta kako bi oduzeli životinju žrtvu, međutim ova mera je neadekvatna (Živković, 2024a). Prvo, zato što životinje ne mogu biti tretirane kao predmeti i drugo, jer se navedena mera može primeniti samo na predmete koji su nastali izvršenjem krivičnog dela, koji su korišćeni pri izvršenju ili su bili namenjeni za njegovo izvršenje, što u ovakvim slučajevima najčešće nije ispunjeno. Zbog svega navedenog, a u cilju zaštite dobrobiti životinja, u Krivičnom zakoniku bi, u okviru mera bezbednosti, trebalo izričito propisati dve mere: meru oduzimanja životinja i meru zabrane nabavljanja i držanja životinja.

Zakon o dobrobiti životinja

U Zakonu o dobrobiti životinja neophodno je izvršiti niz izmena, a kao prioritet se nameće potreba za drugačijim normativnim uređenjem pojedinih aspekata koji se odnose na napuštene životinje. U nastavku će biti sistematski, po članovima, predstavljene izmene koje je potrebno sprovesti.

Počevši od definicije *životinje* iz člana 5 st. 1 tač. 13, potrebno je izvršiti izmenu tako da se zakonski obuhvate ne samo kičmenjaci, već i beskičmenjaci koji su sposobni da osećaju bol, patnju, strah i stres. Ključni kriterijum za primenu zakona treba da bude sposobnost osećanja, a ne biološka klasifikacija. Iako većinu beskičmenjaka čine morske vrste koje ljudi često ne primećuju niti emotivno doživljavaju, primer kuvanja živog jastoga, koji se ubacuje u prokuvanu vodu zarad ukusnijeg jela, ipak kod mnogih izaziva snažne emocionalne reakcije (Hughes & Meyer, 2000).

Definiciju iz člana 5 st. 1 tač. 33 potrebno je izmeniti tako da *odgajivačnica za životinje* označava svaki objekat namenjen reprodukciji životinja, bez obzira na komercijalnu svrhu, imajući u vidu predlog zabrane reprodukcije kućnih ljubimaca koji je predviđen u nastavku tekstu.

U članu 15, koji se odnosi na lišavanje života životinja, neophodno je brisati tačku 6 stava 1, kojom se dozvoljava eutanazija životinje koja se navodno ne može prilagoditi uslovima smeštaja, a čije bi puštanje na slobodu predstavljalo opasnost za ljude, druge životinje ili životnu sredinu. Ova odredba otvara širok prostor za zloupotrebe, naročito u državnim azilima, gde se često pod izgovorom agresivnosti eutanazira veliki broj pasa. Čak i uz eventualnu dopunu kojom bi se preciziralo koliko puta životinja mora promeniti smeštaj i koliko dugo u njemu treba da boravi pre nego što se zaključi da se ne može prilagoditi, u praksi bi se takva odredba i dalje mogla zloupotrebljavati kroz formalna premeštanja i lažne nalaze, što bi ponovo dovelo do neopravdane eutanazije.

Sledeći primeri iz prakse jasno ukazuju na navedenu zloupotrebu normi. Azil „Naš dom“ iz Požege je u periodu 01.01.2020–26.07.2022. godine sa ulice uhvatio 2.561 psa. U istom periodu je život u tom azilu izgubilo 2.778 pasa (2.070 eutanaziranih i 708 uginulih pasa), dok je samo 36 pasa sterilisano, vakcinisano i čipovano i isto toliko je udomljeno. Zatim, u periodu 01.01.2019–31.10.2023. godine, u azilu JP „Kikinda“ uхваćen je 3.901 pas, a uginulo je ili eutanazirano 2.142 pasa, u azilu JKP „Čistoća i zelenilo“ Zrenjanin uхваćeno je 4.804 pasa, a uginulo je ili

eutanazirano 2.904 pasa, u azilu JP „Komunalac“ Pirot uhvaćeno je 1.111 pasa, a uginulo je ili eutanazirano 814 pasa, u azilu JKP „Čistoća“ Sombor uhvaćeno je 458 pasa, a uginulo je ili eutanazirano 235 pasa (Živković, 2024a).⁷

U član 53, koji uređuje obaveze vlasnika prema kućnim ljubimcima, trebalo bi uvrstiti odredbu kojom se propisuje da lice koje drži više od 20 životinja, pasa i mačaka, mora ispunjavati uslove predviđene članom 61 ZDŽ i da mora biti registrovano kao prihvatilište za životinje. Ovakva zakonska intervencija je neophodna radi jasnog razgraničenja između pojedinačnog držanja kućnih ljubimaca i zbrinjavanja većeg broja životinja, što zahteva posebne prostorne, tehničke i veterinarske uslove. Ovom odredbom bi se takođe onemogućilo da jedinice lokalne samouprave samostalno propisuju različita ograničenja u pogledu broja kućnih ljubimaca koje jedno lice može držati, što je u praksi česta pojava. Iz ove odredbe bi jasno proizilazilo da je dozvoljeno držanje do 20 kućnih ljubimaca, čime bi se obezbedila pravna ujednačenost i sprečilo arbitrarno ograničavanje prava vlasnika na teritorijalnom nivou.⁸

U član 54, koji propisuje obavezu organa jedinica lokalne samouprave da donesu programe kontrole i smanjenja populacije napuštenih pasa i mačaka, neophodno je uneti dodatni stav kojim se precizira da se ti programi moraju zasnivati na sprovođenju sistemske sterilizacije, odnosno kastracije napuštenih pasa i mačaka, njihovom trajnom obeležavanju i vraćanju na mesto sa kog su preuzeti.⁹ Dosadašnja praksa je pokazala da je jedino dosledna i masovna sterilizacija, uz mere za sprečavanje napuštanja, efikasna u smanjenju populacije napuštenih životinja. Istraživanja u pogledu primene “uhvati-steriliši-pusti” programa su pokazala da je doprineo stabilizaciji i smanjenju broja pasa na ulicama na onom području gde je primenjen, da su ti psi nakon sterilizacije imali zdraviji život, da su bili socijalizovaniji i da je bilo manje agresivnih pasa (Jackman & Rowan, 2007; Reece et al., 2013). Suprotno tome, eutanazija kao metod kontrole brojnosti nije samo krajnje neetična i moralno neprihvatljiva, već je i u suprotnosti sa važećim standardima i zakonodavstvom Evropske unije.

⁷ Svi navedeni podaci su pribavljeni putem zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

⁸ Ovakvo zakonodavno rešenje sadrži i hrvatski Zakon o zaštiti životinja (čl. 55 st. 3).

⁹ Takvo rešenje predviđa Program kontrole i smanjenja populacije napuštenih pasa i mačaka na teritoriji grada Beograda, <https://www.veterinabeograd.rs/folder/program-kontrole-i-smanjenja-populacije-napustenih-pasa.pdf>, 31.07.2025.

Stav 1 člana 55 potrebno je izmeniti tako da jasno i nedvosmisleno propiše obavezu vlasnika kućnih ljubimaca, pasa i mačaka, da ih trajno obeleže mikročipom i registruju na svoje ime, u skladu sa posebnim pravilnikom. Na taj način se obaveza čipovanja kućnih ljubimaca ne bi više regulisala upućivanjem na zakon iz oblasti veterinarstva, već bi bila neposredno utvrđena samim tekstom zakona. Takođe je neophodno dopuniti kaznene odredbe, uvođenjem fiksne novčane kazne u iznosu koji je dovoljno visok da deluje preventivno, što bi omogućilo izricanje prekršajnog naloga, odnosno kažnjavanje bez vođenja prekršajnog postupka.¹⁰ Na taj način bi se obezbedila daleko veća efikasnost u sankcionisanju nepoštovanja obaveze obeležavanja i registracije kućnih ljubimaca, što bi doprinelo suzbijanju napuštanja životinja u praksi (tako i Bajović, 2024b).

Član 56 koji omogućava reprodukciju kućnih ljubimaca od strane vlasnika treba suštinski izmeniti, jer u praksi doprinosi kontinuiranom povećanju broja napuštenih pasa i mačaka, s obzirom na to da se štenci iz legla koji ne budu prodati ili udomljeni, često izbacuju na ulicu. Umesto toga, potrebno je propisati potpunu zabranu reprodukcije kućnih ljubimaca van odgajivačnica upisanih u registar Uprave za veterinu. Svi vlasnici i držaoci kućnih ljubimaca trebalo bi da budu zakonski obavezani da izvrše sterilizaciju ili kastraciju svojih pasa i mačaka najkasnije do navršenih godinu i po dana, odnosno u roku od četiri meseca od kupovine ili udomljavanja ako je životinja starija. Izuzeci bi bili dozvoljeni isključivo u slučajevima kada bi sterilizacija ugrozila zdravlje životinje, što bi se dokazivalo odgovarajućim veterinarskim izveštajem, koji bi se dostavljao Centralnom registru kućnih ljubimaca, čije osnivanje mora biti zakonski uređeno. U takvim slučajevima, vlasnici su dužni da preduzmu mere za sprečavanje razmnožavanja onemogućavanjem fizičkog kontakta mužjaka i ženke i primenom kontraceptivnih sredstava, kao i da na svakih šest meseci dostavljaju potvrdu da životinja nije bila bremenita. Ovakva izmena predstavljala bi ključni korak ka uspostavljanju efikasne kontrole populacije i sistemskog rešavanja problema napuštenih životinja.

Uporednopravno posmatrano, obaveznu sterilizaciju vlasničkih životinja pronalazimo, primera radi, u grčkom i španskom pravu. Grčki Zakon o dobrobiti životinja propisuje da vlasnik mora da sterilise svog ljubimca, ako je u pitanju pas ili mačka, u roku od šest meseci od datuma

¹⁰ Paralele radi, u Grčkoj kazna za nečipovanje psa ili mačke iznosi 3.000 evra (Živković, 2024a).

nabavke ako je životinja starija od jedne godine, a u slučaju nabavke životinje mlađe od jedne godine sterilizacija mora da se izvrši u prvih šest meseci nakon navršene prve godine života. Sterilizacija nije obavezna za životinje za koje je poslat uzorak genetskog materijala (DNK) u laboratoriju za skladištenje i analizu genetskog materijala za domaće životinje. Dakle, vlasnik može da bira da li će da sterilise psa, odnosno mačku ili će da pošalje DNK uzorak životinje. U slučaju da vlasnik ne sterilise svog kućnog ljubimca ili ne pošalje DNK uzorak u navedenu laboratoriju, kazniće se novčanom kaznom u iznosu od 1.000 evra, a vlasniku će se dati rok od tri meseca da se izvrši sterilizacija ili da se pošalje uzorak genetskog materijala kućnog ljubimca. Ako se i ovaj rok propusti, novčana kazna se izriče ponovo (čl. 9 st. 1 tač. a, čl. 35 st. 1 tač. 17 ZDŽ). *Ratio legis* ovakvog rešenja je da ako vlasnik napusti životinju, ona ne može da se razmnožava na ulici jer je sterilisana, a ako nije sterilisana moći će uz pomoć DNK analize da se utvrdi kome pripada životinja kao i štenci, odnosno ko je učinilac dela. Vlasnici pasa ili mačaka mogu da reprodukuju kućnog ljubimca jednom u njegovom životu, po prethodno dobijenom odobrenju petočlane komisije za praćenje operativnog programa upravljanja domaćim životinjama lualicama i sprečavanje pojave novih životinja lualica. Vlasnici takođe moraju da obaveste komisiju o porođaju i brizi o novorođenim životinjama (čl. 8 st. 4 ZDŽ). Kršenje navedenih odredbi o reprodukciji kućnih ljubimaca pasa i mačaka zaprečeno je novčanom kaznom u iznosu od 3.000 evra (čl. 35 st. 1 tač. 6 ZDŽ). Sa druge strane, u Španiji je zabranjeno uzgajanje odnosno razmnožavanje kućnih ljubimaca, osim za osobe koje su za delatnost uzgoja kućnih ljubimaca upisane u odgovarajući registar (čl. 26 st. 1 tač. d, čl. 27 st. 1 tač. k Zakona o zaštiti prava i dobrobiti životinja). Španski Zakon o zaštiti prava i dobrobiti životinja je takođe propisao da sve mačke moraju biti sterilisane pre nego što napune šest meseci starosti, osim onih koje su upisane u registar odgajivača kućnih ljubimaca (čl. 26 st. 1 tač. i) (Živković, 2024a).

Alternativno, navedeni problem moguće je rešiti tako što bi se propisalo da porez na kućnog ljubimca plaća samo vlasnik koji nije izvršio sterilizaciju psa ili mačke, s obzirom na potencijalnu mogućnost da će životinju koristiti u komercijalne svrhe. Ovakva mera imala bi podsticajni karakter, jer bi motivisala vlasnike da dobrovoljno pristupe sterilizaciji svojih ljubimaca.

Članom 56a trebalo bi propisati da reprodukcija pasa i mačaka može biti dozvoljena isključivo odgajivačnicama koje su upisane u registar Uprave za veterinu, pri čemu bi reprodukcija bila strogo ograničena.

Trebalo bi zabraniti da ženka ima više od četiri legla tokom života, da se ne sme pariti nakon što navrší osam godina i da ne sme imati više od jednog legla godišnje. Pozitivan primer u smislu zaštite životinja koje služe za razmnožavanje, uporednopravno posmatrano, nalazimo u Grčkoj. Grčki zakonodavac je propisao da jedna ženka domaće životinje ne sme da se koti više od šest puta ukupno u životu, ne sme da se koti posle devete godine starosti, kao ni da se pari pre nego što prođe devet meseci od njenog poslednjeg legla (čl. 8 st. 7 i 8 ZDŽ). Za kršenje navedenih zabrana propisana je novčana kazna u iznosu od 2.000 evra za prvu životinju, a za svaku narednu kazna se uvećava za 10% (čl. 35 st. 1 tač. 8 i 9 ZDŽ) (Živković, 2024a).

Odgajivačnicama bi trebalo da bude naloženo da svaki graviditet, porođaj i broj mladunaca blagovremeno prijave Upravi za veterinu. Istim članom treba zabraniti da udruženja i institucije nadležne za izdavanje rodovnika, izdaju rodovnik ukoliko odgajivačnica nije upisana u registar Uprave za veterinu i nije prijavila graviditet, porođaj i broj mladunaca. Takođe, trebalo bi zabraniti izdavanje većeg broja rodovnika od prijavljenog broja štenaca ili mačića Upravi za veterinu, kao i izdavanje rodovnika za životinje koje nisu vakcinisane i trajno obeležene.

Članom 56b trebala bi dodatno da se reguliše odgovornost odgajivačnica za zdravlje, život i dobrobit legla, kao i ženke roditelja, pri čemu bi odgajivačnicama bila nametnuta obaveza da prilikom prodaje kućnog ljubimca izvrše prenos vlasništva i dostave novom vlasniku pismena uputstva o pravilnim uslovima držanja, ishrane, higijene, socijalizacije i osnovne nege. Takođe bi trebalo da bude propisano da se na kraju svake kalendarske godine Upravi za veterinu dostavlja izveštaj koji obuhvata broj legala, broj rođenih i prodatih štenaca i mačića, podatke o kupcima i iznosima prodaje, uz priložen dokaz o podnetoj poreskoj prijavi.¹¹

Tačku 1 stava 1 člana 57 treba izmeniti tako što bi se izbrisao izuzetak koji dozvoljava korišćenje kućnih ljubimaca za vuču i nošenje tereta u slučaju rasa pasa koje su navodno prilagođene i obučene za tu svrhu, jer takva formulacija omogućava široku interpretaciju, zloupotrebe i ugrožava dobrobit životinja, te bi zabrana trebalo da važi bez izuzetaka.

Stav 1 člana 59, koji reguliše prodaju kućnih ljubimaca, potrebno je izmeniti tako da se jasno propiše da se prodaja može vršiti isključivo u

¹¹ Detaljno o problemu odgajivačnica vidi Bajović, 2024b.

odgajivačnicama upisanim u registar Uprave za veterinu kada je reč o psima i mačkama, dok se prodaja drugih vrsta kućnih ljubimaca može obavljati i u registrovanim prodavnicama za životinje.

U okviru članova 61–70, koji se odnose na pansione i prihvatilišta za napuštene životinje, neophodno je izvršiti određene izmene. U stav 2 člana 64 trebalo bi dodati obavezu da vlasnik, odnosno držalac kućnog ljubimca, psa i mačke, prilikom zaključenja ugovora o korišćenju pansiona, stavi na uvid potvrdu da je životinja trajno obeležena na njegovo ime. Ova izmena bi dodatno podstakla dosledniju primenu zakonske obaveze čipovanja kućnih ljubimaca. Takođe, stav 3 istog člana 64, kojim je propisano da kućni ljubimac postaje vlasništvo pansiona ukoliko ga vlasnik ne preuzme u roku od 15 dana od isteka ugovorenog roka, odnosno ukoliko ne produži ugovor, potrebno je suštinski izmeniti. Takvo rešenje nameće prekomerno pravno i praktično opterećenje vlasnicima pansiona i ujedno otvara mogućnost zloupotrebe od strane vlasnika životinja koji žele da ih se odreknu, prenoseći odgovornost na treća lica. Odredbu treba izmeniti tako da jasno definiše odgovornost vlasnika u slučaju nepreuzimanja životinje iz pansiona. To jest, ukoliko vlasnik ne preuzme životinju u roku od 15 dana nakon isteka ugovorenog roka, smatralo bi se da je životinju napustio, te bi se protiv njega pokrenuo krivični postupak, pod uslovom da napuštanje životinje bude predviđeno kao krivično delo.

U članu 65 treba izvršiti sledeće izmene: ograničiti zbrinjavanje u prihvatilište samo onih životinja koje su povređene, bolesne, kojima je ugrožen život ili predstavljaju opasnost za okolinu, kako bi se sprečila zloupotreba resursa prihvatilišta i usmerila pažnja na životinje kojima je pomoć najpotrebnija; dodati obavezu prihvatilišta da napuštene pse i mačke sterilišu tj. kastriraju, vakcinišu, čipuju i vrata na lokaciju s koje su preuzeti, ukoliko ne predstavljaju opasnost po okolinu i nisu ugroženi; skratiti rok za vraćanje životinje vlasniku; propisati obavezu da prihvatilište obavestiti MUP i javno tužilaštvo u slučaju identifikovanog napuštanja životinje.

Član 66 potrebno je izmeniti tako da se utvrdi da je organ JLS dužan da obezbedi prihvatilište, bez ograničavanja na slučajeve kada ima napuštenih životinja, jer se taj deo odredbe zloupotrebljava u praksi, a jasno je da u svakoj opštini ima napuštenih pasa i mačaka. Zatim, u ovom članu treba izričito propisati da je organ JLS dužan da osnuje službu zoohigijene, koja će obezbediti prikupljanje, prevoz i zbrinjavanje napuštenih i izgubljenih životinja i pružiti im pomoć, brigu i smeštaj u prihvatilište, a ne samo da

je dužan da obezbedi obavljanje navedenih poslova. Razlog leži u činjenici da u praksi jedinice lokalne samouprave poveravaju obavljanje ovih poslova privatnim pravnim licima, čiji primarni cilj nije humano i sistemsko rešavanje problema napuštenih pasa, već ostvarivanje profita. Kao posledica toga, uočeni su brojni slučajevi primene surovih metoda i uskraćivanja osnovnih uslova dobrobiti kao što su hrana i voda. Kako bi se praksa poveravanja poslova zoohigijene suzbila potrebno je izmeniti i Zakon o komunalnim delatnostima, o čemu će biti reči.¹²

Član 67 treba uskladiti sa izmenama u članu 65 i takođe, ovim članom treba propisati obavezu prihvatišta da omogući svakodnevne posete građana u trajanju od najmanje dva sata i da obezbedi internet stranicu sa slikama i informacijama o svim životinjama koje se u njemu nalaze radi udomljavanja.

U pogledu odredbi Zakona koje se odnose na inspeksijski nadzor (čl. 76–81), neophodno je izvršiti izmene imajući u vidu da nadzor u praksi funkcioniše neefikasno. Veterinarski inspektori kontrolišu samo pojedine delove Zakona, stavljajući akcenat na kontrolu aktivnosti gde je posredi dobrobit ljudi, a ne životinja, poput uzgoja životinja. Uzrok tome je, između ostalog, nedostatak kadrovskih kapaciteta u inspeksijskim službama. Zbog toga bi bilo celishodno da, pored veterinarskih inspektora, nadzor nad sprovođenjem Zakona vrši i komunalna milicija, po uzoru na rešenja iz uporedne prakse, poput one u Republici Hrvatskoj (više o tome Živković, 2024a). U tom smislu, odredbe koje uređuju inspeksijski nadzor potrebno je izmeniti i dopuniti. Komunalna milicija mogla bi da vrši nadzor nad sprovođenjem odredbi Zakona koje ne zahtevaju stručnu veterinarsku osposobljenost, kao što su kontrola čipovanja životinja, provera da li su odgajivačnice upisane u odgovarajući registar, nadzor uslova u kojima se životinje drže, kao i kontrola rada prihvatišta (tako i Bajović, 2024b).

U tački 5 stava 1 člana 79 potrebno je precizirati da se naredba o lišavanju života životinje zbog neizlečive bolesti, povrede ili telesne deformacije kada oporavak nije moguć, može doneti samo ako bi dalji život predstavljao patnju za životinju, čime bi se obezbedila efikasnija zaštita dobrobiti životinja.

¹² O surovom postupanju prema životinjama od strane privatnih pravnih lica kojima su povereni poslovi i o pitanju zakonitosti poveravanja delatnosti zoohigijene vidi Živković, 2025a; Bajović, 2024b.

Takođe, stav 2 istog člana 79, koji se odnosi na sudbinu privremeno oduzete životinje, potrebno je izmeniti brisanjem dela odredbe kojim se omogućava njeno lišavanje života o trošku vlasnika. Ova formulacija nije usaglašena sa drugim odredbama Zakona, budući da ne propisuje jasno definisane uslove pod kojima bi takva mera bila opravdana, te ostavlja prostor za proizvoljnu primenu.

Kada je reč o kaznenim odredbama Zakona (čl. 82–85), u cilju efikasnijeg i delotvornijeg sankcionisanja učinilaca, neophodno je izvršiti određene izmene. S obzirom na to da se bića brojnih prekršaja propisanih ovim Zakonom preklapaju kako međusobno, tako i sa bićem krivičnog dela ubijanja i zlostavljanja životinja iz člana 269 Krivičnog zakonika, kao i imajući u vidu primenu načela *ne bis in idem*, kaznene odredbe je potrebno normativno preurediti na način koji će izbeći pomenuta preklapanja i obezbediti pravnu sigurnost.

Drugo, predlaže se povećanje kaznenih raspona iz članova 82-85, tako da novčane kazne za pravna lica iznose od 200.000 do 2.000.000 dinara, za preduzetnike od 50.000 do 500.000 dinara, dok bi za fizička lica i odgovorna lica u organima jedinica lokalne samouprave kazne bile u rasponu od 30.000 do 150.000 dinara. Takođe, neophodno je propisati nove prekršaje koji bi obuhvatili zahteve uvedene ovim izmenama. Za pojedine novouvedene prekršaje, pre svega one koji se odnose na obavezu čipovanja i sterilizacije životinja, preporučuje se uvođenje fiksnih novčanih kazni, u cilju mogućnosti izricanja prekršajnih naloga tj. efikasnijeg kažnjavanja.

Na kraju, kaznenim odredbama Zakona o dobrobiti životinja trebalo bi jasno propisati zaštitne mere kao što su oduzimanje životinja i zabrana njihovog nabavljanja i držanja, kako bi ove mere mogao da izrekne nadležni sud u prekršajnom postupku. Iako su ove mere prema važećem zakonodavnom rešenju već predviđene, njihovo izricanje je trenutno u nadležnosti veterinarskog inspektora, što se pokazuje kao nedovoljno sa aspekta efikasne zaštite dobrobiti životinja.

Drugi zakoni i podzakonski akti

Radi efikasne primene predloženih izmena Zakona o dobrobiti životinja, neophodno je izvršiti određene korekcije i usklađivanja u okviru drugih važećih propisa. Ove izmene trebalo bi da obezbede pravnu koherentnost i omoguće doslednu primenu zakonskih rešenja u praksi.

Zakon o prekršajima

Prema stavu 5 člana 66 Zakona o prekršajima, mera zabrane držanja jedne, više ili svih vrsta životinja može se izreći licu koje je oglašeno odgovornim za prekršaj iz oblasti zaštite dobrobiti životinja, u trajanju od jedne do tri godine. Ovako propisani vremenski okvir pokazuje se kao nedovoljno restriktivan, naročito u situacijama kada učinilac čini prekršaj u povratu ili postoji izražen rizik za ponavljanje deliktne ponašanja. Stoga bi bilo celishodno razmotriti produženje trajanja ove zaštitne mere, na primer, u rasponu od jedne do deset godina, čime bi se sudu omogućilo da u većoj meri individualizuje sankciju u skladu sa težinom konkretnog slučaja.

Zakon o veterinarstvu

Član 56 stav 2 Zakona o veterinarstvu propisuje da se vakcinisani psi moraju trajno obeležiti u skladu sa posebnim propisom. Međutim, ovu odredbu neophodno je izmeniti tako da se obaveza trajnog obeležavanja ne odnosi isključivo na pse, već i na mačke, imajući u vidu da problem napuštenih životinja nije ograničen samo na pse, već je izražen i u slučaju mačaka. U kontekstu predloga da se Zakonom o dobrobiti životinja propiše obaveza čipovanja kućnih ljubimaca, odnosno da se sankcioniše njihovo neobeležavanje, bilo bi celishodno da se iz kaznenih odredbi Zakona o veterinarstvu ukloni identičan prekršaj, kako bi se izbegla normativna preklapanja.

Zakon o zaštiti prirode

Zakon o zaštiti prirode reguliše postupanje prema divljim životinjama i propisuje prekršaje i privredne prestupe koji mogu obuhvatiti i radnje ubijanja ili zlostavljanja životinja. Za takve prekršaje i privredne prestupe predviđene su isključivo novčane kazne. Zbog toga je neophodno

usklađivanje Zakona o zaštiti prirode sa krivičnopravnim okvirom, kako bi se otklonilo normativno preklapanje i obezbedila dosledna primena kaznenih odredbi uz odgovarajuću represivnu meru.

Zakon o komunalnim delatnostima

Zakon o komunalnim delatnostima svrstava delatnost zoohigijene među komunalne delatnosti (čl. 2 st. 3 tač. 14), dok članom 5 omogućava poveravanje komunalnih delatnosti, pa tako i poslova zoohigijene privatnim pravnim licima. Stavom 2 člana 5 Zakona propisani su izuzeci, odnosno komunalne delatnosti koje se ne mogu poveriti drugim subjektima. Ova odredba bi trebalo da se izmeni tako što bi se, pored već navedenih izuzetaka, eksplicitno uvrstila i delatnost zoohigijene, iz prethodno obrazloženih razloga.

Takođe treba izmeniti definiciju delatnosti zoohigijene iz člana 3 stav 1 tač. 14, budući da suprotno Zakonu o veterinarstvu, u poslove zoohigijene ubraja i sprovođenje mera za smanjenje populacije glodara, insekata i štetnih mikroorganizama dezinfekcijom, dezinsekcijom i deratizacijom na javnim površinama. Prema članu 3 st. 1 Pravilnika o uslovima za obavljanje dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije, te poslove obavlja druga vrsta kadra, a ne doktori veterinarske medicine koji obavljaju poslove zoohigijene. Zbog toga, navedeni poslovi ne mogu spadati u nadležnost zoohigijene, kako to Zakon o komunalnim delatnostima predviđa.

Zakon o komunalnoj miliciji

S obzirom na to da je predloženo da nadzor nad sprovođenjem Zakona o dobrobiti životinja, pored nadležnih inspeksijskih organa, vrši i komunalna milicija, neophodno je izvršiti odgovarajuće izmene i dopune Zakona o komunalnoj miliciji. Tim izmenama, komunalnoj miliciji bi trebalo dati odgovarajuća ovlašćenja, kao što su pravo ulaska u prostore i prostorije u kojima se nalaze životinje, ovlašćenje za proveru postojanja mikročipa i druga ovlašćenja neophodna za efikasan nadzor i sprovođenje određenih odredbi u oblasti zaštite životinja.

Pravilnik o načinu obeležavanja i registracije pasa i mačaka

Stavom 1 člana 2 Pravilnika o načinu obeležavanja i registracije pasa i mačaka propisano je da vlasnici, odnosno držaoci pasa i mačaka obeležavaju i registruju svoje životinje u skladu sa zakonom kojim se uređuje veterinarstvo. Imajući u vidu predlog da se obaveza obeležavanja i registracije kućnih ljubimaca propiše i sankcioniše Zakonom o dobrobiti životinja, treba izmeniti ovaj stav Pravilnika kako bi se uskladila pravna regulativa.

Pravilnik o uslovima koje moraju da ispunjavaju odgajivačnice za životinje

Prema Zakonu o dobrobiti životinja, odgajivačnice moraju biti upisane u registar objekata Uprave za veterinu (čl. 59 st. 1) i dok je u registar upisano 98 odgajivačnica pasa, na sajtu Kinološkog saveza Srbije, koji je udruženje građana, oglašava se 4.566 odgajivačnica pasa.¹³ Državna revizorska institucija – DRI je ukazala na postojanje preko 4.000 neregistrovanih odgajivačnica (DRI, 2021) i tim povodom je upozorila Upravu za veterinu. Uprava za veterinu je zatim uputila zahtev Kinološkom savezu Srbije da prilikom izdavanja dokumenata odgajivačima zahtevaju dokaze o upisu odgajivačnice u Registar objekata za držanje životinja, koji vodi Uprava za veterinu. Iako je ovaj problem identifikovan, on nije rešen na sistemski način. Naprotiv, kao reakciju na navedeni izveštaj Državne revizorske institucije, Ministarstvo poljoprivrede je 2021. godine izvršilo izmenu Pravilnika o uslovima koje moraju da ispunjavaju odgajivačnice za životinje. Članom 2 je propisano da se odredbe pravilnika ne primenjuju na objekte u kojima se drže tri ili manje ženki iste vrste životinja u svrhu uzgajanja radi prodaje. Ova odredba, faktički, legalizuje nezakonito postupanje odgajivačnica koje drže tri ili manje ženki određene vrste, što ukazuje na postojanje sistemskih propusta u radu nadležnih državnih institucija i koruptivnu povezanost relevantnih aktera (Bajović, 2024a; Živković, 2024a). Stoga je neophodno potpuno ukinuti odredbu člana 2, kako bi se odgajivačem smatralo svako lice koje drži makar jednu ženku u svrhu razmnožavanja i prodaje.

¹³ Podaci o broju odgajivačnica su navedeni na dan 15.05.2025. godine. Vidi registar odgajivačnica koji vodi Uprava za veterinu i spisak odgajivačnica koje se oglašavaju kod KSS na <https://www.vet.minpolj.gov.rs/registri/>; <https://ksrs.rs/odgajivacnice/>

Zaključak

Dosadašnja pravna rešenja u oblasti dobrobiti životinja u Republici Srbiji pokazuju ozbiljne nedostatke u normativnom okviru, primeni zakona i kaznenoj politici. Iako na prvi pogled postojeći propisi deluju kao sveobuhvatni, u praksi se pokazuje da su mnoge odredbe neprimenljive, neprecizne ili zloupotrebljavane. Posebno je alarmantno stanje kada su u pitanju napuštene životinje, koje su najugroženija kategorija, a njihova zaštita ostaje deklarativna. Niska stopa osuđujućih presuda za krivična dela protiv životinja, kao i blage kazne koje se izriču, dodatno obeshrabruju efikasnu zaštitu.

Neophodno je sprovesti sveobuhvatnu pravnu reformu koja će obuhvatiti izmene Krivičnog zakonika, Zakona o dobrobiti životinja, kao i drugih relevantnih zakona i podzakonskih akata. Predložene izmene treba da obezbede efikasnije procesuiranje onih koji vrše nasilje nad životinjama, strože kazne, zabranu proizvoljne reprodukcije pasa od strane vlasnika i zabranu hiperreprodukcije pasa od strane odgajivačnica, uvođenje sistemske sterilizacije i obeležavanja kućnih ljubimaca, kao i unapređenje i humanizaciju rada prihvatilišta i zoohigijenskih službi.

Pored sfere zaštite napuštenih životinja, pravne izmene su neophodne i u pogledu postupanja sa farmskim, odnosno proizvodnim životinjama i oglednim životinjama, jer propisani standardi u tim oblastima često nisu dovoljno humani ni u normativnom smislu, a njihova primena u praksi dodatno izostaje. Ipak, ova pitanja nisu bila predmet analize u okviru ovog rada.

Konačno, zaštita životinja ne treba da ostane samo pitanje prava, već i savesti, odgovornosti i civilizacijskog dostignuća jednog društva. Dosledna primena zakona, praćena adekvatnim sankcijama i prevencijom, jeste ključ ka humanijem i pravednijem sistemu koji prepoznaje i štiti osnovna prava svih živih bića.

Zahvalnica

Rad je nastao kao rezultat istraživačkog projekta finansiranog od strane Ministarstva nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije, sprovedenog od strane Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja, 2025. godine, ev. br. 451-03-136/2025-03/200039.

Literatura

- Bajović, V. (2023a). Kaznenopravna zaštita životinja u Republici Srbiji. U M. Orlić (Ur.), *Aktuelna pitanja savremenog zakonodavstva i pravosuđa – Zbornik radova sa Savetovanja pravnika, Budva, 2–6. jun 2023 godine* (str. 263–283). Savez Udruženja pravnika Srbije i Republike Srpske.
- Bajović, V. (2023b). Ubijanje i zlostavljanje životinja. *Bilten Višeg javnog tužilaštva u Beogradu*, (3), 65–93.
- Bajović, V. (2024a). Krivična dela nad divljim i zaštićenim životinjskim vrstama (*Wildlife crimes*). U J. Perović Vujačić (Ur.), *Pravo na pravdu - izazovi savremenog doba – Zbornik radova 37. Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava Slobodan Perović*, Tom 1 (str. 411–429). Kopaonička škola prirodnog prava – Slobodan Perović.
- Bajović, V. (2024b). Pravna reakcija na napuštanje životinja - problematika napuštenih životinja i životinja u prihvatilištima. U V. Bajović & I. Marković (Ur.), *Zbornik radova: Pravna zaštita životinja – U susret izmenama i dopunama Zakona o dobrobiti životinja* (str. 63–85). Univerzitet u Beogradu.
- Državna revizorska institucija – DRI. (2021). *Izveštaj o reviziji svrsishodnosti poslovanja –efikasnost rešavanja problema napuštenih životinja*.
- Feniks. (2025, 08. Jul). Održivo sistemsko rešenje problema napuštenih kućnih ljubimaca. <https://www.feniks.org.rs/zastita/zastita-ljubimaca/kako-resiti-problem>
- Hughes, E. & Meyer, C. (2000). Animal Welfare Law in Canada and Europe. *Animal Law Review*, 6(1), 23–76.
- Jackman, J. & Rowan, A. (2007). Free-roaming dogs in developing countries: The benefits of capture, neuter, and return programs. In D. Salem & A. Rowan (Eds.), *The state of the animals* (pp. 55–78). Humane Society Press.
- Lazarević, LJ. (2006). *Komentar Krivičnog zakonika Republike Srbije*. Savremena administracija.
- ORKA. (2025, 20. Mart). Da li su životinje u Srbiji zaštićene – šta kaže statistika? <https://orca.rs/da-li-su-zivotinje-u-srbiji-zasticene-sta-kaze-statistika/>
- Reece, J. F., Chawla, S. K., & Hiby, A. R. (2013). Decline in human dog-bite cases during a street dog sterilisation programme in Jaipur, India. *Veterinary Record*, 172(18), 473.
- Republički zavod za statistiku – RZS. (2024a). *Bilten – maloletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji, 2023*.
- Republički zavod za statistiku – RZS. (2024b). *Bilten – punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji, 2023*.
- Stojanović, N. (2011). Legal protection of abandoned animals under the Animal Welfare Act. *Facta Universitatis: Law and Politics*, 9(2), 145–157.
- Stojanović, Z. (2018). *Komentar Krivičnog zakonika*. Službeni glasnik.
- Vuković, I. (2015). *Prekršajno pravo*. Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Živković, N. (2024a). *Kaznena dela protiv životinja kao predmet krivičnog i prekršajnog postupka* [Doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu].

- Živković, N. (2024b). Kaznena politika sudova u pogledu ubijanja i zlostavljanja životinja. U V. Bajović & I. Marković (Ur.), *Zbornik radova: Pravna zaštita životinja – U susret izmenama i dopunama Zakona o dobrobiti životinja* (str. 109–124). Univerzitet u Beogradu.
- Živković, N. (2025a). Delatnost zoohigijene – pitanje zakonitosti poveravanja poslova. U M. Orlić (Ur.), *Aktuelna pitanja savremenog zakonodavstva i pravosuđa – Zbornik radova sa savetovanja pravnika, Budva, 7–9. jun 2025. godine* (str. 503–520). Savez udruženja pravnika Srbije i Republike Srpske.
- Živković, N. (2025b). O usaglašenosti krivičnog zakonodavstva Republike Srbije sa Direktivom EU 2024/1203 o zaštiti životne sredine – krivična dela nad divljim i zaštićenim životinjama. U M. Škulić, I. Miljuš, & A. Škundrić (Ur.), *Izazovi međunarodnog krivičnog prava i krivičnog prava – Zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije, Palić, 13–16. jun, Tom 2* (str. 449–468). Udruženje za međunarodno krivično pravo.

Pravni izvori

- Kazneni zakon, Narodne novine br. 125/2011, 144/2012, 56/2015, 61/2015, 101/2017, 118/2018, 126/2019, 84/2021, 114/2022, 114/2023 i 36/2024.
- Krivični zakonik – KZ, Službeni glasnik Republike Srbije br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 i 94/2024.
- Pravilnik o načinu obeležavanja i registracije pasa i mačaka, Službeni glasnik Republike Srbije br. 23/2012.
- Pravilnik o uslovima koje moraju da ispunjavaju odgajivačnice za životinje, Službeni glasnik Republike Srbije br. 14/2012 i 49/2021.
- Pravilnik o uslovima za obavljanje dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije, Službeni glasnik Republike Srbije br. 3/2017.
- Program kontrole i smanjenja populacija napuštenih pasa i mačaka na teritoriji grada Beograda, Službeni glasnik Republike Srbije br. 39/2008 i 6/2010.
- Zakon o dobrobiti životinja – ZDŽ, Službeni glasnik Republike Srbije br. 41/2009.
- Zakon o komunalnim delatnostima, Službeni glasnik Republike Srbije br. 88/2011, 104/2016, 95/2018 i 94/2024.
- Zakon o komunalnoj miliciji, Službeni glasnik Republike Srbije br. 49/2019.
- Zakon o prekršajima – ZOP, Službeni glasnik Republike Srbije br. 65/2013, 13/2016, 98/2016 - odluka US, 91/2019, 91/2019 - dr. zakon i 112/2022 - odluka US.
- Zakon o veterinarstvu, Službeni glasnik Republike Srbije br. 91/2005, 30/2010, 93/2012 i 17/2019 - dr. Zakon.
- Zakon o zaštiti prirode, Službeni glasnik Republike Srbije br. 36/2009, 88/2010, 91/2010 - ispr., 14/2016, 95/2018 - dr. zakon i 71/2021.
- Zakon o zaštiti životinja, Narodne novine br. 102/2017, 32/2019 i 78/2024.

Towards Legislative Reform in the Field of Animal Welfare in the Republic of Serbia*

Natalija M. Živković

Institute of Criminological and Sociological Research, Belgrade, Serbia

The protection of animal welfare in the Republic of Serbia was established in 2009 with the adoption of the Animal Welfare Act, while the Criminal Code had already introduced the criminal offense of killing and abusing animals in 2006. In practice, the most vulnerable are stray animals, whose legal protection often remains merely symbolic. This paper starts from the premise that certain legal and by-law provisions in the field of animal welfare are difficult to implement in practice, and that there is a pronounced lack of willingness on the part of the competent authorities to take appropriate action. The aim of the paper is to critically examine the existing legal framework for animal welfare, with particular focus on stray animals, and to highlight ineffective provisions, inadequate legal solutions, and legislative omissions. Through the analysis of several laws and regulations, specific provisions that are ineffective are identified, accompanied by explanations and concrete proposals for amendments and additions to the relevant legislative and regulatory acts.

KEYWORDS: animal welfare / abandoned animals / legislative reform / law non-enforcement / animal abuse and killing

PRIMLJENO: 28.8.2025.
REVIDIRANO: 8.9.2025.
PRIHVACENO: 12.9.2025.

* Predloženo citiranje: Živković, N. (2025). U susret pravnoj reformi u oblasti dobrobiti životinja u Republici Srbiji. *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, 44(3), 23–44. <https://doi.org/10.47152/ziksi2025032>

©2025 by authors



This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0).