РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА
161-3/16
Б е о г р а д

Заштитник грађана
Zaštitnik građana

дел.бр. 7873 датум: 15. март 2016.

РЕДОВАН ГОДИШЊИ ИЗВЕШТАЈ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА ЗА 2015. ГОДИНУ

Београд, 15. март 2016.

САДРЖАЈ:

УВОДНА РЕЧ, ОПШТА ОЦЕНА ПОШТОВАЊА ПРАВА ГРАЂАНА И НАЈЗНАЧАЈНИЈИ ПОДАЦИ О АКТИВНОСТИМА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА У 2015. ГОДИНИ 4

ОСНОВНИ СТАТИСТИЧКИ ПОДАЦИ О РАДУ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА 36

I ДЕО: ПРАВНИ ОКВИР И ДЕЛОКРУГ РАДА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА 40

1.1. ПРАВНИ ОКВИР 40

1.2. НАДЛЕЖНОСТ, ОБУХВАТ И НАЧИН РАДА 47

II ДЕО: ПОСЕБАН ОСВРТ НА ИЗБЕГЛИЧКУ КРИЗУ 51

III ДЕО: ПРЕГЛЕД ПРЕМА ОБЛАСТИМА / РЕСОРИМА 56

3.1. ПРАВА ДЕТЕТА 56

3.2. ПРАВА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА 78

3.3. РОДНА РАВНОПРАВНОСТ И ПРАВА ЛГБТИ ОСОБА 91

3.4. ПРАВА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ И ПРАВА СТАРИЈИХ 111

3.5. ПРАВА ЛИЦА ЛИШЕНИХ СЛОБОДЕ, ПОЛИЦИЈСКА ОВЛАШЋЕЊА И ПРЕВЕНЦИЈА ТОРТУРЕ 122

3.6. РЕСОР ДРЖАВНЕ УПРАВЕ 148

3.7. РЕСОР ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ 158

3.8. РЕСОРИ ПРОСВЕТЕ И НАУКЕ, КУЛТУРЕ И ИНФОРМИСАЊА И ОМЛАДИНЕ И СПОРТА 164

3.9. РЕСОР ЗДРАВЉА 184

3.10. РЕСОРИ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ И ПЕНЗИЈСКОГ И ИНВАЛИДСКОГ ОСИГУРАЊА 193

3.11. РЕСОР РАДА 203

3.12. РЕСОР УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА 212

3.13. РЕСОРИ ФИНАНСИЈА И ПРИВРЕДЕ 218

3.14. РЕСОР ПРАВДЕ 231

3.15. РЕСОР ОДБРАНЕ 236

3.16. РЕСОРИ ГРАЂЕВИНАРСТВА И ИНФРАСТРУКТУРЕ, КАТАСТРА, ЕЛЕМЕНТАРНИХ НЕПОГОДА И РЕСТИТУЦИЈЕ 240

3.17. РЕСОРИ ЕНЕРГЕТИКЕ И РУДАРСТВА, ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА, ПОЉОПРИВРЕДЕ И ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ 255

3.18. РЕСОР БЕЗБЕДНОСТИ 269

IV ДЕО: САРАДЊА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА 279

4.1. САРАДЊА СА ДРЖАВНИМ ОРГАНИМА ЧИЈИ РАД ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА НЕ КОНТРОЛИШЕ 279

4.2. МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА И ПРОЈЕКТИ 281
4.3. ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА У МЕДИЈИМА 285
V ДЕО: УКУПАН БРОЈ И КЛАСИФИКАЦИЈА ПРИТУЖБИ 288
5.1. КЛАСИФИКАЦИЈА ПРИТУЖБИ ПРЕМА ПОВРЕЂЕНИМ ПРАВИМА 290
5.2. КЛАСИФИКАЦИЈА ПРИТУЖБИ ПРЕМА ОРГАНИМА НА ЧИЈИ РАД СЕ ОДНОСЕ 292
5.3. ИСХОД ПОСТУПАЊА ПО ПРИТУЖБАМА 294
VI ДЕО: ПРЕПОРУКЕ, МИШЉЕЊА И ЗАКОНОДАВНЕ ИНИЦИЈАТИВЕ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА 297
6.1. ПРЕПОРУКЕ 297
6.2. МИШЉЕЊА 300
6.3. ЗАКОНОДАВНЕ ИНИЦИЈАТИВЕ 300
АНЕКС I - ПРЕГЛЕД ПРЕДЛОГА ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ ИЗ ГОДИШЊЕГ ИЗВЕШТАЈА ЗА 2015. ГОДИНУ 303
АНЕКС II - ЉУДСКИ И МАТЕРИЈАЛНИ РЕСУРСИ 321
АНЕКС III - ФИНАНСИЈСКИ ИЗВЕШТАЈ 325

УВОДНА РЕЧ, ОПШТА ОЦЕНА ПОШТОВАЊА ПРАВА ГРАЂАНА И НАЈЗНАЧАЈНИЈИ ПОДАЦИ О АКТИВНОСТИМА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА У 2015. ГОДИНИ

Годишњи извештај садржи опште и посебне оцене и податке о поштовању права грађана (пре свега људских и мањинских), податке о уоченим недостацима у раду органа власти, предлоге за побољшање положаја грађана у односу на органе власти и податке о активностима и трошковима Заштитника грађана.

Стање права грађана у Србији током 2015. године обележиле су економске недаће великог броја грађана и мањак правне сигурности. Држава и администрација бавиле су се сопственим реформама чији резултати (још) нису довели до промена које грађани осећају као јасан бољитак.

У односу на претходну извештајну годину, број притужби из социјалних и економских права сменио је са првог места по бројности притужбе на тзв. лошу управу - неблаговремен рад администрације, немаран однос према послу, очигледно погрешну примену права и друге пропусте из домена „добре управе".

Посебно рањиве биле су следеће групе и грађани: јако сиромашни, деца и млади, особе са инвалидитетом, старије особе, избеглице и други мигранти, интерно расељени, припадници националних мањина (међу њима најугроженији су Роми), особе лишене слободе (укључујући и пацијенте у психијатријским болницама и кориснике у установама социјалне заштите домског типа), оболели од тешких болести, жртве насиља у породици и партнерским односима, организације и појединци заговорници људских права, организације и појединци који износе критичне ставове, новинари, припадници ЛГБТИ популације. Многи Заштитнику грађана имају обичај да кажу да је у Србији најугроженији – „обичан грађанин".

СТАТИСТИЧКИ ТРЕНДОВИ

Број притужби порастао је у 2015. години за 28% (6.231 притужба).

Грађани су све боље упознати са надлежностима овог органа, притужбе су све конкретније, а контакти са грађанима ефикаснији: број покренутих поступака контроле по притужбама и сопственој иницијативи повећан је за 47,5% (!) и износио је 1.669.

Ефикасност овог органа у поступцима контроле повећана је за 34,5%, за колико је процентуално више поступака окончано у односу на 2014. годину (у 2015. години окончан је рад на 6.457 притужби и поступака по сопственој иницијативи).

Смањен је за 22% број поднесака који немају карактер притужбе, као и број телефонских разговора (-17,1%). Мање је и грађана лично дошло у просторије ради разговора (-6,7%).

На жалост, због мера штедње, а на штету ефикасности, превентивног и едукативног ефекта овог органа, број контролних и превентивних физичких посета смањен је за 6,15% - обављено их је укупно 107.

Број извршених препорука благо је пао са 87,9 на 86,3% (у 2015. години укупно је упућено 1.447 препорука, од чега је за извршење доспело 1.102, а извршено је 951). Приметан је и за ресорну администрацију похвалан висок проценат извршених препорука које овај орган даје у законом прописаној функцији Националног механизма за превенцију

тортуре. Препорука те врсте упућено је 265, доспело је за извршење 167, а спроведено 155, што чини 92,8% поступања по препорукама.

Повећана је за 27,5% ефикасност рада овог органа по законодавним иницијативама које достављају грађани (размотрено их је 65). Број нормативних иницијатива и предлога које је Народној скупштини и другим органима поднео овај орган исти је као 2014. године (15). Усвојене су четири, за разлику од 2013. године у којој није усвојена ни једна.

Број притужби већ годинама превазилази постојећи капацитет, на шта се у годишњим извештајима редовно упозорава. Упркос свим стратегијама, акционим плановима и обећањима, капацитет Стручне службе годинама није повећан због низа административних и политичких препрека. Независност Заштитника грађана прописана Уставом (као и неких других органа за заштиту људских права, чија је независност прописана органским законима) грубо је прекршена одредбама Закона о начину утврђивања максималног броја запослених у јавном сектору којим је, истовремено, неким другим органима (Влади, председнику Републике, Народној банци Србије, Високом савету судства, Уставном суду, Државном већу тужилаца) сачувана независност.

У држави није успостављен функционалан хоризонтално и вертикално разгранат систем отклањања неправилности у коме би Заштитник отклањао само изузетне неправилности и незаконитости на штету права грађана (како је иначе замишљена институција омбудсмана), док се остале решавају на нивоу унутрашње контроле и коришћењем прописаних правних лекова пред органима управе и правосуђа. Немајући доступну и делотворну могућност да проблем изложе и реше на тај начин, грађани се у већини случајева обраћају Заштитнику као првој, а не последњој контролној инстанци. Одавно потребне, конципиране и планиране, измене Закона о Заштитнику грађана којима је, између осталог, требало активирати унутрашње механизме контроле у органима власти, нису припремљене ни донете.

СПОЉНИ УТИЦАЈИ

Мноштво старих и нових изазова у региону и глобално усложњавали су и отежавали поштовање стандарда и праксу поштовања људских права. Историјски талас избеглица и других миграната из Азије и Африке које су државе и друштва у Европи без изузетка дочекале неспремно, открио је и мањкавости у опредељености за поштовање давно усвојених стандарда људских права у реалним кризним ситуацијама. Трпели су, и трпе, избеглице и други мигранти, али и локално становништво.

Србија се према избеглицама и мигрантима понела коректно: хумано, али понекад недовољно организовано, углавном услед *ad hoc* приступа стратешким изазовима. Од велике користи било је присуство и активности међународних организација и партнера (посебно специјализоване агенције УН, Европска комисија). Кључна је била сарадња са органима суседних држава – Македоније и Хрватске, а блиско су сарађивали и национални омбудсмани дуж целе тзв. „Балканске руте". Србија је „транзитна" држава за миграције са југа и истока. Још озбиљнији изазови људских права у погледу избеглица и миграната, како за њих тако и за локално становништво могу тек да уследе.

Терористички напади и јачање против-терористичких мера и овлашћења сузили су простор слободе грађана на танку линију између чекића и наковња. Србија је за сада одолела тренду нормативног сужавања слобода и права грађана зарад наводног ефикаснијег супротстављања тероризму. У примени прописа, међутим, све је већи број актера који задиру у приватност и друге слободе грађана и све су веће њихове техничке и финансијске могућности, док се у демократску цивилну контролу пропорционално

не улаже и она губи стварну могућност едукације, превенције и откривања непропорционалних, неоправданих и на други начин неправилних и незаконитих задирања у права грађана.

Рад инструмената међународне правде, пре свега Међународног кривичног трибунала за бившу Југославију и међународно правосуђе на територији Косова и Метохије, није увек могао да послужи као инспирација за јачање уверења о правичном, ефикасном, те политички, национално и на сваки други начин објективном расветљавању ратних злочина из прошлости и помирењу у региону. Део представника власти, међутим обесмишљава у потпуности рад суда: после одслужене десетогодишње затворске казне због ратних злочина, бившег високог официра дочекао је уз почасти државни и војни врх. Министар правде изразио је на дочеку очекивање да ће његови поступци бити узор будућим генерацијама.

Смањује се број нових тужби против Србије пред Европским судом за људска права. До краја 2015. године против Србије је поднето 1.142 притужбе. Према статистичким подацима из Стразбура, Србија у односу на број становника има 1,74 случаја пред судом на 10.000 становника, још увек више од просека у осталим земљама чланицама Савета Европе. Суд у Стразбуру у 2015. години донео је 17 пресуда по тужбама против Србије, од чега само једну ослобађајућу. Српски држављани најчешће се обраћају Стразбуру због неизвршења правноснажних судских пресуда домаћих судова, кршења права на правично суђење, повреде дужине судског процеса и дискриминације. Од како је постала пуноправна чланица Савета Европе, Европски суд за људска права донео је против Србије 132 пресуде, од којих је у 117 случајева пронађено кршење Европске конвенције о људским правима. Комитет министара Савета Европе, надлежан за надзор спровођења пресуда Суда, је, уважавајући мишљење Заштитника грађана, на 1250. седници одржаној 8-10.3.2016. године позвао Републику Србију да у најкраћем року разреши сва спорна питања у вези са истраживањем случајева „несталих беба“ на која му је указао Заштитник грађана.[1] Значајну помоћ у карактеристичним случајевима српским грађанима пред судом у Стразбуру пружају домаће невладине организације, попут ЈУКОМ-а и Београдског центра за људска права.

„ЉУДСКА ПРАВА“ ПРОТИВ ЉУДСКИХ ПРАВА, СЛОБОДА ИЗРАЖАВАЊА И МЕДИЈИ

Јачају екстремистички покрети који у својим идеолошким платформама негирају равноправност, уважавање различитости и друге темељне поставке људских права и то тако што све израженије злоупотребљавају људска права на слободу изражавања, при чему изостају ефикасне реакције надлежних државних органа (под ефикасном реакцијом не сматра се јавно саопштење, изузев ако је довољно да спречи понављање штетне појаве, што до сада није био случај). Релативизују се и банализују, обесмишљавају темељни појмови и вредности попут (не)дискриминације, претпоставке невиности, права детета, уставности и законитости.

Поједини јавни функционери позивају се на своју грађанску слободу изражавања да би са државне функције, говорећи у званичном капацитету, износили неформална сазнања или увредљиве и непримерене личне ставове.

> Министар унутрашњих послова, у интервјуу за лист Недељник коректно упитан кога са становишта власти третира као најозбиљнију опозицију, каже:

[1] Видети више на: *Zorica Jovanović v. Serbia (Application No. 21794/08), Supervision of the execution of the Court's judgments*, доступно на: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec(2016)1250/H46-23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=ED.

„највећу опозицију глуме једна шминкерка и једна глумица, као и понеки пропали скрибоман“. Још једна реченица министра др Стефановића из истог интервјуа: „чињеница јесте да се наша нејака опозиција преселила у невладин сектор”, пример је систематичног настојања да се критика власти и слобода изражавања, као темељне вредности слободног друштва и бића слободног грађанина, сведу на непринципијелну дневно-страначку утакмицу и тако учине одбојним просечном грађанину, а да се истовремено невладин сектор дискредитује као дневнополитички мотивисан и тако лиши позиције објективности и општег интереса.

Примена три реформска закона у медијској сфери (Закон о јавном информисању и медијима, Закон о електронским медијима и Закон о јавним сервисима, примена почела 1. 7. 2015. године) није у пракси ојачала слободу медија и право грађана на потпуно, објективно и правовремено информисање. Медији су и даље под пресудним нетранспарентним утицајем спреге политике и новца који је само заоденут у законску форму финансирања програма и оглашавања. Очекивања да ће повлачење државе из власништва над медијима и конкурсно финансирање садржаја од јавног интереса из општинских, градских, покрајинског и републичког буџета, дефинисани новим медијским законима битно утицати на заштиту јавног интереса у сфери информисања, у великој мери су обесмишљена начином на који су ти закони примењени у пракси. Праве транспарентности власништва нема. Ако је судити по структури нових власника медија, проистиче да је Србија, уместо државних, добила страначке медије.

Почетак процеса повлачења државе из власништва у медијима каснио је четири месеца, због опструкције јавних медијских предузећа. Од 70 јавних предузећа услове за аукцијску продају капитала до назначеног рока испунило је 50, судбина оних који нису испунили услове је непозната. У наредна четири месеца (до краја октобра 2015. године) нове власнике добило је 36 медијских предузећа, а 14 ни после два круга приватизације није нашло купца, међу њима и државна новинска агенција Танјуг. Престанком важења Закона о Танјугу и изричитом Одлуком Владе[2] је угашена, али и даље ради и користи зграду, државна обележја и друге ресурсе. Политику АД држава је ставила на листу 17 стратешких јавних предузећа и тако замрзнула њен статус. Компанија Новости, где је држава мањински власник, није ни поменута у процесу приватизације.

Посебан изазов је финансирање јавних сервиса. Радио телевизија Србије и Радио телевизија Војводине су од 1.1.2016. морали да отпочну финансирање Према Закону о јавним сервисима. Нису се, међутим, благовремено за то припремили (РТС), па је крајем 2015. године, на иницијативу Министарства рударства и енергетике, донет посебан Закон о привременом уређивању начина наплате таксе за јавни медијски сервис[3] према коме грађани плаћају таксу за РТС и РТВ у износу од 150 динара месечно до краја 2016. године уз рачун за потрошену електричну енергију, што изазива револт у делу јавности. Предвиђа се да ће јавни сервиси у 2016. бити финансирани из буџета са 4 милијарде динара (упола мање него прошле године), уз финансирање наплатом таксе.

Држава је на свим нивоима власти, пре приватизације јавних медијских предузећа, своје медије суфинансирала директно из буџета са оквирно 25 милиона евра годишње: 5 милиона Република, 3,5 милиона АП Војводина и 16,5 милиона локалне самоуправе. Од

[2] Закон је престао да важи 31. октобра, а Одлука је донета 3. новембра 2015. године.

[3] „Службени гласник РС“, број 112/15, усвојен 29.12.2015. године.

новембра 2016. године законом је забрањено директно буџетско финансирање и уведен систем пројектног (конкурсног) финансирања медијских садржаја у јавном интересу.

Два медијска конкурса Министарства културе и информисања у 2015. години спроведена су у начелу углавном успешно, за разлику од конкурса локалних самоуправа. У комисијама већину чине представници новинарских и медијских удружења, али су на локалном нивоу израженији сукоби интереса те кршење и злоупотреба процедура. У неколико случајева (на пример Студио Б) преко конкурса је новим власницима враћен значајан део новца којим су претходно од државе купили медије.

Законом о државној управи и локалној самоуправи није прописана дужност јединице локалне самоуправе да издваја новац у буџету за јавни интерес, нити је ближе одређен проценат таквог издвајања, ако га има. Према подацима Удружења новинара Србије (УНС) локалне власти су у просеку за пројектно финансирање издвајале један одсто локалног буџета, што удружења и асоцијације сматрају недовољним. УНС је поново затражио да се локалне самоуправе обавежу на обавезно издвајање два одсто из буџета за ове намене, што подржавају и остала удружења и асоцијације. Представници органа јавне власти, међутим, кажу да за доношење такве одлуке нема уставног основа.

Регулаторно тело за електронске медије је поприште сукоба медијских, комерцијалних и политичких интереса, његово руководеће тело – Савет није комплетно. Јавност с правом очекује да РЕМ јаче реагује и активније користи надлежности поводом очигледних кршења Закона о електронским медијима, новинарских кодекса и правила оглашавања.

> Савет за штампу, једино саморегулаторно тело у медијској сфери у Србији, 2015. године је примио 109 жалби на садржаје штампаних и онлајн медија, мало више него 2014. када је примљено 80 жалби. Број случајева у којима је утврђено кршење Кодекса знатно је већи него претходне године и износи 60, од чега је изречено 36 јавних опомена медијима који нису прихватили пуну надлежност Савета за штампу.

Према извештају Савета[4], медији су најчешће кршили одредбе из одељка Истинитост извештавања (35 пута) и то углавном тачке које се односе на забрану објављивања неоснованих оптужби, клевета или гласина, као и на обавезу разликовања чињеница од коментара, нагађања и претпоставки. У 20 случајева прекршене су одредбе Кодекса које се односе на забрану дискриминације и говора мржње, у 17 о кршењу одредби о ауторству. Чест прекршај је и непоштовање етике и културе јавне речи (14 одлука), углавном због необјављивања одговора. У највећем броју случајева, прекршено је више тачака Кодекса новинара.

> Поједини медији не поштују ни обавезу објављивања одлука Комисије о кршењу Кодекса: "Вечерње новости" нису објавиле четири од пет одлука, "Блиц" није објавио две од шест одлука, "Ало" две од пет, док "Телеграф.рс" није објавио ниједну од две одлуке.

Савет је изменом Статута укинуо право вета приликом одлучивања у Комисији за жалбе. То је већ на првом кораку, приликом одлучивања по жалбама на текст Политике о америчким донацијама цивилном сектору и медијима довело до оштре критике тог

[4] Извештај доступан на: http://www.savetzastampu.rs/cirilica/izvestaji/110/2016/03/11/1019/izvestaj-o-radu-saveta-za-stampu-za-2015_-godinu.html.

дневног листа усмерене појединачно и лично на чланове Комисије и донело највећа искушења Савету од оснивања.

Током прошле године број физичких напада и других облика притисака на новинаре је поново почео да расте. Регистар који је формиран на сајту Независног удружења новинара Србије (НУНС) показује да је 2015. године било укупно 38 таквих напада, док их је 2013. и 2014. било по 23. Прошле године је, према том регистру, било укупно једанаест физичких напада на новинаре, три напада на имовину новинара, 21 вербална претња и три случаја која су окарактерисана као притисак на новинаре.

> Владајућа странка издала је званично саопштење у коме је уредницу на Јавном сервису Радио телевизија Србије оптужила за „брутално политичко мешање“ у истражне радње, након што је један таблоид пренео њену изјаву да би било „разумно да на информативни разговор у полицију буду позвани и уредници *ТВ Пинк* и *Информера*, а не само менаџмент *Курира*“. Уследиле су, по устаљеном редоследу, увредљиве и агресивне насловне стране у провладиним штампаним медијима, малициозни прилози на провладиним ТВ станицама и очигледно дириговани вербални прогон (увреде, најтеже личне дисквалификације) у коментарима са карактеристичних налога на медијским порталима и на друштвеним мрежама (тзв. „ботови“). Такви напади на лични интегритет су видно организовани и лишени било какве одговорности. Њихов непосредан или одложени ефекат је повлачење јавних личности из друштвеног живота.

Нису решени случајеви убистава новинара из претходног периода, као ни неколико физичких напада на новинаре.

Расте број искусних новинара без посла или оних који су отишли из новинарства. Новинарски кругови примећују да до посла лакше долазе непознате колеге од оних који су већ стекли професионални углед, што се противи логици слободног „тржишта“. Социјални положај новинара је изразито низак.

Више слободе постоји у писаним медијима у штампи и на електронским порталима него на ТВ станицама. Програм Радио Београда запажен је по квалитету. Тиражи дневних новина у 2015. години су према проценама упућених (нема услова за егзактну статистику) први пут пали испод 500 хиљада дневно, за трећину мање него пре две године. Јасно је да је „слобода“ медија у начелу обрнуто пропорционална утицају, кога телевизијски програм има највише.

Политичка власт новинара или редакцију који се критички односи према њој третира као политичког противника. Власт такође бојкотује поједине медије – чак и јавни сервис. Републичка Влада тако бојкотује Радио телевизију Војводине.

Јавни медијски простор и друштвене мреже поприште су лажирања јавне дебате, кроз организовану активност страначких активиста чији је задатак да масовним писањем коментара, твитова, постова, блогова одређену идеју, активност, организацију, институцију, личност вештачки промовишу или деградирају, не либећи се манипулације, лажи, увреда и претњи.

На интернету постоје нерегистровани медијски садржаји који без икакве одговорности, заклањајући се, а у ствари злоупотребљавајући непринципијелно и недоследно регулисане медијске слободе, објављују инсинуације, претенциозне конструкције, отворене и прикривене претње и уцене. Контрола јавног мњења медијском

манипулацијом стекла је својеврсну „легитимност“ утолико што је прихваћена као наводна неминовна последица „слободе говора и изражавања“.

> На два медија – приватној телевизији са националном фреквенцијом и таблоиду са огромном циркулацијом, оба блиска политичкој власти, објављен је аутентичан документ клинике за психијатријске болести са информацијама о историји болести особе која је у том моменту износила тешке оптужбе на рачун политичког врха. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности хитно је и проактивно реаговао, прикупио чињенице и околности у својој моћи и поднео одговарајуће пријаве против непознатих лица за злоупотребу најосетљивијих личних података, са малим изгледом да правосуђе и полиција ефикасно окончају истрагу, идентификују и казне починиоце.

Борба за власт преко таблоида и тајних служби гази све законске, етичке и моралне норме, а медијски регулаторни механизми и демократска цивилна контрола служби немају ресурсе, овлашћења и стварну моћ да томе стану на пут.

Ресорно министарство се у јавној полемици углавном позива на законе који су усвојени. Кључне негативне појаве на медијској сцени остају без јавне реакције, макар вербалне осуде ресорног министра.

Таблоидизација медија, друштва и државе, о којој је у претходним годишњим извештајима детаљно писано, досегла је врхунац случајем тзв. „Државног удара“ који је припремљен, проглашен и спречен на страницама и у програму водећих провладиних медија. За надати се остаје да ће очигледна бизарност те таблоидне епизоде означити и почетак краја те врсте манипулације свешћу грађана.

ПРАВНА СИГУРНОСТ

Закони донети у мањкавој, пребрзој процедури, међусобно неусклађени, са одредбама које противрече другим одредбама у истом или другим законима, чија су решења недовољно јасна стручњацима, а камоли свима онима на које се норме односе, а примена неуједначена, селективна, док је пракса судова у споровима који проистекну из њихове примене непозната, довели су до израженог формалног нормативизма и скромне суштинске правне сигурности у Републици.

Према подацима Отвореног парламента, у 2015. години је донето 182 закона, од тога 80 по хитној процедури (44%) . С друге стране, у ситуацијама у којима је доношење по хитној процедури очигледно било неопходно, хитна процедура је изостала.

> Одлуком Уставног суда из априла 2015. године[5] утврђено је да Закон о окупљању грађана није у сагласности са Уставом, а до дана њеног објављивања у службеном гласилу (које је било одложено за шест месеци), Министарство унутрашњих послова није благовремено припремило нацрт новог закона којим би се уредио поступак остваривања Уставом зајемчене слободе грађана на окупљање. До доношења новог закона, дуже од три месеца у Србији није било законски уређено остваривање Уставом гарантоване слободе окупљања, а било је онемогућено и остваривање јавног интереса на законито ограничење те слободе када је то неопходно из Уставом прописаних разлога - ради заштите јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије. Новим Законом о јавном окупљању нису до краја отклоњени ни недостаци због којих је претходни закон оглашен

[5] Одлука Уставног суда I Уз 2004/2013 „Службени гласник РС“, број 88/15.

неуставним, а који се односе на разлоге за ограничења зајемчене слободе окупљања и делотворност правних средстава за заштиту те слободе. Нови закон делује дестимулативно на слободу окупљања несразмерно високим новчаним казнама.

Повлачење Предлога закона о равноправности жена и мушкараца, чије су усвајање Влада и Народна скупштина планирале у хитном поступку, резултат је уважавања бројних примедби које нису могле да буду изнете раније због одсуства јавне расправе.

Одсуство јавне расправе о предлозима Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању и медијима, Закона о измени Закона о јавним медијским сервисима и Закона о привременом уређивању начина наплате таксе за јавни медијски сервис и могућности да се јавност изјасни о решењима која се односе на јавни медијски сервис – сервис намењен грађанима (јавности), допринело је конфузији о томе шта је јавни медијски сервис, која је његова улога и на који се начин финансира и обезбеђује његова финансијска и свака друга независност.

Јавна расправа и редован законодавни поступак нужни су нарочито када се доноси пропис који на нов начин уређује једну област.

Након вишедеценијског одсуства било каквог прописа о инспекцијском надзору, за чим је потребу истицао овај орган и у ранијим годишњим извештајима, припремљен је Предлог закона о инспекцијском надзору и спроведена квалитетна јавна расправа. Предлог је затим без разумљивог разлога упућен на усвајање у Народној скупштини по хитном поступку, те је завршни део дебате и унапређивања законских решења изостао. То је још мање разумљиво имајући у виду да је завршним одредбама прописано да Закон почиње да се примењује по истеку од 12 месеци од дана ступања на снагу (сем неколико организационих одредби чија примена почиње три месеца од дана ступања закона на снагу).

У области радних односа донети су по хитном поступку закони који значајно утичу на положај већег броја грађана (нпр. Закон о изменама и допунама Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање и Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору). Не само органи, установе и запослени већ и они који користе услуге различитих система, нису имали могућност да размотре понуђена решења и укажу на ризике које они могу носити.

Тако се и десило да се у Закону о начину утврђивања максималног броја запослених у јавном сектору нађе одредба која је постојеће *право* жена да раније него мушкарци оду у пензију претворила у њихову *дужност* и тако афирмативну меру за постизање равноправности између мушкараца и жена[6], претворила у сушту супротност. Овај орган и Повереник за заштиту равноправности заједнички су оспорили уставност те одредбе пред Уставним судом и затражиле од њега да њену примену, због неотклоњивих штетних последица које прете, спречи привременом мером. Уставни суд је то прихватио, након чега се ресорни министар, чије је министарство сачинило предлог тог закона и игнорисало сва упозорења током законодавне процедуре, захвалио (!?) јавно Уставном суду на ефикасности и томе што је

[6] Основ за афирмативне мере даје Устав Републике Србије у члану 21. став 4.

спречио повреду права жена, ни једног момента не увиђајући своју одговорност за велику опасност и трошење институционалних ресурса за њено отклањање.

Административни проблеми у примени Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору онемогућили су развој бројних услуга у јединицама локалне самоуправе намењених посебно осетљивом становништву: деци, жртвама насиља, особама са инвалидитетом, и другима и тако превалили терет штедње на најрањивије. О предлогу тог закона одржана је само формално јавна расправа, а да након ње није било образложења због чега поједине примедбе нису усвојене.

Две значајне измене у области образовања уведене су у правни систем без претходног пружања могућности да се о њима изјасне они на које те измене утичу. Студенти – чији положај мењају измене Закона о високом образовању и запослени у просвети – чији се положај мења изменом Закона о основама система образовања и васпитања, нису имали ваљану могућност да се, самостално или преко својих удружења, изјасне о овим изменама и укажу на могуће недостатке.

Приликом усвајања Закона о заштити права на суђење у разумном року и Закона о извршењу и обезбеђењу, Влада се доследно придржавала одредби Закона о државној управи и Пословника Владе који обавезују на јавну расправу о новом (системском) закону. У овом случају међутим, правној несигурности је допринела појава (пре)честог мењања законских текстова. Наиме, Закон о извршењу и обезбеђењу из 2015. године донет је пошто је стари закон из 2011. године током 2014. године два пута мењан и допуњаван, последњи пут 5 месеци пре доношења сасвим новог закона.

Након само једне године примене Закона о јавном бележништву, Влада је уочила непрецизности и противуречности у његовим одредбама, али и правне празнине које су „углавном такве да не остављају простора за изналажење било каквог решења у одређеним ситуацијама“ (цитат из званичног образложења последњих измена). Стога је тај закон током 2015. године мењан и допуњаван два пута, последњи пут са чак 72 члана која се тичу суштине. Међутим, нема података да је примењена одредба пословника Владе према којој се јавна расправа спроводи када год се битно мењају решења из постојећег закона. Штавише, прве његове измене, које датирају из јануара 2015. године, настале су као реакција на вишемесечну обуставу рада адвокатуре, о чему сведочи образложење према коме је, на основу анализе досадашње примене, као и потреба праксе и захтева адвокатуре, закључено да је неопходно да се изврше измене и допуне овог закона. Иако су се током вишемесечне обуставе рада адвоката и у јавности, услед чињенице да је јавно бележништво постало ексклузивни власник значајних овлашћења, чули многи аргументи о новом закону, то се ипак не може поистоветити са јавном расправом. Ни у погледу последњих (за сада) измена и допуна из децембра 2015. године, нема доказа за изјашњење предлагача о томе да су у процесу консултација учествовали представници свих заинтересованих група, јавни бележници, судови, адвокати и привредна друштва, због чега није било потребно спроводити јавну расправу на начин предвиђен Пословником, а што је било предмет критике Републичког секретаријата за јавне политике. Секретаријат је у свом Мишљењу истакао да је Анализа ефеката закона

морала да садржи информације о обављеним консултацијама са заинтересованим субјектима (да ли су одржане, када и где), коришћеним техникама за спровођење консултација, примедбе предлоге и сугестије које су прикупљене и разлоге зашто су неке од њих унете у текст, а остале нису.

И док се код измена и допуна прописа који регулишу улогу и надлежности јавног бележника може схватити потреба хитности, услед вишеструко погубних последица обуставе рада адвоката по права грађана, дотле је тешко наћи оправдање зашто за доношење Закона о изменама и допунама Закона о порезу на доходак грађана постоје разлози за доношење по хитном поступку. Наиме, тај пропис донет је ради стварања услова за остваривање права на пореску олакшицу за запошљавање нових радника, и као такав требало би да буде плод дубоко промишљене и унапред познате пореске политике. Слично томе, измене и допуне Закона о Државном већу тужилаца и Закона о Високом савету судства које предвиђају јавност седница, обавезе обезбеђивања образложења одлука, доступности на интернет страници свакако не могу као добар разлог за усвајање по хитном поступку имати образложење да је то неопходно ради испуњавања обавеза из Акционог плана за преговарачко поглавље 23, како је званично написано.

Предлог закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта „Београд на води“ Влада је такође упутила на усвајање по хитном поступку, иако се радило о задирању у Уставом гарантовано право на мирно уживање имовине. Након јавног апела овог органа, предлог је враћен у редовну процедуру.

Не стоји чврсто ни образложење за доношење два системска закона по хитном поступку – Закона о општем управном поступку и Закона о инспекцијском надзору, с обзиром на то да први почиње да се примењује 1.7.2017. године, а други 12 месеци од дана ступања на снагу у априлу 2015. године!

Закон о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији није прошао јавну расправу и Народној скупштини упућен је на усвајање по хитном поступку. Слично Предлогу закона о начину утврђивања максималног броја запослених у јавном сектору и Предлог закона о систему плата у јавном сектору прошао је јавну расправу на крајње формалан начин. Јавна расправа за пропис који мења права и обавезе најширег дела јавне администрације и битно мења радно-правни статус неколико хиљада запослених у јавном сектору, трајала је мање од месец дана, а након ње није израђен и објављен нити учесницима достављен, извештај о спроведеној расправи у коме би биле изнете најзначајније примедбе и отворена питања као и разлози за њихово прихватање, односно неприхватање. Стручна јавност и синдикати изразили су велико неразумевање за такву садржину и процедуру и створене су тензије од којих су многе могле бити избегнуте истинском расправом и комуникацијом са заинтересованим странама и стручном јавношћу.

Време, рокови и начин у којима је законодавна власт стављала на разматрање законске предлоге пред одборе Народне скупштине и у пленум, прибављала и разматрала мишљења надлежних органа, те стављала (односно није стављала) у процедуру иницијативе и амандмане овог органа завређују посебну анализу којој овде није место,

али ће бити илустративно наведен пример једне седнице Одбора за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу о изменама и допунама девет правосудних закона.

> Педесет пета седница Одбора за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу одржана је 17. децембра са почетком у 9 часова, а овај орган је на њу позван и-мејлом на службену адресу 16. децембра у 21.30 часова. Дневним редом је предвиђено разматрање девет предлога тзв. правосудних закона, у појединостима, које је поднела Влада.[7] Прва тачка дневног реда било је разматрање Предлога закона о извршењу и обезбеђењу, на који је поднет укупно 141 амандман, од чега је Влада прихватила 14. Председник Одбора Петар Петровић није на почетку седнице обавестио чланове Одбора о амандманима Заштитника грађана на Предлог закона о извршењу и обезбеђењу, већ је током дискусије о тој тачки констатовао да их Влада није прихватила. Једногласно је прихваћен предлог председника да Одбор сумарно предложи Народној скупштини да прихвати све амандмане које је Влада прихватила. Потом је председник Одбора прво предложио одлуку по којој Одбор предлаже Народној скупштини да не прихвати амандмане које Влада није прихватила, а онда се исправио и предложио „да Одбор предложи Народној скупштини да прихвати све амандмане које Влада није прихватила, а ви треба да гласате - знате како!" Чланови одбора су затим једногласно сумарно одбили све амандмане са којима Влада није била сагласна.
>
> Друга тачка дневног реда била је разматрање Предлога закона о изменама и допунама Закона о јавном бележништву, на који је поднето укупно 104 амандмана од чега је Влада прихватила шест. Одбор је без расправе одлучио да предложи Народној скупштини да прихвати тих шест амандмана. За све остале амандмане примењена је иста врста гласања као у претходној тачки. Иницијатива Заштитника грађана поднета Одбору за подношење амандмана на Предлог закона о изменама и допунама Закона о јавном бележништву није ни на који начин споменута, тиме ни разматрана!
>
> Разматрање свих осталих предлога закона протекло је без пријављених за реч, уз подршку свим амандманима које је Влада прихватила и одбијање оних које Влада није прихватила. У крајњем, седница о изузетно значајним изменама девет правосудних закона и расправа о више стотина поднетих амандмана је трајала укупно 19 минута.

Тешкоће у остваривању гарантованог нивоа права грађана држава понекад решава – снижавањем гаранција. Уставни суд оценио је тако да нема основа чак ни да покрене поступак оцене уставности Закона о привременом уређивању начина исплате пензија[8], којим је 2014. године фактички смањен износ пензија (стеченог имовинског права).

ПОЛИЦИЈА, ТАЈНЕ СЛУЖБЕ И ДЕМОКРАТСКА ЦИВИЛНА КОНТРОЛА

Реформске активности у Полицији биле су веома противречне, посебно припреме за отпуштање већег броја полицајаца. Ресорни министар је најављивао отпуштање преко 1.000 полицајаца, али није могао да се определи због чега – отпуштање је истовремено образлагао тиме да је полиција „криминализована" и тиме да су полицајци вишак. Након састанка са синдикатима, са неформалног списка за отпуштање склоњено је више

[7] (1) Предлога закона о извршењу и обезбеђењу; (2) Предлога закона о изменама и допунама Закона о јавном бележништву; (3) Предлога закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова; (4) Предлога закона о допуни Закона о судијама; (5) Предлога закона о допунама Закона о јавном тужилаштву; (6) Предлога закона о изменама и допунама Закона о Високом савету судства; (7) Предлога закона о изменама и допунама Закона о Државном већу тужилаца; (8) Предлога закона о изменама и допунама Закона о Правосудној академији; и (9) Предлога закона о изменама и допунама Закона о судским таксама.

[8] „Службени гласник РС", број 116/14.

стотина људи, што је појачало сумње у арбитрерност процедуре за отпуштање. Успостављањем великог броја нових радних места за „послове анализе ризика“ у Министарству на које по незнаним критеријумима бивају премештени одређени полицајци, за које је најављено да ће касније бити потпуно укинута и запослени на њима проглашени вишком, организациони прописи бивају злоупотребљени за отпуштање људи без одговарајућег поступка и образложења.

Више десетина високих полицијских службеника разрешених са одређених дужности прима плату месецима али нема радно задужење. Акт о систематизацији радних места носи ознаку поверљивости. Овај орган је у Народној скупштини изнео основано сазнање да су у унутрашњој безбедносној служби Министарства унутрашњих послова (Одељењу за безбедност при Кабинету министра унутрашњих послова) физички уништени чврсти дискови са службеним подацима и друга информатичка опрема. Нико није показао интересовање за ту информацију, а Заштитник грађана тада није имао основ да уништавање опреме повеже са својом надлежношћу, односно евентуалним кршењем људских права. У кривичној пријави коју је годину дана касније поднео припадник те службе и која је јавно објављена, изнета је тврдња да је информатичка опрема уништена ради прикривања трагова незаконитог тајног праћења новинара и других јавних личности. Није велика вероватноћа да ће се по поднетој кривичној пријави водити кривични поступак јер тајна пратња није у кривичноправним прописима изричито карактерисана као кривично дело. Међутим, такве мере припадника Министарства унутрашњих послова, ако су заиста чињене, биле би дубоко незаконите и представљале би озбиљно кршење приватности лица под тајном пратњом и угрожавање слободе медија.

У периоду до подношења извештаја овај орган утврдио је да у седишту Министарства, у Кабинету министра, ради запослени који не зна на које је радно место распоређен нити шта му је прописани опис послова. То нису знали ни његови непосредни руководиоци. Тај запослени редовно контактира са новинарима и прикупља информације које нису у надлежности Министарства унутрашњих послова, нити било ког другог државног органа, па их преноси непосредно и усмено министру унутрашњих послова. Једно такво сазнање министар је у јавном службеном наступу на националном медијском јавном сервису изнео као да се ради о службено прикупљеном податку и тиме разумно изазвао бојазан новинара од незаконитог прислушкивања.

Полиграф, истражни алат коме значајан део научне и стручне заједнице пориче релевантност и чије резултате закон не познаје као доказ, злоупотребљаван је до мере да се, иронично, јавно постављало питање о оправданости постојања полиције, тужилаштва и судства.

> Осамдесет лица лишено је слободе у полицијској акцији звучног назива „Резач“, која је медијски изузетно детаљно експонирана. Тешко је објаснити како је дошло до временског поклапања најбољег времена за хапшење толико лица који се сумњиче за потпуно различита и неповезана дела из потпуно различитих временских периода. Недуго затим, готово сва лица су, овај пут без пажње медија, пуштена да у поступцима даље учествују са слободе.
>
> Јавност је бурно реаговала и на конференцију за штампу министра унутрашњих послова у репрезентативној згради државних органа иза кога су били постројени припадници специјалних јединица полиције под пуном опремом, маскама на лицу и аутоматским наоружањем. Многи су то схватили као претерано, чак и као застрашивање.

Нови Закон о полицији, у набрајању органа спољне контроле рада Полиције, изоставио је Заштитника грађана. Иако помињање овог органа правно-технички није неопходно, јер је његова контролна функција (и у односу на органе унутрашњих послова) утврђена Уставом и органским законом, изостављање Заштитника грађана у Закону о полицији, у околностима у којима су изричито набројани неки други органи и ентитети којима је Закон признао контролну функцију, има лоше последице на превентивну и контролну функцију овог органа и изазива непотребне забуне. Ни мишљење о тој мањкавости новог Закона о полицији предлагач и Народна скупштина нису уважили током законодавне процедуре, засигурно из разлога које је јавно изнео инострани експерт на пројектима, ангажован истовремено и на истим темама и као саветник министра унутрашњих послова.

> У поступку доношења новог Закона о полицији, овај орган је у складу са својим законом прописаним овлашћењем дао Мишљење у коме је критиковао поједине одредбе Нацрта. Инострани експерт кога су међународни партнери и донатори ангажовали да води пројекте развоја и помоћи МУП-у Републике Србије истовремено, по одлуци министра, ради у Министарству као саветник министра за исте те теме. У званичном саопштењу датом као јавни одговор на Мишљење овог органа, тај инострани експерт, односно саветник министра је одбацио Мишљење овог органа оценом да ставови Заштитника грађана Републике Србије о Нацрту закона о полицији Републике Србије „већим делом нису резултат препознавања околности тренутка у којем се дешава сложена реформа полицијског система…“ у Републици Србији. Експерт је додао и да су при изради Нацрта „готово све примедбе институција, као што је ОЕБС (Организација за европску безбедност и сарадњу) узете у обзир, нарочито када је реч о осетљивим питањима попут унутрашње контроле“.[9] Не поричући да су примедбе „узете у обзир“, овај орган из непосредних разговора са највишим представницима Мисије ОЕБС у Србији није могао да потврди да су примедбе и уважене.

Војна служба безбедности (Војнобезбедносна агенција, ВБА) се измиче демократској цивилној контроли. Ускраћује контролном органу податке и прећуткује информације које је по закону дужна да предочи. Чињенично утврђене незаконитости и неправилности у њеном раду на штету начела политичке неутралности и законитости одбацује. Несумњиво је утврђено да је прикупљала податке о активностима и сарадњи одређених политичких странака и покрета иако није имала ни индиције да постоје околности због којих би могла да заснује своју надлежност, нити су били испуњени други законски услови за њено поступање према цивилима. Због опструкције контроле, друге сумње за које има основ, овај орган није могао веродостојно да испита. Специјалне методе и средства које су јој стављене на располагање у сасвим друге сврхе ВБА користи против овог контролног органа и својих припадника за које сумња да пријављују неправилности. Јавно се хвали да има сараднике међу новинарима.[10] У једном поступку по притужби, приступом неопходној документацији о догађајима из 2000. године констатовано је да је и тада војна служба безбедности пратила активности тадашње опозиције. Поједини руководиоци ВБА уживају некритичку подршку, односно заштиту

[9] Видети више: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/2009747/Votkins%3A+Novi+zakon+smanjuje+ovla%C5%A1%C4%87enja+policije+i+ministra.html.

[10] Интервју недељнику „Недељник“, објављен 12. 11. 2015. године.

председника скупштинског Одбора за контролу рада служби безбедности, који је бивши директор те Агенције и члан владајуће странке.

Скупштински одбор за контролу служби безбедности је 28.1.2015. године одржао јавну седницу на којој су чланови одбора, али и други народни посланици владајуће коалиције дуже од шест часова испитивали Заштитника грађана о томе како је дошао до сазнања о незаконитостима у раду Агенције и критиковали његов рад. Непосредно након што је присутне на седници овај орган упознао са садржином документа ВБА који садржи прикупљене податке о активностима одређених политичких странака, председник Одбора је окончао седницу закључком да ВБА ради законито. Недуго затим, Одбор је спровео сопствену контролу рада ВБА и потврдио да је документ ВБА на чију је садржину Одбору претходно указао овај орган аутентичан и да садржи „део података и сазнања који нису у складу са законом прописаним делокругом рада Војнобезбедносне агенције".[11] Одбор је затим наложио генералном инспектору службе безбедности Министарства одбране „да у року од 15 дана, у складу са законским овлашћењима изврши неопходна проверавања и утврђивања чињеница и одговорности за прикупљање података и сазнања која нису у складу са законском регулативом, а која су садржана у предметном документу, те да о резултатима провере и предузетим мерама извести Одбор".[12] Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији и други

прописи не познају овлашћење Одбора да издаје налоге генералном инспектору, који је подређен министру одбране. За генералног инспектора службе безбедности Министарства одбране 2015. године постављен је тек пензионисани официр који је непосредно пре пензионисања био шеф организационе јединице за примену оперативно-техничких мера. С обзиром да се генерални инспектор фокусира на окончане активности, он сада контролише законитост примене мера којима је, на свом претходном послу, сам руководио. По пријему извештаја генералног инспектора, Одбор је усвојио закључке да „1. Нико у Министарству одбране и Војнобезбедносној агенцији није наложио или наредио припадницима Војнобезбедносне агенције да прикупљају податке и сазнања која се тичу активности политичких партија; 2. Подаци о активностима присталица Српске радикалне странке, садржани у спорном документу добијени су разменом података и сазнања са другим субјектима безбедности на простору Аутономне покрајине Војводина, а на основу члана 6. став 1. тачка 1. Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији и члана 5. Уредбе о одређивању послова безбедносне заштите одређених лица и објеката; 3. Одбор је установио да је Војнобезбедносна агенција прикупљала податке о

[11] Видети: http://www.parlament.gov.rs/Odbor_za_kontrolu_slu%C5%BEbi_bezbednosti_u_nadzornoj_poseti_Direkcije_Vojnobezbednosne_agencije_u_Beogradu.24827.941.html.
[12] Видети: http://www.parlament.gov.rs/Odbor_za_kontrolu_slu%C5%BEbi_bezbednosti_u_nadzornoj_poseti_Direkcije_Vojnobezbednosne_agencije_u_Beogradu.24827.941.html.

угрожености штићених лица и објеката а не о политичким активностима и да их је, на основу писаног захтева уступила Министарству унутрашњих послова Републике Србије.[13]

Од 11 препорука које је овај орган током 2015. године упутио ради отклањања утврђених незаконитости и неправилности у раду, ВБА није спровела ни једну. Ни јавна препорука овог органа председнику Републике за разрешење директора Агенције, изнуђена опструкцијом поступака контроле, није спроведена.

Однос Одбора према овлашћењима и раду Заштитника грађана критикован је са више међународних инстанци, укључујући Комитет Уједињених нација против тортуре, који је у Закључним запажањима о Другом периодичном извештају Републике Србије (2015)[14], изразио забринутост због покушаја Одбора за контролу служби безбедности Народне скупштине Републике Србије да оспори надлежност Заштитника грађана да поступа по притужбама ако је покренут кривични поступак.

У раду комуналне полиције у главном граду у два наврата утврђене су озбиљне незаконитости и неправилности - прекорачење овлашћења према новинарима које је за исход имало повреду њиховог физичког и психичког интегритета и достојанства и спречавање у вршењу посла од јавног значаја. Овај орган става је да комуналној полицији не треба даље ширити овлашћења према грађанима, већ да она треба да постојећа овлашћења правилније и сврсисходније примењује.

РЕФОРМА ЈАВНЕ УПРАВЕ

Упркос усвајању Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе и низа спроведених активности у овој области, реформа јавне управе није дала видљиве позитивне резултате. Уместо систематичног унапређења јавне управе, како је то Стратегијом и Акционим планом утврђено, доношене су хитне интервенционистичке мере за смањење јавних расхода кроз отпуштање државних службеника и смањење плата. Ефекти тих мера на квалитет рада управе су најблаже речено – спорни.

Примери тих мера су Закон о начину утврђивања максималног броја запослених у јавном сектору и Закон о систему плата у јавном сектору. Оба прописа из примене својих решења изузела су јавна предузећа и Народну банку Србије!

Очекивало би се да реформа започне организационим и функционалним реструктурирањем јавне управе, након чега би требало да следи радно-правно уједначавање статуса запослених у јавној управи, па тек на крају, када буде утврђена оптимална организација, који кадрови су вишак, а који мањак, да се приступи кадровском оптимизовању (отпуштању непотребних и запошљавању потребних кадрова).

Многи закони припремани су кроз крајње формално организовану јавну расправу која није одговорила на примедбе, питања и коментаре учесника, те је често такав приступ отежавао разумевање намера креатора политика и доводио до решења која су нејасна,

[13] Видети више: http://www.parlament.gov.rs/16._%D1%81%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B0_%D0%9E%D0%B4%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B0_%D0%B7%D0%B0_%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%83.25001.43.html.

[14] Видети више: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/112/60/PDF/G1511260.pdf?OpenElement.

појмовно и садржински неусклађена једна са другим, са системом државне управе и са целином правног система. То је резултирало непримењивошћу прописа и честим потребама за тумачењем, а у крајњем исходу – недостатку правне сигурности.

Овај орган поздравио је најаву политике уједначавања плата у јавном сектору, у смислу „иста плата за исти рад". Међутим, у пракси је то „уједначавање" остало на нивоу прогласа, док је Закон о систему плата у јавном сектору избегао да се бави платама које су изразито „неуједначене" са остатком јавног сектора (плате у јавним предузећима и Народној банци Србије). Тим Законом уређује се само један сегмент радно-правног статуса запослених у јавној управи (на плате), а да систем радних односа претходно није јединствено уређен, што је неопходно јер је право на плату право из радног односа а систем плата само део система радних односа. Овај орган је на тај проблем више пута указивао ресорном министарству јер ће такви пропусти онемогућити очекиване ефекте закона, те ће једна добра политика Владе, због неадекватне оперативне разраде, по ко зна који пут остати неспроведено слово на папиру. При томе, велика енергија, време и ресурси утрошени су без адекватног резултата.

Крајња последица таквог приступа је „реформа" која управу чини мање стручном, мање мотивисаном, мање одговорном, а најмање од свега – мање прекобројном. Реформске процесе воде спољни „експерти" који су за свој мањак искуства и конкретних знања пројектно награђени и мотивисани неупоредиво више од понижених и скрајнутих, све ређих истинских стручњака још увек запослених у јавној служби. Коначни исход лако може бити да је „операција" по формалним пројектним мерилима успе, а да пацијент престане да даје знаке разумног живота.

КОСОВО И МЕТОХИЈА

На територији Аутономне покрајине Косово и Метохија (КиМ), Заштитник грађана и даље није у могућности да остварује своје надлежности на начин прописан Уставом и Законом. Према доступним информацијама и на основу навода из притужби, грађани на КиМ, посебно они неалбанске националности који живе у енклавама, таоци су текућих политичких процеса и суочавају се са тешким кршењима људских права и слобода.

Овај орган се у августу 2015. године писмом обратио Мисији ЕУЛЕКС на Косову изразивши забринутост због изузетно дугог трајања мере притвора Оливеру Ивановићу, једном од српских политичких лидера. Не прејудицирајући питања у којима је суд независан, а судијско уверење слободно, овај орган подсетио је потребу да се осигура привремени карактер мере притвора који са собом носи бројна ограничења људских права. У одговору, шеф мисије Еулекса на Косову је поделио забринутост за здравље Ивановића и нагласио да ЕУЛЕКС у потпуности верује да ће релевантне институције поштовати његова права. Заштитник грађана никада се у сличним ситуацијама није обратио ни једном органу Републике Србије, па ни уз све резерве које је изнео у писму шефу ЕУЛЕКС-а, с обзиром на одредбу Устава Републике Србије која искључује контролну надлежност Заштитника грађана чак и над судовима и тужилаштвима које је основала Република Србија.

ПРАВА ЛИЦА ЛИШЕНИХ СЛОБОДЕ

Начињен је напредак у превенцији тортуре. Током ненајављених посета заводима за извршење кривичних санкција (КПЗ Пожаревац, КПЗ Ниш, ОЗ Лесковац и ОЗ Београд) обављени су ненадзирани (без присуства затворског особља) разговори са преко 200 лица лишених слободе, од којих ни једно није рекло да је било физички злостављано од стране службених лица или других осуђеника, односно притвореника. Такође, нико

није имао видљиве повреде. Ови подаци се не могу са сигурношћу тумачити као да у Србији нема физичког злостављања, али су индикативни и охрабрују. Велики број интервјуисаних повратника истакао је значајну разлику у поступању службених лица у односу на период од пре неколико година, када су злостављања била готово „редовна појава".

Иако и даље нема значајнијих помака у погледу дужине трајања притвора, охрабрује што су у Окружном затвору у Београду формиране просторије за заједничких боравак притвореника у слободно време током дана, као што су омогућене ненадзиране посете брачних другова у посебним просторијама.

Позитиван помак је успостављена пракса јавног тужилаштва да лица која се доводе питају како су се према њима односили полицијски службеници, односно да ли су били подвргнути било каквом облику мучења или понижавајућег поступања. Неколико притвореника, који су пре спровођења у притвору, били на задржавању до 48 сати у полицијским просторијама за задржавање, навело је да су током саслушања задобили по „неколико шамара", као и да су их полицијски инспектори вређали, али да нису имали могућност то и да докажу, с обзиром на то да нису задобили видљиве повреде. У циљу даље превенције тортуре и спровођења ефикасније борбе против некажњивости за тортуру у полицијским станицама је неопходно обезбедити посебне просторије за саслушање, које би требало да буде аудио-видео забележено.

У Казнено-поправном заводу Пожаревац – Забела и Казнено-поправном заводу у Београду, поступањем по препорукама Заштитника грађана, измењене су безбедносне процедуре које су налагале да се осуђена лица крећу са прекрштеним рукама на леђима и погнуте главе, чиме се повређивало њихово достојанство.

Међутим, током извештајног периода, политички став да Заштитник грађана није овлашћен да поступа у случајевима у којима је у току вођење кривичног поступка, који је истакнути члан владајуће већине изнео током 13. седнице Одбора за контролу служби безбедности Народне скупштине, озбиљно је угрозио превенцију тортуре и борбу против некажњивости за тортуру. Поводом тог иступања на седници Одбора, *Комитет УН против тортуре* је у својим Закључним запажањима о Другом периодичном извештају Републике Србије (тачка 21.) нагласио је да је Србија дужна да обезбеди ефикасан и независан рад Заштитника грађана и да му омогући вршење надлежности без обзира на то да ли је покренут кривични поступак или не.

У Србији није развијен систем ванинституционалне подршке и збрињавања особа са интелектуалним и менталним сметњама. Последица тога је да је више хиљада ових лица на дуги рок лишено слободе у установама (било *de iure* - у психијатријским болницама, било *de facto* - у установама социјалне заштите домског типа), у којима су животни услови углавном неодговарајући.

НАЦИОНАЛНЕ МАЊИНЕ

Планираним законодавним активностима које су предвиђене Акционим планом за остваривање права националних мањина у потпуности су уважене препоруке и предлози овог органа за унапређење правног и институционалног оквира за заштиту права припадника националних мањина. Остаје да се виде резултати његове примене.

Решавање питања примене афирмативних мера у области образовања, које треба да помогну Ромима у постизању једнакости са другим нашим грађанима заслужује похвалу. Коначно заузети системски приступ приликом уписа ученика и студената ромске националности, који обезбеђује њихову вертикалну и хоризонталну пуноћу и

бројност, уз правни оквир који треба да њихову примену олакша и учини шире доступном, наговештава боље дане и смањује ризик од неправилности и корупције.

Спровођење реформских медијских закона угрозило је у области права националних мањина постигнути ниво информисања на мањинском језику. Мањак капацитета потпомогнут „циљаним" тумачењима који за сврху имају да оправдају сопствени став независно од разлога и сврхе доношења прописа, довео је до тога да значајан број медија није продат или није оглашен јавни позив за њихову продају, а наставак њиховог рада је требало обезбедити преносом капитала без накнаде („подела акција"), где су испуњени законски услови. Проблеми који су настали у примени захтевали су, недуго после окончања поступка приватизације, интервенцију Народне скупштине и усвајање аутентичног тумачења без кога би последица била престанак рада медија, који деценијама емитују програм на језицима националних мањина, а који су приватизовани преносом акција без накнаде запосленима.

Иако Устав и закони обавезују државне органе (нпр. Пореску управу) да обезбеде, када за то има основа, употребу српског језика и ћирилице, односно језика и писма одређене мањине, оперативни системи тих органа подједнако крше права и вређају осећања припадника већинског народа и припадника националних мањина, употребом латинице, чија примена, осим традиционално упућујуће одредбе „у складу са законом", није ниједном другом речју прописана нити прецизирана. До измена и допуна правног оквира који регулише ову област с једне стране, и „лоше" праксе у набавци „оперативних система" с друге стране, грађанима остаје на располагању да подношењем притужби Заштитнику грађана потраже заштиту и остварење тог дела свог идентитета.

ПРАВА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ

Правни оквир за живот и рад особа са инвалидитетом је унапређен, но и поред тога, оне су остале недовољно укључене у заједницу. Економска криза и недовољно изнијансиране мере штедње довели су до укидања или смањења појединих услуга и сервиса подршке особама са инвалидитетом и старијим грађанима. Велики број објеката јавне намене остаје неприступачан особама са инвалидитетом, због чега је и остваривање загарантованих права отежано или онемогућено.

Особе са инвалидитетом имају отежан приступ образовању, како због чињенице да није довољно развијен одговарајући систем додатне подршке у образовању деце са сметњама у развоју и инвалидитетом тако и због неприступачности образовних установа. Неприступачност образовању, поред многих других препрека, такође се одражава на отежано остваривање права на запошљавање. Тиме им је независност и самосталност у великој мери онемогућена па самим тим и укључивање у пуноправан и садржајан живот у заједници.

Становање уз подршку показало се у пракси као успешан модел, који се недовољно користи. Ванинституционална заштита је недовољно развијена, селективно се спроводи и нема довољно координације између надлежних органа. У посебно тешком положају налазе се лица са сметњама у развоју и лица са менталним сметњама.

РОДНА РАВНОПРАВНОСТ И ПРАВА ЛГБТИ ОСОБА

Усвајањем Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему створени су услови за укључивање родне равноправности у све буџетске процесе и реструктурирање прихода и расхода са циљем унапређивања родне равноправности. Родне циљеве у буџете за 2016. годину увело је 28 буџетских корисника.

И даље недостају благовремене и ефикасне реакције надлежних органа на сазнања о насиљу према женама, међуресорна сарадња, посебно размена информација и обуке запослених у систему заштите жена од насиља.

Остваривање права жена и коришћење услуга за жене праћено је неоправданим тешкоћама. Права на накнаду зараде за време трудничког боловања и одсуства ради неге и посебне неге детета остварују се са некада значајним закашњењима, а није ретко и да је оно потпуно онемогућено услед неажурног рада надлежних органа или мањка њихове сарадње. Женама пољопривредницама које су носиоци регистрованог пољопривредног газдинства и женама које обављају привремене и повремене послове није омогућено остваривање права на накнаду зараде за време трудничког боловања, породиљског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и посебне неге детета.

По други пут заредом мирно је одржана Парада поноса у Београду, чиме се симболично утире пут остваривању права на слободу окупљања особа другачије сексуалне оријентације и родног идентитета. Кључно је, међутим, да се остваре права ЛГБТИ особа у области образовања, запошљавања, здравства, социјалне заштите, правног уређења животних заједница и правних последице прилагођавања (промене) пола и родног идентитета, као и заштите њиховог физичког и психичког интегритета.

ПРАВА ДЕТЕТА

Дошло је до даљег унапређења правног оквира заштите деце од сексуалног насиља доношењем Правилника о начину вођења посебне евиденције о лицима осуђеним за кривична дела против полне слободе извршена према малолетним лицима[15] и Закона о изменама и допунама Закона о полицији („Тијанин закон“)[16]. Потребно је даље усаглашавање Кривичног законика са Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања[17], у погледу дефинисања одређених кривичних дела, подизања (минималне) запрећене казне код неких дела, измене и допуне одредби о мерама безбедности и начину на који се – у одређеним случајевима – предузима кривично гоњење.

Ни изблиза нису довољне активности државе и локалних самоуправа за унапређење положаја деце која живе и раде на улици и ромске деце. Мере штедње су утицале да се ионако минимална издвајања буџетских средстава и мали број доступних услуга намењених њима, додатно смање. Град Београд, на пример, није поново успоставио услугу свратишта, коју је искључио из своје Одлуке о правима и услугама социјалне заштите[18], иако је она дала резултате у интеграцији деце која живе и раде на улици. Тиме је овим најмаргинализованијим и најосетљивијим групама међу децом још више отежан приступ услугама здравствене и социјалне заштите, као и услугама и мерама којима би се обезбедило њихово укључивање у образовање и заједницу, али и пуна заштита од занемаривања, насиља, злостављања и експлоатације. Надлежни органи нису поступали по препорукама које је Заштитник грађана упућивао још од 2011. године, због недостајуће системске реакције државе на ову појаву. Не воде се евиденције деце која живе и раде на улици, нису препознате распрострањеност и узроци ове појаве, као ни повреде права ове деце (којој су свакодневно угрожени живот, здравље и безбедност, а због небриге и одсуства заштите, у највећем су ризику да постану жртве трговине људима и других облика злоупотреба и искоришћавања). Спорадичне и *ad hoc* активности које се предузимају неефикасне су и без одрживог позитивног резултата.

[15] „Службени гласник РС“, број 76/15.
[16] „Службени гласник РС“ број 64/15.
[17] Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, „Службени гласник РС - Међународни уговори“, број 19/09.
[18] „Службени лист града Београда", бр. 55/11, 8/12, 8/12, 42/12, 65/12, 31/13, 57/13 и 37/14.

Заштита деце од насиља није довољно институционализована ни након десет година од доношења Општег и посебних протокола за заштиту деце од злостављања и занемаривања. Владина Национална стратегија за превенцију и заштиту деце од насиља од 2009. до 2015. године и Акциони план за спровођење ове стратегије (2010-2012. године) су истекли. Проблеми у заштити деце од насиља и злостављања су изражени у свим срединама, посебно вршњачко насиље и насиље према деци у породици. Истовремено, недостају ваљани стандарди рада, запослени су недовољно обучени, број стручњака није довољан, није развијен систем одговорности запослених, а превенција је мала.

Унапређење кривичноправног положаја деце жртава, и поред значајног напретка попут усвајања „Маријиног закона“[19], још увек није довољно. Потребно је редефинисање неких кривичних дела, подизање (минималне) запрећене казне код одређених дела, измене и допуне одредаба о мерама безбедности и начину на који се, у одређеним случајевима, предузима кривично гоњење. Заштитник грађана је пре четири године упутио иницијативу Министарству правде за измене и допуне Кривичног законика у циљу његовог усклађивања са Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања („Ланзарот конвенција“)[20], али тај орган иницијативу није размотрио. Упућене су препоруке и мишљења ради побољшања положаја, унапређење техника испитивања и заштите детета жртве од секундарне трауматизације и виктимизације у поступцима пред органима управе и правосудним органима, такође без помака.

Правни оквир за заштиту права детета у породичним споровима и за спречавање инструментализације и злоупотребе детета је унапређен доношењем Закона о извршењу и обезбеђењу, чија примена почиње 1. 7. 2016. године. Прецизније је уређен поступак извршења одлука у вези са породичним односима, а посебно поступак извршења одлука ради заштите права детета и заштите од насиља у породици. Ипак, у пракси се и даље дешава да се правноснажне и извршне одлуке преиспитују у извршном поступку, а није реткост да исход ових поступака, након вишегодишњег неуспеха државних органа у спровођењу сопствених одлука, буде измена одлуке у корист родитеља који је права детета повредио и злоупотребио и признавања фактичког стања.

Извршавање судских одлука ради заштите права детета (којима се штити право детета на издржавање, на контакт детета са другим родитељем, заштита од насиља у породици, од родитељске отмице и злоупотребе, предаја детета и др.) често је недовољно ефикасно. Извршења одлука суда у вези са децом се, уместо у хитним, одвијају у дуготрајним поступцима, исцрпљујућим и трауматичним по дете, и имају негативне последице по дететов правилан развој. У овим случајевима изостаје функционална сарадња правосудних и органа управе (пре свега полиције и центара за социјални рад).

И ову годину, обележило је постојање иницијатива за оснивање посебне институције са надлежностима заштитника грађана за права детета - дечјег омбудсмана. Поводом ове иницијативе Заштитник грађана је више пута упозоравао на штетне последице које по права детета, јавни интерес и правни поредак, могу наступити умножавањем институција истих или сродних надлежности и овлашћења у заштити права детета, посебно у тренутку када се Република Србија суочава са недостатком средстава намењених услугама и сервисима за децу и када надлежне међународне институције изричито саветују у правцу постојања јединствене националне институције за људска права.

МЛАДИ И СТАРИЈИ ГРАЂАНИ

[19] Закон о посебним мерама за спречавање вршења кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима, „Службени гласник РС“, број 32/13.

[20] Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, Службени гласник РС- Међународни уговори, број 1/10.

Мали број младих који су стекли високо образовање и висок проценат незапослених младих особа су основне карактеристике положаја младих особа у извештајном периоду. Четвртину становништва Србије чине младе особе од 20-29 година од којих само 14% има стечено високошколско образовање, а преко 50% њих је завршило само средњу школу. Проценат незапослених младих особа је преко 40%[21], а учешће младих у укупном броју незапослених лица је више од једне трећине.[22] Младима који нису на школовању, нису запослени и живе са својим примарним породицама, није обезбеђена могућност да буду здравствено осигурани као чланови породице осигураника, те је укључивање у обавезно социјално осигурање уз обавезу да сами уплаћују допринос једини начин да буду обавезно здравствено осигурани. Недовољно су развијене услуге превенције болести зависности и ризичног понашања младих, услуге помоћи и подршке младима у посебно осетљивим ситуацијама, као и превенције и заштите менталног и репродуктивног здравља. Велики број младих изложен је бројним факторима ризика по њихово физичко и ментално здравље у различитим срединама (школи, заједници, породици) и стресу.[23] Младима са инвалидитетом и тешкоћама у развоју не стоје на располагању одговарајуће услуге и мере подршке у образовању. Нису довољно развијене услуге подршке у предуниверзитетском и универзитетском образовању, засноване на начелу инклузивног образовања и социјалног укључивања, које доприносе побољшању услова школовања младих са инвалидитетом и тешкоћама у развоју, повећавају обухват младих средњим и високим образовањем и обезбеђују им једнаке могућности за студирање и укључивање у друштвене и животне токове.

Старије особе изложене су вишеструким повредама њихових права, почев од остваривања права из области пензијског осигурања, смањења пензија, неуплаћених доприноса послодаваца пензионом фонду, до права из области социјалне заштите. Према подацима до којих је Повереник за заштиту равноправности дошао у сарадњи са Црвеним крстом, око 20% старих је изложено неком облику насиља и дискриминације. Посебно су у незавидном положају старији житељи села у неразвијеним општинама. Њихове породице често нису у могућности, најчешће због лоше материјалне ситуације, да им се довољно посвете, док је, с друге стране, присутан изостанак одговарајуће помоћи и подршке од стране државе. Старије особе често су жртве сиромаштва и занемаривања унутар породица, што укључује и располагање њиховом имовином без датог пристанка. Посебно за њих, потребна је већа приступачност здравствених услуга и подршка на локалном нивоу.

Истраживачи из невладиних организација (Центар за демократију) налазе да се облици дискриминације према старијим грађанима повећавају (институционална, социјална и дискриминација у породици). Средовечни људи постају „стари“ за послодавце већ после 45 године живота и бивају изложени чешћем отпуштању, отежаном запошљавању и другим облицима дискриминације у области рада. Део цивилног друштва заговара увођење социјалних пензија, као механизма за смањење сиромаштва самохраних старијих лица која су ван пензионог система (ушло у Закон о социјалној заштити из 2011. године). Остали проблеми старијих су и лоша информисаност, недостатак услуга на локалу, лоше стамбено збрињавање (преко 5.500 старачких домаћинстава су

[21] Према извештају Републичког завода за статистику за IV квартал 2015. године, 43% младих је незапослено.
[22] Према статистичким подацима Националне службе за запошљавање, Месечни статистички билтен бр. 160 за децембар 2015. године, стр. 19, досутпно на: http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/4/4881_bilten_nsz_12_2015_-_broj_160.pdf.
[23] Више од половине средњошколаца је у последње две године било изложено макар једном стресогеном догађају. Према: Национална стратегија за младе за период од 2015. до 2025. године.

подстанари, а међу 18.000 бескућника, највише је оних преко 65 година), лош здравствени статус старијих, посебно угрожено ментално здравље због распрострањености депресије, лоша медијска слика и пре свега, сиромаштво. [24]

ПРОСВЕТА И СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА

Положај просветних радника је и у 2015. години био тежак, посебно имајући у виду да је он 2014. године додатно ослабљен економским мерама штедње, а њихов рад и даље није правично вреднован. Рационализација у области образовања утицала је не само на положај просветних радника, већ и на образовање деце. Број ученика у одељењима није смањен - иако је то најављивано током претходне године - а често прелази и максимални прописани број; недовољно се улаже у простор и опрему; проблем су чак и санитарни чворови у школама. Постављена су ригорозна ограничења у броју стручних сарадника, који се одређује према математичкој формули заснованој на броју одељења у школи, а не на потребама ученика. Нови правилници који ово питање уређују не доприносе унапређењу образовања ученика, нарочито инклузивног образовања, нити система заштите ученика од насиља. Финансијски ресурси школа су недовољни, а посебан проблем имају школе чији су рачуни блокирани јер им локална самоуправа не уплаћује средства. Иако је Министарство просвете, науке и технолошког развоја у Нацрту закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања унело одредбе којима су додатно прецизиране обавезе Министарства и јединица локалне самоуправе, проблем блокираних школа опстаје и представља хроничну претњу квалитетном образовању већег броја ученика.

Мере штедње и мере ради смањења броја запослених у јавном сектору су погодиле не само установе образовања, већ и здравствене и установе у социјалној заштити. Оне спречавају ангажовање нових запослених у пружању услуга корисницима услуга социјалне заштите и образовања, због чега су неке услуге угашене, а функционисање многих доведено је у питање. Мере забране запошљавања онемогућиле су или значајно отежале ангажовање педагошких асистената и личних пратилаца ученицима којима је потребна додатна подршка и пружање услуга социјалне заштите као што је помоћ у кући, персонална асистенција, дневни боравци.

ЗДРАВЉЕ

У извештајном периоду нису се јављали нови системски проблеми у области права на заштиту здравља, а ојачани су неки од предуслова за потпуније остваривање права грађана из обавезног здравственог осигурања.

> Здравство Србије за две године напредовало је за шест степеница са убедљиво последњег места на Европском здравственом потрошачком индексу („*Euro Health Consumer Index*“).[25] Напредак је забележен у три области: права пацијената, доступност здравствене заштите и исходи лечења. Највећи напредак у индикаторима Србија је остварила смањењем стопе смрти новорођенчади.[26]

Ипак, многи грађани обраћају се овом органу истичући да немају новца за неопходне лекове, међу њима често особе са тежим болестима чији чланови породице раде те не испуњавају услове за социјалну помоћ, али им послодавац у пракси нередовно исплаћује или не исплаћује зараде. У колективном памћењу још увек је живо време из прошлости

[24] Подаци изнети на јавном слушању на тему „Старење-године живота: од привилегије до дискриминације“ које је одржао Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова Народне скупштине 26.10.2015. године.

[25] Видети Годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину.

[26] Видети више: http://www.healthpowerhouse.com/files/EHCI_2015/EHCI_2015_report.pdf.

у коме је здравствена заштита била свима доступна и квалитетна. Разочарање и страх, па и бес због урушавања тог система последњих деценија су јако велики.

Смањене су у односу на претходни период листе чекања, један од индикатора (не)благовремености, односно недоступности здравствених услуга и један од генератора корупције у здравству. Листе чекања су транспарентније: појединачне и јединствене листе чекања доступне су електронски на порталу Републичког фонда здравственог осигурања.[27]

> Почео је са радом Буџетски фонд за лечење обољења, стања или повреда које се не могу успешно лечити у Републици Србији и преко 40 лица послато је на лечење или дијагностику у иностранство; донети су подзаконски акти о ближим условима, начину и поступку доделе средстава из Фонда и више десетина деце послато је на лечење или дијагнозу у иностранство.

По препоруци овог органа, Републички фонд за здравствено осигурање на званичној интернет страници даје податке о исплати накнаде зараде трудницама и свим осталим осигураницима за време привремене спречености за рад због болести почев од 31. дана привремене спречености.

Отпочео је процес замене легитимација осигураника Републичког фонда здравственог осигурања, који се, упркос ставу овог органа, наплаћује 400 динара по особи. Осигураника Фонда у Србији има око седам милиона.

Једном броју запослених и чланова њихових породица и даље је онемогућено остваривање гарантованог права на здравствено осигурање и заштиту због тога што поједини послодавци крше законску обавезу уплате доприноса, надлежни органи не предузимају ефикасне мере против њих, а закон штетне последице због несавесности послодаваца и органа власти пребацује на најслабију тачку – радника.

Доношењем Закона о трансплатацији ћелија и ткива код грађана су створена оправдана очекивања да ће бити основана јавна банка ћелија и ткива, што је подстакао и овај орган. Ни након шест година од доношења овог Закона, у Републици Србији није основана и отпочела са радом јавна банка ћелија и ткива.

Физичка безбедност радника у здравству је недовољна. Упоредо са мерама за њихову заштиту, потребно је оснаживати делотворност и доступност унутрашњих и спољашњих механизама за контролу поштовања права пацијената и сарадњу са њима.

Систем заштите права пацијената није у потпуности заживео у пракси, јер надлежни органи јединица локалне самоуправе и Министарство здравља нису предузимали све мере из своје надлежности на начин и у року прописаним Законом о правима пацијената. Тиме су начињени пропусти који за последице могу да имају стварање правне несигурности и отежавање правног положаја пацијената, као и кршење њихових права. О томе је овај орган израдио посебан извештај.[28]

Начињене су позитивне измене у одобравању специјализација, на шта је у прошлости позивао овај орган.

ПЕНЗИЈСКО И ИНВАЛИДСКО ОСИГУРАЊЕ

Кључни разлози за немогућност остваривања права на пензију и даље су неуплаћени доприноси за пензијско и инвалидско осигурање. Организације обавезног социјалног осигурања (Републички фонд ПИО, Републички фонд за здравствено осигурање и Пореска управа), на састанцима које је овај орган организовао поводом превазилажења проблема, препознале су потребу за унапређењем свог рада, у циљу постизања

[27] Видети више: http://www.rfzo.rs/index.php/osiguranalica/listecekanja/pregled-lista-cekanja.
[28] Извештај доступан на: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/4607-2016-02-22-12-22-20.

ефикасније контроле уплате законом утврђених доприноса за здравствено, пензијско и инвалидско осигурање корисника.

Доношењем Закључка о усклађивању пензија војних осигураника, Влада је започела решавање овог дугогодишњег проблема. Тек када се утврди колико је војних пензионера закључило вансудско поравнање и прихватило понуду државе да им се једнократно исплати разлика између усклађеног износа пензије и исплаћеног износа пензије, знаће се да ли је тај проблем трајно решен.

Овај орган је, након доношења Закона о привременом уређивању начина исплате пензија, упутио Републичком фонду ПИО мишљење са препоруком да без одлагања сваком кориснику пензије којем се привремено мења начин исплате пензија, донесе појединачно решење. Фонд ПИО није уважио поменуто мишљење, због чега је пензионерима отежано остваривање Уставом гарантованог права на правно средство - изјављивање жалбе.

Велики проблем изазван је ретроактивним утврђивањем обавезе уплате доприноса за пољопривредно осигурање, грађанима који никада нису имали сазнање да су осигурани по овом основу, нити им је достављен одговарајући управни акт о стицању својства пољопривредног осигураника. Тако се дешава да грађанин тек по подношењу захтева за остваривање права на пензију сазна да има дуг за неуплаћене доприносе по основу пољопривредног осигурања, у износу од више стотина хиљада динара, па чак и преко милион динара, укључујући припадајуће камате.

РАД

Иако је унапређен правни оквир доношењем Закона о условима за упућивање запослених на привремени рад у иностранство и њиховој заштити и Закона о изменама и допунама Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, висок проценат незапосленог радно способног становништва, ниске зараде, повреде права грађана по основу рада и недовољна заштита тих права, кључна су обележја остваривања права на рад и по основу рада у извештајном периоду. Проценат незапослених, према подацима Републичког завода за статистику, није смањен и износи око 18%. Остваривање права радника додатно отежава недовољно развијена сарадња Пореске управе, Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, Републичког фонда за здравствено осигурање и инспекција рада. Грађани често указују и на злостављање на раду и неодговарајућу заштиту код послодавца. Иако им за повреду права стоји на располагању могућност покретања судских поступака, запослени се - стрепећи од губитка посла - уздржавају да у судском поступку остваре и обезбеде заштиту својих права.

Када је у питању сузбијање појаве, да кад послодавци не извршавају законску обавезу уплате доприноса у здравствени и пензиони фонд последице трпе радници и чланови њихових породица, кораци у правцу унапређења законске заштите радника учињени су током 2013. и 2104. године. Остаје да се у правни систем унесе решење за које се овај орган одавно залаже, према коме ако послодавац крши законску обавезу да у обавезне социјалне фондове уплаћује законом прописане доприносе за раднике, а надлежни државни органи то толеришу, штетне последице неће сносити, као што је то сада случај – радник.

Отпочела је у пракси судова примена Закона о заштити узбуњивача и донете су прве привремене мере заштите у судским поступцима по тужбама против послодаваца, што охрабрује. Прерано је за оцену о ефектима Закона.

ПРАВОСУЂЕ

Доношењем Закона о заштити права на суђење у разумном року, упркос одређеним његовим мањкавостима, унапређено је остваривање овог права грађана.

Превисоко одређени износи награда и накнада које грађани плаћају за рад извршитеља, на које је у претходном извештајном периоду Заштитник грађана указивао, смањени су доношењем Правилника о изменама Правилника о тарифи о наградама и накнадама трошкова за рад извршитеља.

Такође, створени су услови за олакшано остваривање права на приступ правди изменама и допунама Закона о судским таксама.

Грађани и даље шаљу притужбе на рад правосудних органа – судова и тужилаштава, иако су они Уставом изузети из контролних овлашћења Заштитника грађана и грађани то знају, али немају довољно поверења или су им недовољно доступни органи који по Уставу и закону треба да обезбеде контролу законитости рада судија и тужилаца.

Све бројније су притужбе на рад тзв. „младих" правосудних професија – извршитеља и нотара чији је рад све чешће предмет незадовољства грађана и јавности. Међутим, овај орган није надлежан за контролу њиховог рада – за то би биле неопходне измене Устава. Успостављен је, међутим, квалитетан и конструктиван однос са коморама извршитеља и нотара, које су истовремено организације којима су поверена јавна овлашћења, па сходно томе и подложне контроли овог органа, уколико изостане законима прописана контрола од стране Министарства правде на које је Заштитник грађана упућује грађане незадовољне њиховим поступањем.

Постоји снажна перцепција коју је тешко материјално документовати, да су судска и тужилачка функција под снажним утицајем политичке власти.

> Судијске редове, на сопствени захтев и са очигледном горчином, напустио је судија који је у претходном периоду доживео низ проблема који су почели након његове судијске одлуке да врати пасош (уз вишемилионско – у еврима, јемство) привреднику чије хапшење је било медијски и политички експлоатисано као симбол борбе против корупције. Дисциплинско веће Високог савета судства огласило га је кривим за дисциплински преступ јер је за један лист дао изјаву о правним околностима те одлуке, реагујући на претходно објављен текст у тим новинама којим је сугерисано да није поштовао процедуру. Пре тога је у провладином таблоиду означен као корумпиран. И министар правде је јавно критиковао одлуку о враћању пасоша. Судији није продужен мандат у Посебном (специјалном) одељењу Вишег суда којим је руководио и судио у неким од најосетљивијих кривичних поступака. Његов суд није демантовао текстове који су о њему писани, те је свој углед сам узео у заштиту и због тога дисциплински кажњен. Суштински се не слажући са казном, напустио је професију судије.
>
> Волонтеру у суду раскинут је уговор о волонтирању јер је на друштвеним мрежама осудио поступак судије суда у коме је волонтирао. Судија је на рођенданском пријему код познате личности позирао на фотографији са домаћином који је урамљену као поклон држао одлуку о рехабилитацији. Поступак рехабилитације је водио и одлуку потписао судија са фотографије. Фотографију је прво објавио Јавни медијски сервис Војводине, а волонтер у суду на друштвеној мрежи је неколико дана касније критиковао поступак судије.

У раду Високог савета судства учествују чланови који су у претходном периоду учествовали у доношењу одлука које су нанеле несагледиву штету правосуђу у Републици Србији.

Законик о кривичном поступку који се примењује више од две године према оцени струке није дао задовољавајуће резултате. Не даје довољне гаранције заштите људских права, како због инхерентних системских, тако и значајних правно-техничких недостатака који остављају много простора за различита тумачења, а за последицу могу да имају правну несигурност и неједнакост грађана пред законом. Његова примена је почела без адекватних припрема и са недовољним бројем тужилаца с обзиром на проширене надлежности. Практичари истичу да је, због практичне немогућности тужиоца да стварно руководи предистражним поступком и радом полиције (иако по Законику има то овлашћење) отежано прибављање доказа за она кривична дела за која извршна власт није заинтересована.

Унапређен је нормативни оквир и стварни квалитет процеса избора носилаца јавнотужилачке функције. Истовремено, струка истиче да су дискрециона овлашћења за избор тужилаца, иако смањена, још увек висока, као и да нису јасни критеријуми којима се у пракси руководила Влада приликом утврђивања кандидата.

Избори за изборне чланове Државног већа тужилаца протекли су у бољој атмосфери у односу на претходне изборе. На изборима је победило пет кандидата који су у својим програмима прихватили у целости циљеве и идеје Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, које ужива углед међу носиоцима јавнотужилачке функције, али и у друштву.

Судијска струка као основне идентификује три проблема:

- недовољна (институционална[29] и стварна) независност судства;
- неравномерно оптерећење судија и судова[30]; и
- мањкава обука судија, посебно она стална.

Власт, извршна и судско-управна, проблеме судства види, међутим у:

- неефикасности (велики број и дуго решавање нерешених предмета, посебно старих); и
- неуједначеној судској пракси.

Међутим, уочава се тренд смањења неравномерне оптерећености судија и судова, посебно у кривичној материји основних судова. То су позитивни ефекти правосудних закона који су ступили на снагу 1.1.2014. године а тичу се повећања броја основних судова, преношења тзв. мале кривичне апелације (другостепене надлежности за решавање о жалбама против првостепених кривичних решења, укључујући и притворе)

[29] Добро познати проблеми на уставном нивоу око првог избора судија, председника судова и свих чланова ВСС у Народној скупштини, присуства законодавне и извршне власти у ВСС, недостатка уставних разлога за престанак судијске функције и за разрешење судија, проблематичност самог пробног мандата; на законском нивоу – превелика овлашћења председника судова; учешће извршне власти у УО Правосудне академије, која се и у сажетку преговарачке позиције за Поглавље 23, и у АП за поглавље 23, као и Националној стратегији реформе правосуђа и у АП за Националну стратегију види као једна од најважнијих институција, канал је за утицај других власти на правосуђе: онај ко у недовољно транспарентном поступку избора буде ушао у Академију као полазник, изабран је за судију или тужиоца, ван очију јавности, ван процедура, ван институција, и пре формалног избора, самим уласком у Академију.

[30] Последица неодговарајуће судске мреже, неодговарајуће надлежности судова и недовољног броја судија у већим градовима; прве две ствари су одговорност законодавне и извршне власти, а трећа – судско-управне (Високог савета судства).

на више судове, као и „измештања“ истраге у тужилаштво Закоником о кривичном поступку чија је општа примена почела октобра 2013. године.

Истовремено, преношење тзв. мале кривичне апелације изазвало је неравномерну оптерећеност судија унутар истих - апелационих судова, између другостепених кривичних и грађанских одељења. Због тога је на крају 2015. године предмета по судији у грађанској материји било у просеку 119,44 у Београду, 164,91 у Крагујевцу, 46,11 у Нишу, 45,04 у Новом Саду, дотле је у истим судовима у кривичној материји, предмета по судији било: 7,28 у Београду, 6,61 у Крагујевцу, 12,88 у Нишу и 10,05 у Новом Саду.[31]

Инсистирање судских власти на убрзању поступака(и исто такво оправдано очекивање грађана) и мере предузете у прошлости у том правцу[32] многе судије виде као жртвовање квалитета суђења ради привидне ефикасности. Уколико је то тачно, крши се право грађана на фер и правично суђење.

Из судијског удружења упозорава се да је део судија захтев за брзином схватио као императив над свим осталим и да пресуђују „преко колена“. Ако им виша инстанца укине одлуку, дешава се да само понове (буквално) своју претходну одлуку и тиме одлучивање по очекиваном правном леку пренесу на другостепени суд. Другостепени судови одлуке могу да укину само једном и ако не потврде поновљену одлуку првостепеног суда другостепени судови су дужни да отварају расправе, што успорава њихов рад, како у том предмету, тако и у другим другостепеним предметима. Због тога се тврди да поновљене првостепене одлуке другостепени судови потврђују, иако су у истој ствари претходну идентичну одлуку укинули. Расте број одлука Уставног суда којима се поништавају пресуде апелационих судова због повреде права на правично суђење услед недостатка образложења о битним чињеницама.

Последице су:

- дужа суђења;
- повећавање број старих предмета у раду код првостепених и/или другостепених судова;
- пад квалитета пресуда;
- незадовољство грађана правосуђем.

Нужно је успоставити:

- приближно једнаке услове рада (кабинети, сарадници, информатичка опрема и приступ бази прописа и судских одлука)[33];

[31] Подаци добијени од Друштва судија Србије.

[32] Почетком маја 2014. године прво је председник Врховног касационог суда захтевао од осталих председника судова да предузму мере ради смањења броја старих предмета (за хитно прекоредно поступање, решавање и експедовање предмета у којима поступак траје дуже од 5 година - кривични и од 10 година – грађански до 15. 11. 2014. године), а онда су, неколико дана потом, сви председници судова то урадили у сваком појединачном предмету и судијама и формално наредили да старе предмете заврше и експедују до 15.11. 2014. године. То је било не само противправно већ и немогуће и није се остварило, између осталог и због протеста адвоката.

[33] Апелација у Новом Саду неме одговарајуће услове (сви су судови у једној згради), апелација у Крагујевцу уопште нема своју зграду, већ су и основни и виши и апелациони у тој једној, сасвим недовољној згради; у Првом основном суду судија седи у судници која му је и кабинет, са записничарем, и сарадницима и волонтерима и једним компјутером.

- приближно једнаку оптерећеност бројем (а по могућству и структуром) предмета[34]; и
- континуирана обука, квалитетна, свестрана, систематска, предвидива и стварно доступна свим судијама, која би полазила од ширег контекста и посебно инсистирала на објашњењу суштине и сврхе судијске дужности, и њеном крајњем циљу (поверењу грађана у судство) – ово се посебно односи на судије судова највишег ранга (ВКС, Привредног апелационог, апелационих) јер од квалитета њихове аргументације зависи доследно примењивање законских прописа..

> У току 2015. године укупно у раду судова био је 4.973.951 предмет, од чега је решено 2.087.332 предмета. Од укупног броја нерешених предмета, 1,7 милион су извршни премети, од којих се 800.000 односи на комунална потраживања[35].
>
> Од 26 виших судова, у другостепеној грађанској материји по судији је на крају 2015. године остало у раду 764,60 у Београду и 723 у Новом Саду, па затим 531 у Чачку, 378,40 у Нишу, 256 у Прокупљу, 213 у Крагујевцу... Просечно по судији на крају 2015. године остало је у раду 214. предмета у свим вишим судовима. Међутим, постоји 14 судова са двоцифреним бројем предмета по судији, а у једном (Неготин) ни један предмет није остао на крају 2015. године (извор: Статистички извештај о раду судова за 2015. годину).
>
> Неравномерно оптерећење постоји и у 16 привредних судова. Тако је на крају 2015. године у парничној области по судији просечно остало 99,64 нерешена предмета, али по судовима то изгледа овако: 192,60 у Новом Саду, 150,65 у Београду, 123,33 у Панчеву, 113,67 у Зрењанину, док остали судови имају мање од 100 предмета у раду; седам судова има око 50 и мање предмета у раду по судији (37,71 у Лесковцу, 22,80 у Зајечару, 16,40 у Ужицу).

У кривичној материји основних судова направљен највећи помак ка равномернијој оптерећености судија.

Потребно је законом уредити чување и коришћење базе података о судским и тужилачким предметима, која садржи личне податке грађана. Било би примерено да се правосудни подаци чувају у Врховном касационом суду или Високом савету судства, а не у органу извршне власти.

ФИНАНСИЈЕ

---

[34] У кривичној материји, на крају 2015. године је остало 23,86 предмета по судији у вишим судовима (страна 135. Статистичког извештаја), али их је у Београду било 67,36, док их је у првом следећем било 51,15 у Новом Саду, по 37 у Крагујевацу, 32,50 у Нишу, па затим 28 у Пожаревцу, 27,67 у Зрењанину, 25,67 у Јагодини; у 10 судова је реч о једноцифреним бројевима.

У 66 основних судова на крају 2015. године у парничној материји било је у просеку 291,57 предмета у раду (стране 430. и 431. Статистичког извештаја), али је у београдским основним судовима по судији било 572,46 у првом, 548 у Трећем, 328,86 у Другом, 586,17 у Лесковцу, 517, 75 у Лебану, 653,50 у Нишу, 888, 25 у Пироту, 447,50 у Пријепољу, 494,33 у Ивањици, 428,50 у Књажевцу, 408, 50 у Бачкој Паланци; у пет судова по судији је остало више од 300, у 15 судова по судији је стало више од 200 предмета, док је испод 200 предмета остало у 34 суда.

У кривичној материји у основним судовима на крају 2015. године остало је просечно по 106,95 предмета по судији: 324 по судији у Лазаревцу и Лебану, 281 у Брусу, 253,75 у Пироту, 230,50 у Обреновцу, 189 у Пријепољу, 188,67 у Новом Пазару, 182 у Смедереву, док је до 50 предмета по судији било у 10 судова.

[35] Податке је јавно изнео председник Врховног касационог суда.

Пореска администрација је од свих централних управних власти најмање усаглашена са начелима добре управе. Прописи су све сложенији и чак и правно образованим грађанима све нужнији је порески саветник; порески поступци су нетранспарентни, несагласни општим начелима управног поступка; одлуке пореских органа су суштински необразложене; пракса често неједнака; одлучивање неажурно; правни лекови неделотворни; комуникација са грађанима изузетно бирократска; а санкције драконске.

Грађани су законом принуђени да плаћају (претпостављени) износ пореза на имовину који им није претходно утврђен одлуком надлежног органа. Достављање је законом уређено тако да се лако дешава да грађанин није у стварној могућности да сазна за одлуку о његовим, односно њеним правима и обавезама, а негативне последице таквог формалног „достављања" прибијањем одлуке на огласну таблу органа су огромне. Пореска администрација начин поступања са грађанима прилагођава својим потребама и свом комодитету, уместо да начин на који ради прилагођава објективним околностима у којима се налазе грађани (овде се, да буде потпуно јасно, не мисли на проценте и износе пореских обавеза, већ на начин рада – радно време, процедуре…).

> После две године примене решења које је проузроковало штету приватном и јавном интересу, а против кога је овај орган веома оштро протествовао, у правни систем је враћена одредба према којој доприноси за обавезно социјално осигурање не застаревају, чиме је унапређен положај великог броја грађана и омогућено увећање јавних прихода по том основу.

Након две године од доношења и годину дана од престанка важења закона о тзв. солидарном порезу, овај орган успео је да издејствује закључак Владе којим се настоје умањити штетне последице незаконите и неправилне наплате солидарног пореза на кумулативно исплаћене вишемесечне зараде (накнаде зарада). Претходно су Министарство финансија и Пореска управа у његовом саставу одбили да спроведу препоруку којом би се спречило кршење права грађана и потреба да Влада накнадним закључком налаже враћање неправилно наплаћеног новца.

> Нова неправилност утврђена у раду Пореске управе током 2015. године је вршење контроле умањења прихода и доношењем решења о обавези плаћања након протока законом императивно одређених рокова. По притужбама грађана и спроведеном поступку контроле, Пореској управи је препоручено да се уздржи од покретања и вођења поступака принудне наплате и поништавање свих неблаговремено донетих решења по службеној дужности, уз обавештавање Управног суда ради бржег окончања управних спорова и растерећења Суда који је у појединачним поступцима већ стао на становиште изражено и у препоруци Заштитника грађана. Ако препорука буде спроведена, принцип законитости у раду ће бити поштован, а трошкови изгубљених судских поступака за државу мањи. Али, остаће чињеница да због неажурности Пореске управе неки грађани неће платити прописане пореске обавезе, чиме се наноси штета јавном интересу. У односу на грађане који су их платили, постоји и неједнако поступање, неправда.

Прихваћена је иницијатива овог органа за измену Закона о пореском поступку и пореској администрацији и усклађена су решења која се односе на заштиту тајних података у пореском поступку са матичним прописом, Законом о тајности података.

ЕКОНОМСКА И ИМОВИНСКА ПРАВА

Грађани су, као и ранијих година, због организационих слабости у раду администрације, ускраћени да пред органима власти у потпуности и у разумним роковима у пуном обиму уживају своја имовинска права.

Измене и допуне Закона о државном катастру и премеру са краја 2015. године требало би да допринесу бржем и ефикаснијем поступању Служби за катастар непокретности, али и Републичког геодетског завода, којем је новелом Закона враћена надлежност другостепеног органа, јер се показало да је Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре изразито неефикасно поступало у периоду када је оно одлучивало у другостепеном управном поступку. Успостављање ажурног и ефикасног одлучивања је од кључне важности, јер свако недоношење одлуке у разумном року, којом грађанин стиче одређено имовинско право (као и неспровођење таквих одлука) представља повреду права на мирно уживање имовине, а бројни су случајеви да грађани више година чекају на упис права својине на непокретностима.

> Агенција за реституцију окончала је велики број поступака по захтевима за враћање имовине, вративши бившим власницима и законским наследницима више од 90% имовине у натуралном облику, што је резултат вредан хвале. Ипак, услед сложености поступка процене вредности непокретности, као и мањкавости постојећег правног оквира, нису окончани поступци код којих нема услова за натуралну реституцију, али су испуњени услови за обештећење, као и они који се односе на враћање комасираног земљишта. Заштитник грађана поднео је Народној скупштини Предлог закона о враћању имовине и обештећењу, којим би се отклониле уочене мањкавости, али он није разматран.

Иако је до краја 2015. године требало да се заврше сви поступци приватизације, тај циљ није остварен. Престала је с радом Агенција за приватизацију, али је упркос томе што је спровођење и контролисање преосталих поступака приватизације преузело Министарство привреде, основана Агенција за вођење спорова у поступку приватизације, која се бави заступањем државе у поступцима приватизације покренутим пре 1.2.2016. године. Нејасно је чему оснивање нове агенције, када је Државно правобранилаштво надлежно да штити имовинске интересе државе.

Грађани се и даље суочавају с бројним проблемима у остваривању својих имовинских права због мањкавости у стечајном законодавству, али и поступању органа за вођење стечајног поступака. Поступци стечаја над привредним друштвима пред Привредним судовима и даље трају предуго, имовинске масе које остају иза стечајних дужника је тешко уновчити, а поступање органа надлежних за вођење стечајног поступка изазива неповерење стечајних дужника.

Доношење Закона о озакоњењу објеката, шестог у овој области у последњих 20 година, требало би да допринесе коначном окончању давно започетог процеса легализације. Значајно је што је овим законом озакоњење бесправно изграђених објеката утврђено као јавни интерес, мада су такво решење грађани који су градили у складу са законом доживели као неправду. Заштитник грађана је у више контролних поступака утврдио да грађевински инспектори и када утврде неправилности, оклевају да донесу управни акт или не предузимају мере у циљу његовог извршења, што се коси с вођењем легализације нелегално подигнутих објеката као јавног интереса.

ЕНЕРГЕТИКА И ЗАШТИТА ПОТРОШАЧА

Усвајањем појединих подзаконских аката (Уредбе о енергетски угроженом купцу, Уредбе о примени тарифа за обрачун цене приступа дистрибутивном систему

електричне енергије, и доношењем Правилника о енергетској дозволи, Правилника о лиценци за обављање енергетске делатности и сертификацији и Правила о промени снабдевача), побољшан је нормативни оквир за спровођење Закона о енергетици. Усвајањем Уредбе о енергетски угроженом купцу, на предлог овог органа, обезбеђена је заштита грађана којима би искључење енергије угрозило живот и здравље. Неопходно је доношење преосталих подзаконских аката како би се омогућила пуна примена Закона и већег унапређења права купаца и потрошача.

Број притужби грађана на повреду потрошачких права је повећан (246 у односу на 217) у односу на претходну годину. Грађани се жале на рад мобилних оператера и пружалаца кабловске телевизије и интернет провајдера, као и на начин на који предузећа која снабдевају електричном и топлотном енергијом испоручују енергију и како је обрачунавају. Грађани се суочавају са проблемима у вези са испоруком електричне енергије, наплатом рачуна, искључивањем са електроенергетске мреже, условима за поновно прикључење, на шта је овај орган указао у Посебном извештају „Проблеми у остваривању права купаца – потрошача електричне енергије са препорукама“[36] и упутио препоруке.

ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ И КЛИМАТСКЕ ПРОМЕНЕ

И поред више донетих закона у претходној години, област заштите животне средине и даље карактерише правна неуређеност. У погледу заштите права на здраву животну средину није направљен значајан помак у односу на претходне године. Иако се ради о једном од основних Уставом гарантованих права, напори надлежних институција углавном су декларативне природе, диктирани и условљени преговарачким процесом са ЕУ, а без довољно самоиницијативе. Неефикасан надзор над применом постојећих законских решења и недостатак међуресорне сарадње одражавају се и на одсуство свести међу грађанима о значају животне средине. У неким местима у Србији загађена је и вода која више не може да служи за пиће, док се у другим земљама тај ресурс третира као стратешки.

Крајем 2015. године, усвојен је Закон о обнови након елементарне и друге непогоде чиме је коначно отклоњен вишедеценијски проблем одсуства јасних, прописаних, услова, критеријума и мерила за пружање помоћи, а који су имали за последицу некоординирану активност органа, неефикасност у обнови и висок степен нетранспарентности утрошка средстава. По први пут, гарантује се право грађана на државну помоћ, регулишу јасни критеријуми и процедура за остваривање права на државну помоћ, као и начин вршења контроле. Закон у великој мери почива на Моделу закона о државној помоћи после елементарних непогода, који је овај орган припремио и доставио Влади половином 2015. године.

Након поплава 2014. године, са јаловишта некадашњег рудника Столице код Крупња у четири реке излило се олово, арсен, манган, антимон, гвожђе и други метали, који се водотоковима преносе широм Србије. Овај орган је спровео контролу, дао препоруке, лично са представницима међународне заједнице, републичких и локалних власти посетио јаловиште, али тровање река, а преко њих и грађана и даље траје.

Министарство пољопривреде и заштите животне средине и Министарство здравља још увек нису у потпуности поступили по препоруци Заштитника грађана за отклањање

[36] Извештај доступан на: http://www.xn--80aneakq7ab5c.xn--90a3ac/index.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji/4289-2015-08-19-13-46-17.

извора загађења и успостављања сталног надзора загађености ваздуха, воде и земљишта у Зајачи.

ИЗБЕГЛИЦЕ И ИНТЕРНО РАСЕЉЕНА ЛИЦА

Двадесет година након избијања избегличке кризе, у Србији и даље постоји 17 колективних центара за избеглице са територије бивших југословенских република. Оквирним споразумом о спровођењу регионалног програма за трајно решавање стамбених потреба избеглих лица између Републике Србије и Банке за развој Савета Европе (ЦЕБ)37, планирано је да се преостали центри затворе до 2017. године. Конкурс за стамбено збрињавање избеглица није успешно спроведен иако су средства обезбеђена.

Овом органу обратила су се удружења избеглица из Хрватске због отежаног остваривања имовинских и других стечених права у тој држави, гарантованих Споразумом о питањима сукцесије бивше Савезне Федеративне Републике Југославије[38] („Бечког споразума“), нарочито одредбама Анекса Г. Овај орган ће у сарадњи са омбудсманом Хрватске покушати да допринесе решавању њихових проблема.

Велики број грађана, претежно Рома, који су расељени са територије АП Косова и Метохије, од 1999. године и даље живи у неформалним насељима без икакве инфраструктуре.

Поступајући по препорукама овог органа, Влада је донела нови Закључак којим се уређује исплата заосталих привремених накнада за раднике са АП Косова и Метохије, интерно расељеним лицима, који су били у радном односу у државним и друштвеним организацијама и предузећима на подручју АП Косова и Метохије.

НАГРАДЕ И ПРИЗНАЊА ЗАШТИТНИКУ ГРАЂАНА

У извештајном периоду, Заштитник грађана био је добитник више домаћих и иностраних признања и награда. Република Француска је заштитнику грађана доделила „Национални орден за заслуге у рангу витеза“. Заштитник грађана проглашен је „Витезом позива“ од стране Лиге експерата LEX. Недељник Време га је прогласио „Личношћу године“, као и студентски портал Журналист. Кућа правде Стразбур и Унија синдиката доделила је Заштитнику грађана Повељу за грађанску храброст „Драгољуб Стошић“, док га је Друштво Србије за односе са јавношћу прогласило „Комуникатором године“. Европски покрет у Србији доделио му је награду „Допринос године Европи“. Заштитник грађана добио је и награду „Шетач“ од стране организације „Проактив за грађански активизам“. Коначно, удружење Лицеулице прогласило га је својим амбасадором.

[37] „Службени гласник РС - Међународни уговори“, број 08/14.
[38] “Службени лист СРЈ – Међународни уговори”, број 6/02.

ОСНОВНИ СТАТИСТИЧКИ ПОДАЦИ О РАДУ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

Заштитник грађана већ је у претходном периоду достигао максималну ефикасност у постојећим околностима, што је констатовано у претходним годишњим извештајима. У условима повећаних очекивања грађана, нових надлежности и веће институционалне улоге Заштитника грађана, нужно је повећање капацитета Стручне службе, промена организације и унапређивање законског оквира за рад.

Табела 1 – Подаци о извршењу препорука у 2015.

	упућено	**доспело**	**прихваћено**	**% прихваћено доспелих**
Препоруке проистекле из контролног поступка	624	377	238	**63,13**
Препоруке проистекле из скраћеног контролног поступка	558	558	558	**100**
Препоруке проистекле из превентивне функције (Национални механизам за превенцију тортуре)	265	167	155	**92,81**
Укупно прихваћених препорука	1.447	1.102	951	**86,30**

Табела 2 – Поређење извршења препорука у 2014. и 2015.

	упућено		**доспело**		**прихваћено**		**% прихваћено доспелих**	
	2014	**2015**	**2014**	**2015**	**2014**	**2015**	**2014**	**2015**
Препоруке проистекле из контролног поступка	212	624	203	377	137	238	**67,49**	**63,13**
Препоруке проистекле из скраћеног контролног поступка	587	558	587	558	587	558	**100**	**100**
Препоруке проистекле из превентивне функције (Национални механизам за превенцију тортуре)	345	265	242	167	183	155	**75,62**	**92,81**
Укупно прихваћених препорука	1.144	1.447	1032	1102	907	951	**87,89**	**86,30**

Табела 3 – Подаци о обраћањима грађана у 2014. и 2015.

Врсте обраћања	**2014**	**2015**	%
Примљено грађана на разговор	4.913	4.585	-6,68
Број телефонских разговора са грађанима	11.252	9.327	-17,11
Разни поднесци грађана који немају карактер притужбе	1.262	985	-21,95
Број притужби	4.866	6.231	28,05
Укупан број обраћања грађана	**22.293**	**21.128**	**-5.23**

Табела 4 – Окончани поступци Заштитника грађана у току 2015. године и у односу на 2014. годину

Врсте активности	**2014**	**2015**	%
По притужбама и сопственим иницијативама	4.798	6.457	34,58
По законодавним иницијативама поднетим од грађана	51	65	27,45
По осталим обраћањима грађана	16.165	13.912	-13,94
Укупно окончане активности	**21.014**	**20.434**	**-2,76**

Табела 5 – Број окончаних поступака у 2014. и 2015. години

Рад на притужбама из текуће и ранијих година	**2014**	**2015**	**%**
Укупан број притужби на којима је окончан рад	**4.798**	**6.457**	**34,58**

Табела 6 – Подаци о осталим активностима у току 2015. године и у односу на 2014. годину

Врсте активности	**2014**	**2015**
Број поднетих законодавних иницијатива	15	15
Број усвојених законодавних иницијатива	0	4
Број покренутих поступака према органима	1.132	1.669
Број контролних и превентивних посета органима	114	107

Табела 7 – Подела притужби распоређених по областима и ресорима, њихов број и проценат у односу на укупан број притужби

	Област	**Број**	**Проценат**
1	Рад и радни односи	708	11,36%
2	Правда и правосуђе	649	10,42%
3	Локална самоуправа	481	7,72%
4	Права детета	446	7,16%
5	Финансије	421	6,76%
6	Лица лишена слободе	370	5,94%
7	Права особа са инвалидитетом	293	4,70%
8	Пензијско осигурање	271	4,35%

9	Катастар непокретности	251	4,03%
10	Заштита потрошача	246	3,95%
11	Родна равноправност	232	3,72%
12	Грађевинарство и инфраструктура	225	3,61%
13	Привреда	192	3,08%
14	МУП-Полицијски послови	188	3,02%
15	Здравље	171	2,74%
16	Енергетика и рударство	151	2,42%
17	Просвета и наука	131	2,10%
18	Права националних мањина	119	1,91%
19	МУП-Управни послови	113	1,81%
20	Одбрана	79	1,27%
21	Социјална заштита	77	1,24%
22	Избегла и расељена лица	61	0,98%
23	Пољопривреда	54	0,87%
24	Елементарне непогоде	48	0,77%
25	Реституција	47	0,75%
26	Заштита животне средине	45	0,72%
27	Култура	34	0,55%
28	Српски језик и ћирилица	21	0,34%
29	Послови безбедности	18	0,29%
30	Саобраћај и саобраћајна инфраструктура	17	0,27%
31	Независни државни органи и тела	17	0,27%
32	Експропријација	13	0,21%
33	Заштита узбуњивача	13	0,21%
34	Државна управа	12	0,19%
35	Спољни послови и дијаспора	9	0,14%
36	Омладина и спорт	8	0,13%
	Укупно	**6.231**	

Табела 8 – Лидери у неизвршењу препорука датим након контролног поступка: однос упућених и неизвршених препорука према органима

Орган	**Број**	**Број**	%
Службе безбедности	11	11	100
Самостални државни органи	6	4	66,67
Установе у области здравља	22	14	63,64
Посебне организације	16	9	56,25
Републичке агенције	8	4	50
Министарства	97	39	40,21
Орг. обавезног социјалног ос.	48	16	33,33
Локална самоуправа	200	37	18,5
Јавна предузећа	25	3	12
Управе у саставу министарства	29	2	6,90

Највећи проценат неизвршених препорука у односу на број препорука које су упућене различитим органима имају службе безбедности (Војнобезбедносна агенција), с обзиром на то да је овој служби упућено 11 препорука од којих ниједна није извршена.

У случајевима препорука проистеклих из скраћеног контролног поступка, органи одмах отклањају пропуст због којег је поступак покренут, те Заштитник грађана не мора да покреће контролни поступак.

Табела 9 - Органи који су отклањали пропуст у скраћеном контролном поступку

Министарства	193	**34,59%**
Организације обавезног осигурања	94	**16,85%**
Органи локалне самоуправе	76	**13,62%**
Установе у области социјалне заштите	49	**8,78%**
Посебне организације	35	**6,27%**
Управе у саставу министарстава	33	**5,91%**
Адвокатске коморе	27	**4,84%**
Јавна предузећа	14	**2,51%**
Установе у области образовања	12	**2,15%**
Установе у области извршења кривичних санкција	12	**2,15%**
Остали органи	13	**2,33%**
Укупно отклоњени пропусти	**558**	

Органи који су најчешће отклањали пропуст у скраћеном контролном поступку су:

- Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање (83);
- Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (61);
- Пореска управа (31).

I ДЕО: ПРАВНИ ОКВИР И ДЕЛОКРУГ РАДА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

1.1. ПРАВНИ ОКВИР

Прописи

Заштитник грађана Републике Србије је независан и самосталан државни орган који је ушао у правни поредак Републике Србије 2005. године Законом о Заштитнику грађана.[39] Положај институције битно је ојачан Уставом Републике Србије[40] из 2006. године, када Заштитник грађана постаје уставна категорија, у складу са најбољим међународним искуствима. Законом о изменама и допунама Закона о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака[41] Заштитник грађана је одређен да обавља послове Националног механизма за превенцију тортуре.

Устав Републике Србије утврђује природу и надлежност Заштитника грађана, круг органа јавне власти који су изузети из контролне функције овог органа; прописује да Заштитника грађана бира и разрешава Народна скупштина којој и одговара за свој рад, гарантује имунитет Заштитнику грађана као народном посланику и упућује на доношење посебног (органског) закона о Заштитнику грађана. Устав такође забрањује Заштитнику грађана чланство у политичким странкама и овлашћује га да подноси предлоге закона из своје надлежности.

Уставним Законом за спровођење Устава Републике Србије[42], поред осталог, прописана је обавеза новоизабраног састава Народне скупштине да у току првог заседања након избора Владе, усклади са Уставом закон којима се уређују Заштитник грађана и изабере (првог, прим. ЗГ) Заштитника грађана.

Законом о Заштитнику грађана детаљно су прописани надлежност Заштитника грађана, избор и престанак функције, поступак пред Заштитником грађана, обавеза подношења извештаја Народној скупштини и сарадња са другим органима, право на плату, средства за рад, и рад стручне службе Заштитника грађана.

Законом о Народној скупштини[43] прописано је, између осталог, да Народна скупштина у остваривању своје изборне функције бира и разрешава Заштитника грађана, а у оквиру своје контролне функције врши надзор над радом Заштитника грађана.

Законом о Војсци Србије[44] прописано је да Заштитник грађана врши и демократску цивилну контролу над Војском.

Законом о допуни Закона о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака[45], усвојеним 28. јула 2011. године, прописано је да Заштитник грађана обавља послове Националног механизма за превенцију тортуре у сарадњи са омбудсманима

[39] Закон о Заштитнику грађана – у даљем тексту ЗоЗГ („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07).
[40] Одлука о проглашењу Устава Републике Србије објављена је у „Службеном гласнику РС“, бр. 83/06 и 98/06 (Пети део – Уређење власти, одељак 5 „Заштитник грађана“, члан 138).
[41] „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 07/11.
[42] Чл. 5. ст. 1 Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/06)
[43] Чл. 15„Службени гласник РС“, број 09/10.
[44] Чл. 29. ст. 3. Закона о Војсци Србије („Службени гласник РС“, бр. 116/07, 88/09 и 101/10 – др. закон).
[45] „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 07/11.

аутономних покрајина и удружењима чијим је статутом предвиђени циљ удруживања унапређење и заштита људских права и слобода.

Законик о кривичном поступку[46] прописано је да Заштитник грађана има право да несметано посећује притвореника и да са њим разговара без присуства других лица, као и да притворенику не може бити забрањено дописивање са Заштитником грађана. Законом је предвиђена и обавеза судије за извршење кривичних санкција или другог судије кога одреди председник суда да о неправилностима уоченим приликом обиласка завода без одлагања обавести Заштитника грађана.

Законом о извршењу казне затвора за кривична дела организованог криминала[47] прописано је поред осталог да: надзор над радом Посебног одељења врше овлашћена лица Управе и комисија Народне скупштине, у складу са Законом о извршењу кривичних санкција, као и Заштитник грађана у складу са Законом о Заштитнику грађана; да осуђени има право на посету Заштитника грађана једном месечно која је изузета од законом утврђене обавезе аудио-визуелног надзора и снимања, као и да осуђени има право да се дописује са Заштитником грађана, те да се то дописивање не надзире.

Закон о државним службеницима[48] прописује да радни однос државном службенику на положају престаје, између осталог, и ако орган или тело надлежно за постављење државног службеника прихвате јавну препоруку Заштитника грађана за разрешење државног службеника са положаја.[49]

Закон о тајности података[50] прописује у којим случајевима Заштитник грађана, као државни орган кога именује Народна скупштина, има право приступа подацима свих степена тајности који су му потребни за обављање послова из своје надлежности, без безбедносне провере, као и у којим случајевима му је безбедносна провера потребна.

Закон о употреби грба, заставе и химне Републике Србије[51] прописује да се Велики грб употребљава на згради, у службеним просторијама, у саставу печата и на позивницима, честиткама и сл. Заштитника грађана.

Закон о печату државних и других органа[52] уређују се намена, садржина, изглед и употреба печата које у вршењу послова из свог делокруга користи Заштитник грађана.

Закон о политичким странкама[53] прописује да Заштитник грађана не може бити члан политичке странке.

Законом о Агенцији за борбу против корупције[54] прописано је да чланове Одбора Агенције бира Народна скупштина између осталог и на предлог Заштитника грађана и Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

---

[46] Чл. 219. ст. 3, 220. ст. 2 и 22. ст. 2 Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр.72/11, 101/11, 121/12, 32/13 и 45/13).

[47] Чл. 35. ст.2, 37.ст.4. и 54. ст 1.Закона о извршењу казне затвора за кривична дела организованог криминала („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 101/10).

[48] Чл. 78. ст. 2. Закона о државним службеницима (Службени гласник РС бр. 79/05, 81/05 - испр., 83/05 - испр., 64/07, 67/07 - испр., 116/08 и 104/09).

[49] Чл.. 16. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима (Службени гласник РС бр. 99/2014).

[50] Закон о тајности података („Службени гласник РС“, број 104/09).

[51] Чл. 13. и 15. Закона употреби грба, заставе и химне Републике Србије („Службени гласник РС“, број36/09).

[52] Чл. 1. Закона о печату државни и других органа („Службени гласник РС“, број 101/07).

[53] Чл. 21. Закона о политичким странкама („Службени гласник РС“, број36/09).

[54] Закон о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС“, бр. 97/08, 53/10, 66/11 - одлука УС, 67/13 - одлука УС и 112/13 - аутентично тумачење).

Закон о правима пацијената[55] предвиђа да Савет за здравље, образован у јединици локалне самоуправе, свој годишњи извештај о раду и предузетим мерама за заштиту права пацијената доставља Заштитнику грађана, ради информисања и остваривања потребне сарадње.

Закон о јавној својини[56] прописује да се у смислу тог закона под државним органима и организацијама сматра, између осталог, и Заштитник грађана.

Законом о изменама и допунама Закона о буџетском систему[57] прописано је да је Заштитнику грађана потребно одобрење одбора Народне скупштине надлежног за административно-буџетска питања за ангажовање, односно запошљавање сваког новог лица и то без обзира што је кадровским планом и буџетом Републике Србије то радно место предвиђено и за њега обезбеђена средства.

Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору[58], прописује да се максималан број запослених у Стручној служби Заштитника грађана утврђује одлуком одбора Народне скупштине надлежног за административно-буџетска питања, на предлог Заштитника грађана.

Акциони план за Поглавље 23[59], одређује извештаје Заштитника грађана, годишњи и посебни, као и извештаје Националног механизма за превенцију тортуре, за индикаторе утицаја на основу којих се процењује спровођење активности планираних у процесу приступања Републике Србије Европској унији.

Европска комисија је у извештају о скринингу за Поглавље 23 Републици Србији упутила препоруку "Ојачати капацитете Заштитника грађана (посебно у погледу његове улоге као националног превентивног механизма), покрајинског омбудсмана и локалних служби омбудсмана."(препорука 3.2.1. Акционог плана за Поглавље 23). У циљу спровођења препоруке 3.2.1. Акциони план садржи мере које се односе на јачање капацитета Заштитника грађана кроз имену Закона о Заштитнику грађана - јачање његове независности и прецизирање овлашћења у складу са достигнутим степеном развоја ове институције; кроз кадровско јачање институције у смислу усвајања новог правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Заштитника грађана; кроз обезбеђивање трајног одговарајућег смештаја за институцију Заштитника грађана; као и мере усмерене на јачање утицаја Заштитника грађана прописивањем обавезе извештавања Европске комисије о поступању органа јавне власти по препорукама које је упутио овај независни државни орган, како у мандату Заштитника грађана, тако и у мандату националног механизма за превенцију тортуре.

Заштитник грађана помиње се и у преко 20 стратегија и акционих планова, на пример: Стратегији националне безбедности Републике Србије[60], Националној стратегији за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године[61], Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији[62], Стратегији за унапређивање положаја Рома у Републици Србији[63], Стратегији превенције и заштите од дискриминације[64], Стратегији за примену Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне

[55] Чл. 42, „Службени гласник РС", број 45/13.
[56] Чл. 47. ст.1, Закона о јавној својини („Службени гласник РС", бр. 72/11 и 88/13).
[57] „Службени гласник РС", бр. 54/09, 73/10,101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка и 108/13.
[58] Члан 5. „Службени гласник РС", број 68/15.
[59] Закључак Владе 05 Број: 337-11484/2015, од 23. 11. 2015.
[60] „Службени гласник РС", број 88/09.
[61] Глава 4, циљ 4.8 („Службени гласник РС", број 57/13).
[62] „Службени гласник РС", број 09/14.
[63] „Службени гласник РС", број 27/09.
[64] „Службени гласник РС", број 60/13.

средине – Архуске конвенције[65], Стратегији развоја система извршења кривичних санкција у Републици Србији до 2020. године[66], Националној стратегији за младе[67], Националној стратегији за превенцију и заштиту деце од насиља[68], Акционом плану за испуњавање препорука Европске комисије садржаних у Годишњем извештају о напретку Републике Србије у процесу европских интеграција за 2013. годину, Акционом плану за спровођење Стратегије за примену Архуске конвенције[69], Акционом плану за спровођење Националне стратегије одрживог развоја за период од 2011. до 2017[70], Акциони план за остваривање права националних мањина, итд.

Правни оквир за рад Заштитника грађана чине и бројни подзаконски акти који ближе уређују поступање и рад ове институције, од којих су неки: Пословник Народне скупштине[71], Пословник Владе[72], Одлука о образовању и раду Стручне службе Заштитника грађана[73], Одлука о образовању локалних канцеларија у Прешеву, Бујановцу и Медвеђи[74], Уредба о спровођењу интерног јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима[75], Посебан колективни уговор за државне органе[76], Правилник о управи у јавним тужилаштвима[77], Правилник о кућном реду казнено-поправних завода и окружних затвора[78], Правилник о кућном реду казнено-поправног завода за малолетнике[79], итд.

Заштитник грађана се у свом раду придржава принципа и стандарда усвојених међу омбудсманима и националним институцијама за људска права, као што су, на пример, „Београдски принципи о односу националних институција за људска права и парламената“ и „Љубљански закључци о односу омбудсмана и правосудних органа“.

У Устав и Закон о Заштитнику грађана уткана је већина стандарда садржаних у кључним међународним документима који регулишу, односно промовишу и предлажу стандарде за омбудсмане и националне институције за људска права.[80] Независност Заштитника грађана, а сагласно и међународним стандардима за институцију

---

[65] „Службени гласник РС“, број 103/11.
[66] „Службени гласник РС“, број 114/13.
[67] „Службени гласник РС“, број 55/08.
[68] „Службени гласник РС“, број 122/08.
[69] „Службени гласник РС“, број 103/11.
[70] „Службени гласник РС“, број 62/11.
[71] Чл. 150 Пословника Народне скупштине („Службени гласник РС“, бр. 52/10 и 13/11 и 20/12- званично пречишћен текст).
[72] Чл. 39а и 46. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 61/2006-пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14).
[73] Чл. 150, („Службени гласник РС“, бр. 52/10 и 13/11 и 20/12- званично пречишћен текст).
[74] „Службени гласник РС“, број 91/09.
[75] „Службени гласник РС“, бр. 41/07-пречишћен текст и 109/09.
[76] Чл. 1. („Службени гласник РС“, бр. 23/98, 11/09 и 15/12- споразум).
[77] Чл.60. ст.1. („Службени гласник РС“, бр. 110/09, 87/10 и 5/12).
[78] „Службени гласник РС“, бр. 72/10 и 06/12.
[79] „Службени гласник РС“, број 71/06.
[80] Резолуција Генералне скупштине УН48/134, тзв. „Париски принципи“, доступно на: http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm; Резолуција Генералне скупштине УН 66/169 о националним институцијама за заштиту и унапређење људских права, доступно на: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/468/96/PDF/N1146896.pdf?OpenElement; Резолуција Генералне скупштине 67/163 о улози омбудсмана, медијатора и другихнационалних институција за заштиту и унапређење људских права, доступно на: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/488/38/PDF/N1248838.pdf?OpenElement; Резолуција Парламентарне скупштине 1959/13 о јачању институције омбудсмана у Европи, доступно на http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20232&lang=en; Препорука Парламентарне скупштине 1615/03 о институцији омбудсмана, доступно на: http://assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/ta03/erec1615.htm; Венецијанска комисија Савета Европе, Збирка докумената о институцији омбудсмана, доступно на: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL(2011)079-e.aspx.

омбудсмана, односно националних институција за људска права[81], кључно је обележје овог државног органа, без кога он губи своју суштину. Међународни документи посебно истичу значај финансијске независности и неопходности обезбеђивања адекватних ресурса за несметан и ефикасан рад омбудсмана. Париски принципи, усвојени као анекс Резолуције 48/134 Генералне скупштине УН, децембра 1993, представљају до сад најпотпунији документ који се бави националним институцијама за људска права. Њима се врло јасно прокламује важност финансијске независности. „Национална институција треба да има инфраструктуру која омогућава глатко обављање активности, посебно адекватно финансирање. Сврха финансирања треба да буде да омогући (институцији, прим. ЗГ) да има своје особље и просторије, како би била независна од владе и како не би била предмет финансијске контроле која би могла да утиче на њену независност.“[82]

Савет Европе у својој Препоруци 1615 из 2003. године, коју је усвојила Парламентарна скупштина „закључује да су неке карактеристике суштински важне за ефикасан рад институције омбудсмана“, те међу њих убраја и „гарантоване довољне ресурсе за обављање свих послова поверених омбудсману… и потпуну аутономију свог буџета и службе.“[83] Најновијом Резолуцијом Парламентарне скупштине о институцији омбудсмана, усвојеном октобра 2013, реафирмише се овај став позивањем држава чланица да „обезбеде институцијама омбудсмана довољно финансијских средстава и људских ресурса како би им се омогућило да ефикасно обављају своје задатке.“[84] У светлу економске кризе „Скупштина позива земље чланице да уложе максималан напор да избегну буџетска смањења која би довела до губитка независности институција омбудсмана.“[85] Венецијанска комисија Савета Европе је такође при чврстом ставу да се финансијска независност омбудсмана мора што конкретније и потпуније осигурати законским текстом.[86]

Иако су сва опредељења Народне скупштине, декларативно, да се јача капацитет Заштитника грађана, у пракси давање сагласности на основу Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему и на основу Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, изазива озбиљан проблем до мере да представља претњу независности и делотворности Заштитника грађана, гарантованим поменутим домаћим и међународним прописима.

ПОТРЕБА ИЗМЕНЕ ЗАКОНА О ЗАШТИТНИКУ ГРАЂАНА

После више од осам година примене, и на основу искустава стечених у том периоду, уочена је потреба да се унапреди правни оквир за рад Заштитника грађана. Закон је од тренутка доношења (2005) мењан једном (2007), али пре избора првог Заштитника грађана, тако да измене извршене том приликом нису могле да узму у обзир искуства стечена применом Закона.

---

[81] Резолуција Генералне скупштине УН48/134 . тзв. „Париски принципи“, доступно на: http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm; Венецијанска комисија Савета Европе, Зборник о институцији омбудсмана, доступно на: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL(2011)079-e.aspx.

[82] Резолуција 48/134 која садржи Париске принципе доступна на: http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm.

[83] Препорука Парламентарне скупштине 1615/03 о институцији омбудсмана, доступна на: http://assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/ta03/erec1615.htm.

[84] Резолуција на српском и енглеском доступна је на сајту Заштитника грађана: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/3057-2013-10-25-10-34-49..

[85] Исто.

[86] Видети Збирку докумената о институцији омбудсмана Венецијанске комисије, доступно на: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL(2011)079-e.aspx.

Разлози за измену правног оквира за рад Заштитника грађана су двојаки: постоји потреба да се нека питања уреде на другачији начин и неопходно је да се нека, до сада неуређена, питања по први пут уреде.

Предлог измена и допуна Закона о Заштитнику грађана, који је Влада којом је председавао Мирко Цветковић упутила Народној скупштини 2012. године, повучен је исте године, после парламентарних избора и формирања нове владе, а у складу са уставним обичајем. Предлог тог закона није враћен Народној скупштини на усвајање током целог трајања мандата председника Владе Ивице Дачића иако је Заштитник грађана Министарству правде и државне управе формално поново упутио Иницијативу за измене и допуне Закона. Заштитник грађана је током мандата председника Владе Александра Вучића, министарству надлежном за државну управу и локалну самоуправу упутио нову Иницијативу за измене и допуне Закона, крајем 2014. Упркос томе, и чињеници да је доношење Закона о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана, предвиђено Акционим планом за поглавље 23 као једна од активности које је Република Србија обавезна да испуни у процесу приступања ЕУ (као рок за ову активност одређен је II квартал 2016. године) Заштитник грађана не бележи напредак у припреми овог закона.

Припремљеним изменама Закона тежи се обезбеђивању пуне независности Заштитника грађана (пре свега финансијске), а у складу са Уставом, на начин који је већ утврђен за Уставни суд; предвиђају се нови механизми за утврђивање одговорности органа јавне власти, односно функционера и запослених, када не испуњавају законску обавезу сарадње са Заштитником грађана у поступку контроле или превенције; усклађује се положај запослених у служби Заштитника грађана који врше послове у оквиру његове контролне функције са положајем службеника који врше истоврсне послове у појединим органима државне управе са контролним надлежностима и у другим независним органима контроле и заштите права.

Вишегодишње одлагање измена Закона о Заштитнику грађана
угрожава рад Заштитника грађана услед новодобијених надлежности,
вишеструко увећаног обима посла, уочених недостатака и
оправданих очекивања грађана
од институције.

Треба исправити нелогичност законске одредбе према којој се за заменика Заштитника грађана тражи двоструко мање искуство него за Заштитника грађана, иако Заштитник грађана заменицима преноси своја овлашћења. У пракси је уочена потреба да Заштитник грађана и другим органима, а не само Влади и Народној скупштини, како стоји у Закону, подноси иницијативе за измену прописа, односно даје мишљење у поступку припреме прописа. Нужно је и да се пропишу рокови у којима ће надлежни органи размотрити иницијативе које у складу са Законом подноси Заштитник грађана, као и да се изричито обавежу да Заштитнику грађана благовремено достављају предлоге прописа којима се уређују питања од значаја за остваривање и заштиту права грађана. Разлози целисходности, ефикасности и рационалности налажу измену постојеће одредбе о томе када се и под којим условима може обуставити поступак контроле.

Нужно је боље уредити однос и поделу надлежности између омбудсмана аутономне покрајине, односно јединица локалне самоуправе и Заштитника грађана и заштитити назив и обележја Заштитника грађана чија неовлашћена примена (понекад и злоупотреба) од стране различитих институција, организација и појединаца, на

различитим нивоима, ствара забуну код грађана и органа и организација, као и код средстава јавног информисања.

Неопходно је да се пропише ефикасан механизам за разматрање притужби грађана у сваком органу и организацији јавне власти, а ти механизми обавежу да руководиоце својих органа и организација, али и Заштитника грађана извештавају о свом раду. У Србији не постоји систематичан начин разматрања притужби грађана који хоризонтално и вертикално прожима целу администрацију, већ је у већини случајева Заштитник грађана прва, уместо последња инстанца којој се грађани обраћају.

Због тога што поједини органи не извршавају законом прописану обавезу сарадње, односно избегавају је и поступак контроле опструишу на различите начине, а због потребе успостављања потпуне функционалности и ефикасности рада Заштитника грађана нужно је предвидети и санкције за неизвршавање свих оних обавеза које су предвиђене овим законом (опструкција поступка контроле), а које су по својој правној природи и последицама сличне онима које већ постоје у правном поретку.

Предложене су и измене којима се уводи ефикаснији поступак за доношење општег акта о организацији и систематизацији послова стручне службе Заштитника грађана, са циљем стварања могућности за већу организациону флексибилност овог органа а што би требало да у будућности омогући његову бољу ефикасност. Давање сагласности на Правилник треба изменити на начин да скупштински одбор надлежан за административна питања даје сагласност на број запослених у Стручној служби Заштитника грађана, на предлог Заштитника грађана, а да Правилник доноси Заштитник грађана и објављује га на својој електронској страници.

Независност

Према међународним стандардима за институцију омбудсмана, односно националних институција за људска права[87], независност је кључно обележје овог државног органа, без кога он губи суштину. Устав гарантује Заштитнику грађана начелну независност. У пракси је Заштитник грађана остварио висок степен независности у раду, о чему сведочи статус „А“ при Међународном координационом комитету националних институција за људска права и оцене других других релевантних институција и организација.

Заштитник грађана подлеже, сходно одредби Устава, надзору Народне скупштине. Надзор није исто што и контрола. Народна скупштина у вршењу надзора није овлашћена, као ни било који други орган, организација или појединац, да утиче на рад и поступање Заштитника грађана.[88] Принцип независности повезан је са принципом самосталности. Независност и самосталност Заштитника грађана подразумевају да је Заштитник грађана организационо и функционално одвојен како од органа и организација чији рад контролише, тако и од органа који према слову Устава надзире његов рад.

---

[87] Резолуција Генералне скупштине УН48/134 . тзв. „Париски принципи“, доступно на: http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm; Венецијанска комисија Савета Европе, Зборник о институцији омбудсмана, доступно на: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL(2011)079-e.aspx.

[88] Члан 2. ст. 2. ЗоЗГ.

Постоји потреба да се Уставом прокламована независност Заштитника грађана нормативно ојача.

Током 2015. године настављена је примена одредби Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему (члан 6.став 3.). Овим одредбама Заштитник грађана је обавезан, заједно са другим независним контролним органима, да за запошљавање сваког „новог лица" односно ангажовање лица по уговору о делу, по уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге, као и ангажовање лица по другим основама тражи сагласност Административног одбора Народне скупштине, без обзира што је предметно радно место предвиђено кадровским планом, актом о систематизацији, што за њим постоји потреба и што су за њега обезбеђена средства у буџету Републике Србије.

Независност Заштитника грађана додатно је угрожена Законом о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, којим је прописано да се максималан број запослених у Стручној служби Заштитника грађана утврђује одлуком одбора Народне скупштине надлежног за административно-буџетска питања, на предлог Заштитника грађана. Напори Заштитника грађана да се спречи нарушавање његове независности, упућивањем иницијативе скупштинском Одбору за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу да поднесе амандман на члан 5. тачка 2. Предлога закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, нису уродили плодом - скупштински одбор је одбио иницијативу Заштитника грађана.

Није дало резултат, ни обраћање четири независна државна органа – Заштитника грађана, Повереника за и заштиту равноправности, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Агенције за борбу против корупције, председнику Републике са иницијативом да врати Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору Народној скупштини на поновно одлучивање, због нарушавања Уставом, законом и међународним уговором утврђене независности ових државних органа. Председник Републике је потписао указ о проглашењу Закона.

Ради обезбеђивања финансијске независности у пракси, потребно је законом изричито прописати да Заштитник грађана самостално располаже средствима која су у буџету опредељена за рад овог органа, као и да Влада не може, без сагласности Заштитника грађана, обуставити, одложити или ограничити извршење буџета овог органа.

1.2. НАДЛЕЖНОСТ, ОБУХВАТ И НАЧИН РАДА

Задатак, односно надлежност Заштитника грађана је Уставом и Законом одређена двоструко: да **штити** права грађана и да **контролише** законитост и правилност рада органа власти и организација којима су поверена јавна овлашћења (у даљем тексту – органи и организације јавне власти[89]). Јасно је да су та два задатка нераскидиво везана: Заштитник грађана штити права вршећи контролу, а контролише ради заштите права и слобода. Закон о Заштитнику грађана прецизира и да Заштитник грађана „штити и **унапређује** људске и мањинске слободе и права грађана". Те одреднице (*заштита,*

[89] Закон о Заштитнику грађана (члан 1), када одређује круг субјеката чији је рад Заштитник грађана овлашћен да контролише, за органе државне управе, орган надлежан за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и друге органе и организације, предузећа и установе којима су поверена јавна овлашћења, уводи скраћену ознаку „органи управе". Међутим, коришћење тог термина изазива забуну ако се не зна како је чланом 1. ЗоЗГ одређена његова садржина (а то је другачије него што је уобичајено у правној теорији и пракси).Да би се у случају делимичног читања овог извештаја избегла таква забуна, у њему ће се за субјекте који подлежу контроли од стране Заштитника грађана, како је њихов круг одређен Уставом и Законом, користити синтагма „органи и организације јавне власти".

контрола, унапређење поштовања права и слобода) суштински и формално уоквирују надлежност рада Заштитника грађана.

Не постоји право и слобода грађана који су изузети из заштитне, контролне и унапређујуће улоге Заштитника грађана.

Заштитник грађана поступа у оквиру Устава, закона, других прописа и општих аката, као и ратификованих међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права[90]. Заштитник грађана контролише законитост, али и правилност[91] рада органа и организација јавне власти. У практичном раду Заштитник грађана се руководи начелом правичности, у оквиру позитивног права.

Заштитник грађана контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења (органи и организације јавне власти). Заштитник грађана, према одредби Устава и Закона, од свих органа и организација јавне власти није овлашћен да контролише једино рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштава.[92]

Заштитнику грађана је, уз одговарајући лични безбедносни сертификат, загарантован приступ подацима свих степена тајности, а који су потребни за обављање послова из његове, односно њене надлежности.[93]

Поред права на покретање и вођење поступка контроле рада органа и организација јавне власти, Заштитник грађана може да пружањем добрих услуга, посредовањем између грађана и органа управе и давањем савета и мишљења о питањима из своје надлежности, делује превентивно, с циљем унапређења рада органа управе и заштите људских слобода и права. Овлашћење Заштитника грађана да делује превентивно, посебно долази до изражаја приликом обављања послова Националног механизма за превенцију тортуре, у складу са Законом о допуни Закона о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака.

Заштитник грађана има и право законодавне иницијативе. Овлашћен је да предлаже законе из своје надлежности, подноси иницијативе за измену или доношење нових прописа ако сматра да до повреде права грађана долази због њихових недостатака, или ако је то од значаја за остваривање и унапређивање права грађана. Заштитник грађана овлашћен је да Влади и Народној скупштини даје мишљења о прописима у припреми.

Такође, Заштитник грађана је овлашћен да покрене поступак пред Уставним судом за оцену уставности и законитости закона, других прописа и општих аката.

***

Акционим планом за Поглавље 23, извештаји Заштитника грађана, годишњи и посебни, као и извештаји Националног механизма за превенцију тортуре, одређени су за један од индикатора утицаја за препоруке које се односе на унапређење стања у следећим областима: превенције тортуре и нехуманог или понижавајућег третмана и кажњавања, унапређење животних услова у затворима и смањење броја случајева злостављања у полицијском притвору, ефикасне примене алтернативних санкција, остваривању слободе мисли, савести и вероисповести, заштите новинара од претњи насиљем и

[90] Чл. 2. ст. 2. ЗоЗГ.
[91] Чл. 17. ст. 2. ЗоЗГ.
[92] Чл. 138. ст. 2. Устава РС, чл. 17. ст. 3. Закона о Заштитнику грађана.
[93] Чл. 38. ст. 1. и 2. Закона о тајности података („Службени гласник РС“, број 104/09).

заштите слободе медија, антидискриминацију и права деце и особа са инвалидитетом, приступ правди и бесплатну правну помоћ; заштиту права националних мањина; спровођење Стратегије за унапређење положаја Рома и положај избеглица и интерно расељених лица - приступ правима укључујући лична документа и стамбена решења за најугроженије.

И ову годину, обележило је постојање иницијатива за оснивање посебне институције са надлежностима заштитника грађана за права детета - дечјег омбудсмана. Поводом ове иницијативе Заштитник грађана је више пута упозоравао на последице које, по права детета, јавни интерес и правни поредак, могу наступити умножавањем институција истих или сродних надлежности и овлашћења у заштити права детета, посебно у тренутку када се Република Србија суочава са недостатком средстава намењених услугама и сервисима за децу и када надлежне међународне институције саветују у правцу постојања јединствене националне институције за људска права.

Поступак

У *sui generis* поступку (посебне врсте, самосвојном) који је ослобођен претераних формалности, Заштитник грађана контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе, ако је реч о повреди републичких закона, других прописа и општих аката. Заштитник грађана контролише да ли је неки орган јавне управе законито и правилно радио у ствари која се тиче права, слобода или на закону заснованих интереса грађана. Ако то није био случај, Заштитник грађана утврђује пропуст и препоручује како га отклонити у том и другим случајевима.

Много више него формално поштовање закона, Заштитник грађана испитује етичност, савесност, непристрасност, стручност, сврсисходност, делотворност, поштовање достојанства странке и остале особине које треба да карактеришу јавну управу какву грађани с пуним правом очекују од оних које као порески обвезници плаћају.

Правна природа аката Заштитника грађана

Заштитник грађана не одлучује о правима, обавезама и на закону заснованим интересима грађана, већ испитује (контролише) рад органа и организација јавне власти и, уколико утврди пропуст, утиче на њих да га исправе. Отуда нема права жалбе или другог правног средства против аката Заштитника грађана.

Препоруке, ставови и мишљења Заштитника грађана нису правно обавезујући. Посао Заштитника грађана није да принуди, већ да снагом аргумената, али и институционалним и личним ауторитетом, увери у неопходност отклањања пропуста и унапређивања начина рада.

Органи и организације јавне власти, међутим, имају законску обавезу да сарађују са Заштитником грађана, омогуће му приступ својим просторијама и ставе на располагање све податке којима располажу, без обзира на степен тајности (када је то од интереса за поступак који се води). Непоштовање ових законских обавеза основ је за покретање одговарајућих дисциплинских и других поступака. Ипак, ни у тим поступцима Заштитник грађана нема моћ одлучивања, већ само могућност да их иницира.

Заштитник грађана може да препоручи разрешење функционера кога сматра одговорним за повреду права грађана, да иницира покретање дисциплинских поступака против запослених у органима управе, да поднесе захтев, односно пријаву за покретање кривичног, прекршајног или другог одговарајућег поступка.

Однос са другим независним органима

У заштити појединих права и слобода, за које су законима основани посебни, специјализовани независни огрaни (Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности; Повереник за заштиту равноправности и други) Заштитник грађана са тим органима сарађује на унапређивању остваривања и заштите тих права, а по притужбама на кршење тих права поступа само након што су грађани искористили могућност да се обрате специјализованом независном органу. Заштитник грађана је овлашћен да, изузетно, одлучи да покрене поступак контроле и пре него што су се грађани обратили другом, специјализованом независном органу, ако оцени да постоји нека од посебних околности предвиђених Законом о Заштитнику грађана (ако би подносиоцу притужбе била нанета ненадокнадива штета или ако се притужба односи на повреду принципа добре управе, посебно некоректан однос органа управе према подносиоцу притужбе, неблаговремен рад или друга кршења правила етичког понашања запослених у органима власти). Грађани имају право да се обрате Заштитнику грађана притужбом на друге независне, специјализоване органе за заштиту права грађана, уколико сматрају да су им права прекршена њиховим незаконитим или неправилним радом.

Закон о Заштитнику грађана прописује обавезу за омбудсмане аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе да од грађана примају притужбе и када су оне из надлежности Заштитника грађана и да такве притужбе без одлагања проследе Заштитнику грађана на поступање и обрнуто.

Потребно је Законом о Заштитнику грађана боље, рационалније уредити однос и поделу надлежности између омбудсмана аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и Заштитника грађана.

Обављање послова ван седишта органа

Закон о Заштитнику грађана прописује да Заштитник може својом одлуком да оснива канцеларије и ван седишта. Могућност Заштитника грађана да то учини објективно је ограничена величином Стручне службе која је одређена актом о систематизацији радних места и буџетом.

Заштитник грађана послове из своје надлежности редовно обавља из седишта и из три канцеларије ван седишта (у Бујановцу, Прешеву и Медвеђи), од које две раде по два радна дана, а трећа један радни дан седмично (у њима раде исти запослени).

Уз финансијску подршку Владе Краљевине Норвешке, грађанима је омогућено да у библиотекама у 15 градова Србије[94], путем видео везе са седиштем Заштитника грађана, разговарају са запосленима у Стручној служби и поднесу притужбу (које библиотеке прослеђују у писменој форми Заштитнику грађана).

Ради вођења поступака контроле, превентивних и едукативних активности, Заштитник грађана и запослени у стручној служби свакодневно путују у градове и места широм Републике.

[94] Бачка Паланка, Бор, Чачак, Димитровград, Јагодина, Крагујевац, Лесковац, Нови Пазар, Пожаревац, Пријепоље, Сомбор, Ужице, Ваљево, Вршац, Зајечар.

II ДЕО: ПОСЕБАН ОСВРТ НА ИЗБЕГЛИЧКУ КРИЗУ

ПОЧЕТАК ИЗБЕГЛИЧКЕ КРИЗЕ

Република Србија од почетка 2015. године бележила је значајно повећање броја лица која су изразила намеру да траже азил, а нарочито од средине 2015. године, када је дневно границе прелазило неколико стотина избеглица и миграната, а потом и по неколико хиљада. Надлежни органи, али и међународне и невладине организације, улагали су напоре да мигрантима и избеглицама помогну кроз хуманитарну помоћ, на улазним и излазним тачкама на граници, али и кроз процес регистрације и издавања докумената неопходних за слободно кретање кроз територију Републике Србије. Услед одсуства адекватнијег механизма са упориштем у прописима, поступак евидентирања лица вршен је сходно одредбама Закона о азилу.[95]

У првим месецима, истицана је потреба за повећањем капацитета за регистрацију лица, посебно у Прихватном центру који је успостављен у Прешеву, и Београду, као „најпроблематичнијој тачки" на рути кретања кроз Србију. Просечно је око 1.000 миграната и избеглица дневно боравило у парковима који се налазе у непосредној близини железничке и аутобуске станице. Посебно је забрињавала чињеница да су лица боравила на отвореном и да је са доласком лошијег времена постала све израженија потреба хитног обезбеђивања адекватног смештаја. И поред тога што су током кишних дана надлежни органи обезбедили смештај у Центру за азил у Крњачи надомак Београда, лица која су боравила у парку нису желела да се тамо упуте.

I ЗАТВАРАЊЕ ГРАНИЦЕ СА МАЂАРСКОМ И ПРОМЕНА РУТЕ КРЕТАЊА

Главна рута кретања избеглица према западноевропским земљама, била је преко Мађарске, све до 15.9.2015. године, када је Мађарска затворила граничне прелазе са Републиком Србијом. У том периоду, рута кретања избеглица кроз Србију преусмерена је на Шид. Од затварања границе са Мађарском, за свега десетак дана, 49.509 избеглица прешло је у Републику Хрватску[96], што је резултирало одлуком о потпуном затварању свих њених граничних прелаза према Републици Србији. Избеглице су преко оближњих поља улазиле у међупростор између српско-хрватске границе и ту остајале док их хрватски полицијски службеници не пусте да уђу на територију Републике Хрватске.

Потписивањем споразума између министара унутрашњих послова Републике Србије и Републике Хрватске о међуграничној сарадњи, успостављена је директна возна линија из Србије (Шида) до Хрватске (Славонског брода) за превоз избеглица и миграната.

У међувремену, Европска унија и земље Западног Балкана договориле су се око Акционог плана у 17 тачака за решавање избегличке кризе.[97] Као директна последица примене плана, наступила је промена у миграцијској политици земаља региона и Србије, када је, у другој половини новембра, почела примена политике разликовања „миграната'' од особа које долазе из ратом захваћеног подручја. Да би мигранти могли да уђу у неку од ових земаља морају да испуњавају два услова: да долазе из Сирије, Ирака или Авганистана и да поседују неки лични документ којим се потврђује њихов

[95] Закон о азилу, „Службени гласник РС", број 109/07.
[96] Извештај Националног превентивног механизма о посети Регионалном центру граничне полиције према Републици Хрватској од 07.10.2015. године.
[97] Видети више на: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5904_en.htm.

идентитет, који се додатно проверава уз помоћ преводилаца, што додатно обесмишљава концепт међународне заштите.

Управо супротно, на међународној конференцији „*Омбудсмани/националне институције за заштиту људских права: изазови за људска права у условима избегличке/мигрантске кризе*" одржаној 23-24. новембра 2015. године у Београду, у организацији Заштитника грађана, указано је да су све државе дужне да извршавају међународне и европске обавезе у области заштите људских права, и то пре свега обезбеђивањем одговарајућих процедура за утврђивање права на тражење и остваривање азила и утврђивање услова под којима мигранти и избеглице могу да остану на њиховој територији, уз обавезу обезбеђивања поштовања начела забране протеривања или враћања силом („*non-refoulement*").[98]

Терористички напади у Паризу и инциденти у другим деловима Европе, додатно су отежали положај ових лица када су се државе транзита и државе крајње дестинације суочиле са додатним безбедносним изазовима, а остваривање права огромне већине избеглица угрожено је због изолованих инцидената појединаца.

II УСПОСТАВЉЕНИ СИСТЕМ ЗБРИЊАВАЊА ИЗБЕГЛИЦА И МИГРАНАТА

1. Евидентирање

Спровођење регистрације и евидентирање миграната и избеглица путем издавања потврда о израженој намери да се тражи азил једна је од мера које је Република Србија предузимала од самог почетка избегличке кризе, стварајући погрешну слику о великом броју тражилаца азила у Србији.[99] У 2015. години издато скоро 600.000 потврда о намери за тражење азила, а само се 11.360[100] лица, јавило у центре за азил, у којима су остајали по свега неколико дана. Истовремено, на издавање потврда се дуго чекало, на шта је указао и Заштитник грађана.[101]

Како важећи прописи нису могли до краја да се примене у новонасталој ситуацији, Влада је крајем септембра 2015. године, као прелазно решење, донела Одлуку о издавању потврде о уласку на територију Републике Србије за мигранте који долазе из земаља у којима су њихови животи у опасности.[102] Ипак, ова Одлука није примењивана у пракси током 2015. године.

2. Организовање транзита кроз Србију

Током заједничких посета, обављених кроз регионалну сарадњу са омбудсманима Македоније и Хрватске, Заштитник грађана је закључио да транзит избеглица кроз Србију није организован на довољно ефикасан начин, као и да су у том процесу ризици за корупцију и деловање неформалних група веома велики.[103] Наиме, избеглице прелазе српско-македонску границу земљаним путем пешице, све до кампа у Миратовцу. Како од кампа у Миратовцу до села Миратовац такође велика већина њих прелазе пешице, одакле их аутобуси бесплатно превозе до Прихватног центра у Прешеву, Заштитник

---

[98] Конференција је окончана усвајањем Декларације о заштити и промовисању права избеглица и миграната. Видети више на: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/component/content/article/4467.

[99] У некима од центара обавља се и регистрација лица, као што је Прихватни центар у Прешеву и импровизовани прихватни центар, који се заправо налази у оквиру Полицијске станице у Димитровграду.

[100] Податак прибављен од Комесаријата за избеглице и миграције.

[101] До отварања Прихватног центра у Прешеву, Полицијска станица у Прешеву је била веома оптерећена. Поређења ради, у мају издато је 853 потврде о намери за тражење азила, у јуну 7.141 потврда, док су само за првих седам дана јула издали 3.207 потврда.

[102] „Службени гласник РС", број 81/15.

[103] Анализа Заштитника грађана „Разлика у поступању према избеглицама на Балканској рути" од 9.2.2016. године.

грађана је препоручио да се омогући прилаз кампу у Миратовцу возилима која бесплатно превозе избеглице од кампа до Прихватног центра у Прешеву. Из Прешева се избеглице о сопственом трошку превозе аутобусима приватних превозника, али и таксијима до Прихватног центра у Адашевцима, па до Шида, где се укрцавају у воз, који их даље превози у Хрватску. Цена аутобуске карте је била 35 евра по особи, у којој валути се и плаћала, без издавања рачуна. Аутобуси су углавном били препуњени, али их инспекције нису контролисале.

3. Услови смештаја и збрињавања

У активностима прихвата и збрињавања укључивани су државни и недржавни субјекти, Комесаријат за избеглице и миграције, Министарство унутрашњих послова, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство здравља, Министарство одбране, међународне и невладине организације. Велики изазов било је успостављање координације и усклађивање активности свих учесника.[104] Услед великог протока људи и недовољног броја ангажованог особља у прихватним центрима, дешавало се да материјални услови смештаја, а нарочито хигијенско – санитарни услови буду веома лоши.[105] Такође, у циљу заштите особа са инвалидитетом Заштитник грађана је упутио препоруку да се у Прихватном центру у Прешеву, оспособи посебно прилагођена просторија за адекватан смештај ових особа.[106]

4. Поступање према малолетницима (без пратње)

Током 2015. године издато је 172.965 потврда за малолетнике, а за малолетнике без пратње 10.645 потврда. У центрима за азил било је смештено укупно 1.278 малолетника без пратње, који су ове центре убрзо самовољно напустили, док је према подацима којима располаже Заштитник грађана, прихватним јединицама за смештај малолетних странаца без пратње у Београду и Нишу збринуто око 100 деце без пратње.[107]

Институционално збрињавање малолетника без пратње, обавља се у установама отвореног типа и често се дешава да они самовољно напусте институције у којима су смештени.

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања је, у новонасталим околностима, допунило важеће прописе посебном Инструкцијом о поступању органа старатељства.[108]

III СИСТЕМ АЗИЛА, РЕАДМИСИЈА И ПРЕКРШАЈНО КАЖЊАВАЊЕ ИЗБЕГЛИЦА

1. Систем азила

Од укупног броја лица која су изразила намеру, само је њих 669 регистровано, а захтеве за азил је поднело свега 586 лица. По захтевима за азил донето је укупно 561 одлука. За 16 лица је одобрено уточиште, за 14 лица супсидијарна заштита, за 29 лица донета је

[104] Анализа Заштитника грађана „Разлика у поступању према избеглицама на Балканској рути“ од 9.2.2016. године.
[105] *Ibid.*
[106] *Ibid.*
[107] Извештај НПМ о посети Васи Стајић од 15.7.2015. године и Извештај НПМ о посети Завода за васпитање деце и омладине у Нишу од 15.7.2015. године.
[108] Инструкција о поступању центара за социјални рад и установа социјалне заштите за смештај корисника у обезбеђивању заштите и смештаја малолетних мигранта без пратње, бр. 110-00-00469/2015-14 од 10. 07. 2015. године.

одлука о одбацивању захтева за азил, за 11 лица одбијање захтева за азил, за 547 лица обустава поступка.[109]

2. Реадмисија

Током 2015. године по основу споразума о реадмисији Република Србија је примила око 5.500[110] страних држављана, а од тог броја највише из Мађарске (око 5.240).[111] Враћање држављана трећих држава у поступку реадмисије суседним државама спроводило се само са Бугарском, док се Споразум о реадмисији са Македонијом[112] није примењивао ни у 2015. години. У наведеном периоду, у Бугарску је враћено укупно 119 држављана трећих држава.

Лица која су преузимана у поступку реадмисије су по правилу, након преузимања била прекршајно кажњавана због незаконитог преласка државне границе.

3. Прекршајно кажњавање избеглица

Током извештајног периода поднето је 14.343[113] захтева за покретање прекршајног поступка због незаконитог преласка државне границе, а највише захтева су поднеле ПУ Кикинда (6.018) и ПУ Суботица (5.784). У циљу престанка праксе прекршајног кажњавања лица која су избегла из ратом захваћених земаља, Заштитник грађана је упутио препоруку[114] Министарству унутрашњих послова да се прекине са праксом подношења захтева за покретање прекршајног поступака због незаконитог преласка државне границе и незаконитог боравка. Након упућене препоруке, значајно се смањио број поднетих захтева за покретање прекршајних поступака, па је у новембру 2015. године поднето 36 захтева, а у децембру 41 захтев.

IV Изазови избегличке кризе

Долазак великог броја избеглица и миграната, државе транзита и пријема ставила је пред изазове политичке, економске, безбедносне, друштвено-социјалне и хуманитарне природе. Након терористичких напада у Паризу, посебно је дошла до изражаја потреба да се успостави одговарајућа равнотежа између захтева хуманости и потребе очувања националне безбедности.

Неминовно, избегличка криза прузроковала је и додатне, нове проблеме и по томе се Република Србија не разликује од других земаља на рути кретања избеглица и миграната. Неке од недостатака Србија може отклонити унутрашњим капацитетима, променом успостављене праксе, техничким и кадровским унапређењем, као и изменом законских прописа. За друге, Србија мора сачекати на дефинисање свеобухватног регионалног, односно паневропског, па чак и глобалног решења.

Кроз свој рад, Заштитник грађана је подсећао на обе димензије - континуираним присуством на кључним тачкама на којима су боравили мигранти и избеглице, препорукама упућеним надлежним органима, али и кроз сталне контакте са

---

[109] Подаци прибављени од МУП.

[110] Подаци прибављени од МУП.

[111] Највише је било држављана Сирије (3.955), Ирака (511) и Авганистана (220).

[112] Закон о потврђивању споразума између Владе Републике Србије и Владе Републике Македоније о предаји и прихвату лица чији је улазак или боравак нелегалан са протоколом између Владе Републике Србије и Владе Републике Македоније о спровођењу споразума између Владе Републике Србије и Владе Републике Македоније о предаји и прихвату лица чији је улазак или боравак нелегалан („Службени гласник РС - Међународни уговори", број 1/11).

[113] Податак прибављен од МУП.

[114] Извештају НПМ о посети РЦГП према Мађарској, ПУ Суботица, ПС Кањижа и ЦСР у Кањижи и Суботици, од 07.10.2015. године.

институцијама земаља транзита и земаља дестинације. Надлежни органи су поступили по значајном броју препорука упућених током 2015. године, али постоји простор за побољшање квалитета пријема и заштите права миграната и избеглица. Такође, за неке од препорука ефекти ће бити видљиви тек у наредном периоду.

Поред проактивног деловања надлежних органа, кључно је доследно поштовати обавезу некажњавања избеглица за незаконит улазак и боравак и инсистирати да процедуре враћања буду спроведене на начин којим се обезбеђује пуно поштовање људских права и основних слобода миграната. Не смеју се занемарити ни основни постулати на којима почива систем заштите избеглица: право на азил као индивидуално право; забрана протеривања или враћања силом; приступ поступку азила; и обезбеђивање фер и ефикасне процедуре азила. Свакако, унапређење положаја и поступања према најугроженијима, а пре свега, малолетницима (без пратње) треба поставити као један од приоритета.

III ДЕО: ПРЕГЛЕД ПРЕМА ОБЛАСТИМА / РЕСОРИМА

3.1. ПРАВА ДЕТЕТА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Постигнућа државе

1.1. Потврђена је Конвенција о надлежности, меродавном праву, признању и извршењу одлука и сарадњи у материји родитељске одговорности и мера за заштиту деце.[115]

1.2. Омогућено је дијагностиковање и лечење оболеле деце у иностранству, усвајањем Закона о превенцији и дијагностици генетичких болести, генетички условљених аномалија и ретких болести.[116]

1.3. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о заштити становништва од заразних болести.[117]

1.4. Донет је Правилник о имунизацији и начину заштите лековима.[118]

1.5. Донет је Закон о извршењу и обезбеђењу.[119]

1.6. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о полицији.[120]

1.7. Донет је Правилник о начину вођења посебне евиденције о лицима осуђеним за кривична дела против полне слободе извршених према малолетним лицима.[121]

1.8. Донет је Закон о уџбеницима.[122]

1.9. Донети су Правилник о ближим условима за остваривање двојезичине наставе[123], Правилник о оцењивању ученика у средњем образовању и васпитању[124], Правилник о основама васпитног програма[125] и Правилник о сталном стручном усавршавању наставника, васпитача и стручних сарадника[126].

1.10. Донети су Правилник о заштити малолетника у области пружања медијских услуга[127] и Правилник о заштити људских права у области пружања медијских услуга[128].

1.11. Донет је закон о спорту.[129]

2. Резултати рада Заштитника грађана

2.1. Поступајући по препорукама Заштитника грађана[130], Министарство здравља је изменило Правилник о имунизацији и начину заштите и тако отклонило препреке да

---

[115] „Службени гласник РС - Међународни уговори“, број 20/15.
[116] „Службени гласник РС“, број 08/15.
[117] „Службени гласник РС“, бр. 125/04 и 36/15.
[118] „Службени гласник РС“, бр.11/06, 25/13, 63/13, 99/13, 118/13, 65/14 и 32/15.
[119] „Службени гласник РС“, бр. 106/15 (ступа на снагу 01.07.2016. године).
[120] „Службени гласник РС“, број 64/15.
[121] „Службени гласник РС“, број 76/15.
[122] „Службени гласник РС“, број 68/15.
[123] „Службени гласник РС“, број 105/15.
[124] „Службени гласник РС“, број 67/15.
[125] „Службени гласник РС - Просв. гласник“, број 03/15.
[126] „Службени гласник РС“, број 86/15.
[127] „Службени гласник РС“, број 25/15.
[128] „Службени гласник РС“, број 55/15.
[129] „Службени гласник РС“, број 10/16.
[130] Доступно на:
http://www.ombudsman.pravadeteta.com/attachments/689_3755_preporuke%20vakcine%20FINAL.doc.

петовалентну вакцину добију сва деца која су започела имунизацију овом вакцином, без обзира на датум њиховог рођења.

2.2. Заштитник грађана је, пружањем добрих услуга и савета Министарству здравља и Институту за јавно здравље „Др Милан Јовановић Батут", допринео измени и допуни Закона о заштити становништва од заразних болести.

2.3. Заштитник грађана је публикацијом „Превенција и заштита деце од сексуалног злостављања и сексуалног искоришћавања"[131] и организовањем радног састанка са релеватним државним органима[132] учинио видљивијим положај детета жртве кривичног дела, као и његову/њену додатну трауматизацију и секундарну виктимизацију у кривичноправним поступцима и указао на аспекте рада и сарадње органа управе и правосудних органа у којима је неопходно унапређење.

2.4. Публикацијом „Заштита деце од насиља, злостављања и занемаривања"[133] Заштитник грађана је учинио видљивијим положај деце жртава насиља и указао на кључне мањкавости у којима је неопходно унапредити рад надлежних органа, установа и служби.

2.5. Заштитник грађана је, у оквиру активности НПМ, посетио прихватне и центре за азил у Бањи Ковиљачи, Лозници, Пироту, Димитровграду, Прешеву, Суботици и Кањижи, полицијске управе, центре граничне полиције и центре за социјални рад и испитивао да ли су, на који начин и у ком обиму обезбеђена и заштићена права деце избеглица/миграната.[134]

2.6. Закон о уџбеницима је у значајној мери заснован на препорукама[135], које је Заштитник грађана упутио Министарству просвете, науке и технолошког развоја, Заводу за унапређивање образовања и васпитања и Националном просветном савету, током претходних година.

2.7. Поступајући по предлозима које је Заштитник грађана дао у годишњим извештајима за 2013. и 2014. годину и препорукама у посебном извештају Заштитника грађана „Заштита деце од насиља у школама"[136], Министарство просвете, науке и технолошког развоја донело је Правилник о сталном стручном усавршавању наставника, васпитача и стручних сарадника.

2.8. Поступајући по препорукама Заштитника грађана[137], органи града Београда и Крагујевца донели су опште акте, којима су утврђивање учешћа родитеља у цени

---

131 Доступно на:
http://www.ombudsman.pravadeteta.com/attachments/394_publikacija%20Lanzarot%20pdf.pdf.
132 Доступно на:
http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=726%3A2015-11-16-21-22-40&catid=38%3A2012-04-09-12-59-17&Itemid=89&lang=sr.
133 Доступно на: http://www.pravadeteta.com/attachments/394_Za%C5%A1tita%20dece%20-%20za%20WEB.pdf.
134 Више у деловима овог извештаја посвећеним осврту на избегличку кризу и Националном механизму за превенцију тортуре.
135 Више више:
http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/2110-2012-01-19-08-58-38;
http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/2595-2012-11-23-12-54-23.
136 Доступно на:
http://www.zastitnik.rs/attachments/izvestaj%20zastita%20deca%20od%20nasilja%20u%20skolama.pdf.
137 Доступно на:
http://www.ombudsman.pravadeteta.com/attachments/687_%D0%A3%D1%82%D0%B2%D1%80%D1%92%D0%B5%D1%9A%D0%B5%20%D0%B8%20%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BA%D0%B5.pdf.

трошкова боравка деце у предшколским установама ускладиле са Законом о предшколском образовању и васпитању.[138]

2.9. Поступањем по препорукама Заштитника грађана[139], отклоњени су пропусти просветних органа због незаконитог условљавања уписа ученика у школу плаћањем „ђачког динара".

2.10. У складу са иницијативом Заштитника грађана[140], у Закон о спорту унете су одредбе којима се уређује област уговарања између спортских клубова/организација и малолетних спортиста.

2.11. Заштитник грађана је допринео повећању свести и ширењу знања о правима детета у здравственој заштити, са посебним акцентом на здравственој заштити ромске и других осетљивих група деце, кроз обуке педијатара и патронажних сестара.

2.12. Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања доставило је Заштитнику грађана обавештења о активностима које предузима у циљу правилног и одговарајућег поступања према деци избеглицама која су затечена на територији Републике Србије, у складу са свим међународним стандардима и потврђеним међународним документима, а поводом препоруке Заштитника грађана[141] за унапређење спровођења поступка старатељске заштите у случају ове деце, коју је Заштитник грађана упутио након праћења поступања државних органа у оквиру Националног механизма за превенцију тортуре.[142]

2.13. Заштитник грађана је у 2015. години у овој области примио 446 притужби у којима су подносиоци указивали на 714 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 438 предмета примљених у 2015. и ранијих година. Од укупно 133 поступака који су вођени, 40 (30,08%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио 201 препорука, од којих је прихваћено 49 (24,38%), неизвршено 8 (3,98%), а у року за извршење 144 препорука. На основу броја утврђених (97) и отклоњених (89) пропуста[143], ефикасност у овој области је 91,75%.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Иако потписан фебруара 2012. године, Факултативни протокол уз Конвенцију УН о правима детета о процедури подношења притужби Комитету за права детета још увек није потврђен.

3.2. Кривични законик није усаглашен са Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања.[144]

3.3. Деца жртве кривичних дела нису довољно заштићена од секундарне трауматизације и виктимизације у поступцима пред органима управе и правосудним органима.

---

[138] „Службени гласник РС", број 18/10.
[139] Доступно на: http://www.ombudsman.pravadeteta.com/attachments/692_3838_preporuka%20djacki%20dinar.doc
[140] Акт Заштитника грађана бр. 218-219/12 од 30. 09. 2013. године
[141] Доступно на: http://ombudsman.npm.rs/attachments/591_IzvestajposetaPirotuiDimitrovgradu.pdf
[142] Видети више у делу овог извештаја посвећеном НПМ.
[143] Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.
[144] Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, „Службени гласник РС - Међународни уговори", број 19/09.

3.4. Није успостављен примерен и делотворан механизам подршке и помоћи родитељима који се непосредно старају о деци са сметњама у развоју, инвалидитетом или тешко болесној деци чија стања захтевају сталну бригу, негу и помоћ.

3.5. Није довољно развијен одговарајући систем додатне подршке у образовању деце са сметњама у развоју и инвалидитетом, а постојеће услуге подршке не пружају се у довољној мери.

3.6. Правилници о критеријумима и стандардима за финансирање установа које обављају делатност образовања и васпитања донети у 2015. години[145], везали су број стручних сарадника у установама образовања и васпитања искључиво за број одељења, не уважавајући потребе ученика и постојеће проблеме у спровођењу инклузивног образовања и васпитања и заштити деце од насиља, злостављања и занемаривања.

3.7. Министарство просвете, науке и технолошког развоја није донело подзаконске акте који ближе уређују услове и начин остваривања наставе за ученике на дужем кућном и болничком лечењу и наставе од куће и на даљину, што онемогућава развијање нових облика подршке у образовању ученицима са здравственим проблемима, сметњама у развоју и инвалидитетом.

3.8. Десет година након доношења Општег и посебних протокола за заштиту деце од злостављања и занемаривања, функционалан и ефикасан систем заштите деце од насиља није успостављен.

3.9. Поступање школа у случајевима насиља често није у складу са правилима и стандардима прописаним за случај сумње/сазнања о насиљу, а просветне инспекције недовољно прате правилност рада школа у тим случајевима.

3.10. Деци која живе и раде на улици нису обезбеђене услуге и мере којима би се обезбедио њихов развој у породици, укључивање у образовање и заједницу, приступ услугама здравствене и социјалне заштите и пуна заштита од насиља, злостављања, занемаривања и експлоатације.

3.11. Деца са сметњама у развоју и деца која живе или раде на улици немају на располагању довољан број услуга.

3.12. Спровођење правноснажних и извршних одлука судова које се односе на децу још увек је недовољно ефикасно, а изостаје ефикасна и правовремена сарадња судова, тужилаштава, органа старатељства и полиције у циљу брзог, законитог и правилног извршења уз уважавање дететових најбољих интереса.

3.13. Физичко кажњавање деце и даље није законом забрањен начин васпитања детета, а информације о добрим родитељским праксама, штетности физичког кажњавања и о алтернативним методама васпитања детета недовољно су доступне грађанима.

3.14. Влада није размотрила иницијативу Заштитника грађана за измене и допуне Закона о финансијској подршци породици са децом.[146]

3.15. Изменама и допунама Закона о здравственом осигурању[147], деца са здравственим сметњама стављена су у неједнак положај у односу на здраву децу, у погледу

---

[145] Правилник о критеријумима и стандардима за финансирање установе која обавља делатност основног образовања и васпитања („Службени гласник РС“, број 75/15), Правилник о критеријумима и стандардима за финансирање установе која обавља делатност основног образовања и васпитања („Службени гласник РС“ број 36/15), Правилник о критеријумима и стандардима за финансирање установе која обавља делатност средњег образовања и васпитања („Службени гласник РС“, бр. 72/15 и 84/15), Правилник о критеријумима и стандардима за финансирање установе која обавља делатност средњег образовања и васпитања(„Службени гласник РС“, број 36/15).

[146] Доступно на:
http://www.ombudsman.pravadeteta.com/attachments/674_9-2-25-14-Inicijativa%20Vladi.doc

[147] „Службени гласник РС“, број 106/15.

остваривања здравствене заштите у иностранству на терет средстава здравственог осигурања, чак и када се налазе у иностранству ради образовног процеса који је у оквиру система редовног школовања Републике Србије.

3.16. Јединице локалне самоуправе нису у потпуности отклониле пропусте и нису предузеле мере како би надокнадиле или умањиле штету начињену због незаконитог наплаћивања учешћа родитеља у финансирању трошкова боравка деце у предшколским установама.

3.17. Извештавање медија о деци и представљање деце у јавности оптерећено је сензационализмом и кршењем права на приватност и на заштиту идентитета детета, садржај емисија и текстова и време и начин њиховог презентовања нису довољно прилагођени узрасту детета, а органи надлежни за контролу примене медијских закона не воде поступке нити предузимају мере за које су овлашћени.

3.18. Још увек није успостављен механизам за истраживање случајева „несталих беба" у складу са пресудом Европског суда за људска права, а Нацрт закона о поступку утврђивања чињеница о статусу новорођене деце за коју се сумња да су нестала из породилишта у Србији садржи недостатке који онемогућавају ефикасну истрагу ових случајева.

4. Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја деце у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2014. годину:

- да **Народна скупштина** размотри предлоге закона о изменама и допунама Закона о раду и Закона о финансијској подршци породици са децом, које је поднео Заштитник грађана;

- да **Влада** припреми и Народној скупштини достави на усвајање Предлог закона о изменама и допунама Закона о финансијској подршци породици са децом, у складу са Иницијативом Заштитника грађана;

- да **Министарство правде** интензивира рад на усклађивању прописа са одредбама Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, ради обезбеђивања пуне заштите деце жртава од секундарне трауматизације и виктимизације;

- да **Влада** обезбеди успостављање услуга за децу које су укинуте мерама штедње, а мере економске политике планира и преузима на начин који неће смањивати достигнуте стандарде у остваривању права детета;

- да **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** и **просветне инспекције јединица локалних самоуправа** у знатно већем обиму контролишу поступање установа образовања и васпитања у случајевима насиља над ученицима, а нарочито благовремену, правилну и савесну примену Закона о основама система образовања и васпитања, Правилника о протоколу поступања у установи у одговору на насиље, злостављање и занемаривање, Општег протокола за заштиту деце од злостављања и занемаривања и Посебног протокола за заштиту деце и ученика од насиља, злостављања и занемаривања у образовно-васпитним установама;

- да **Министарство просвете, науке и технолошког развоја и просветне инспекције јединица локалних самоуправа** обезбеде ефикасно и правовремено покретање и вођење поступака у циљу утврђивања личне одговорности запослених у школама за повреду забране насиља, злостављања и занемаривања,

за повреду радне обавезе и за пропусте у спровођењу мера заштите детета од насиља, злостављања и занемаривања;

- да **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** интензивира активности на уређивању услуга додатне подршке и помоћи ученицима са сметњама у развоју у образовању, врстама услуга, начина њиховог пружања и финансирања, поступка процене потреба детета и ученика, као и оснивања, рада и контроле интерресорних комисија;

- да **Влада** припреми и Народној скупштини предложи усвајање закона којим ће се увести законска забрана физичког кажњавања деце у свим срединама;

- да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство здравља** и **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** организују кампање подизања свести јавности о штетности физичког кажњавања детета и о алтернативним методама васпитања и дисциплиновања деце и да обезбеде стручну помоћ и подршку родитељима у васпитању деце, кроз механизме социјалних и здравствених услуга (саветовалишта за родитеље, телефонске линије, „школе родитељства“ и др);

- да **Министарство омладине и спорта** донесе Протокол за заштиту деце и младих од насиља у спортским и рекреативним активностима; да **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** обезбеди да ОШ „Сретен Младеновић Мика“ из Ниша поступи по препорукама Заштитника грађана, као и да предузме мере утврђивања појединачне одговорности за досадашње непоступање по препорукама;

- да **Министарство унутрашњих послова** обезбеди да Полицијска управа Нови Сад поступи по препорукама Заштитника грађана, као и да предузме мере утврђивања појединачне одговорности за досадашње непоступање по препорукама.

4.2. **Влада** није размотрила иницијативу[148] Заштитника грађана да припреми и Народној скупштини упути на усвајање Предлог закона о потврђивању Факултативног протокола уз Конвенцију о правима детета о процедури подношења притужби Комитету за права детета.

4.3. **Министарство правде** није разматрало иницијативе Заштитника грађана за измене и допуне Кривичног законика[149] у циљу његовог усклађивања са Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања.

4.4. Није успостављен механизам истраге случајева „несталих беба“ у складу са пресудом Европског суда за људска права и Посебним извештајем и препоруком Заштитника грађана.[150]

4.5. Државни органи ни после четири године нису поступили по препорукама које је Заштитник грађана упутио Посебним извештајем „Дечје просјачење у Републици Србији“.[151]

---

[148] Доступно на: http://www.ombudsman.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=42&Itemid=87&lang=sr

[149] Иницијатива је упућена Министарству правде и државне управе 13.10.2011. и 19.11.2011. године, доступно на: http://www.xn--80aneakq7ab5c.xn--90a3ac/index.php/lang-sr_YU/zakonske-i-druge-inicijative/1529-2011-10-14-09-40-39.

[150] Препорука доступна на: www.ombudsman.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=203%3A2012-05-21-21-20-11&catid=43%3A2012-04-09-13-00-20&Itemid=88&lang=sr.

[151] Извештај је сачињен и објављен 2011. године, доступно на: http://www.zastitnik.rs/attachments/1597_brosura_Final%20ddd.pdf

4.6. **Надлежни органи града Београда** и **Крагујевца** нису у потпуности отклонили пропусте начињене током претходних година и нису поступили по препорукама Заштитника грађана да се умање последице незаконитог наплаћивања учешћа родитеља у трошковима боравка деце у предшколским установама.

4.7. **Министарство омладине и спорта** је, супротно мишљењу Заштитника грађана, новим Законом о спорту предвидело одредбу којом се здравствени прегледи деци спортистима, на терет средстава обавезног здравственог осигурања, обезбеђују само до 14 година.

5. Образложење

Република Србија је потписала Факултативни протокол уз Конвенцију о правима детета о процедури подношења притужби Комитету за права детета 2012. године, а Заштитник грађана је поднео иницијативу за доношење закона о његовом потврђивању. Протокол, међутим, и даље није део правног система Републике Србије, јер Влада није припремила и Народној скупштини упутила Предлог закона о његовом потврђивању.

Потврђивањем Конвенције о надлежности, меродавном праву, признању и извршењу одлука и сарадњи у материји родитељске одговорности и мера за заштиту деце обезбеђена је боља заштита права и интереса детета у случајевима на које се примењује право две или више држава. Потврђивање ове Конвенције омогућава брже признање одлука о заштити детета, брзо установљавање надлежности и меродавног права и ефикасно предузимање хитних мера заштите. Овим се и олакшава и поједностављује процедура сарадње надлежних органа Републике Србије са надлежним органима стране државе.

Закон о превенцији и дијагностици генетичких болести, генетички условљених аномалија и ретких болести уређује услове и могућности за дијагностиковање и лечење оболеле деце у иностранству, уколико то није могуће у оквиру здравственог система Републике Србије.

Поступајући по препорукама Заштитника грађана, Министарство здравља је, у сарадњи са Институтом за јавно здравље „Др Милан Јовановић Батут“, изменило Правилник о имунизацији и начину заштите лековима и отклонило препреке да петовалентну вакцину добију сва деца која су започела имунизацију овом вакцином, без обзира на датум њиховог рођења. Изменама и допунама Закона о заштити становништва од заразних болести прописано је да није потребан писмени пристанак лица, законског заступника детета, односно лица лишеног пословне способности за спровођење вакцинације од оних заразних болести за које је закон прописао да је вакцинација обавезна.[152] Тиме је уклоњена несагласност овог закона са Законом о правима пацијената и отклоњена правна могућност одбијања обавезне вакцинације детета. Заштитник грађана је, пружајући добре услуге и савете на састанку који је организовао са Министарством здравља, Институтом „Др Милан Јовановић Батут“ и Републичким фондом за здравствено осигурање, указао да је неопходно предузети мере ради јаснијег и потпунијег информисања и едукације родитеља и јавности о свим чињеницама у вези са вакцинацијом деце од заразних болести и о позитивним резултатима које је имунизација имала до сада у заштити становништва од заразних болести. Поред тога, Заштитник грађана указао је на значај промотивног и едукативног деловања, кроз пружање широко доступних информација.

Закон о здравственом осигурању није обезбедио здравствено осигурање свим ученицима. Тако, неће имати здравствено осигурање ученик који има хронично

[152] За децу је обавезна вакцинација против туберкулозе, дифтерије, тетануса, великог кашља, дечије парализе, малих богиња, рубеоле, заушака, вирусног хепатитиса "Б" и обољења изазваних хемофилусом инфлуенце типа "Б" (чл. 25. Закона о заштити становништва од заразних болести).

обољење а борави у иностранству по програму размене ученика. Такву могућност имају само лица која не болују од акутних или хроничних болести у акутној фази, за које је потребно дуже или стално лечење. Заштитник грађана је упутио Министарству здравља и Републичком фонду за здравствено осигурање мишљење[153] због неједнаког положаја деце са здравственим проблемима у односу на здраву децу, искључиво по основу здравственог стања.

Изменама Закона о полицији, које су уследиле након трагичне смрти Тијане Јурић, прописано је да полиција неодложно започиње са потрагом за несталим лицем, када постоје основи сумње да је то лице жртва кривичног дела („Тијанин закон“).[154] Тиме је створен правни основ за неодложну и ефикасну реакцију полиције у ситуацијама које могу угрозити живот и здравље несталног лица, нарочито када је реч о деци.

Правилник о начину вођења посебне евиденције о лицима осуђеним за кривична дела против полне слободе извршена према малолетним лицима успоставља вођење евиденција лица која су извршила кривично дело против полне слободе према детету, чиме се обезбеђује већи степен превенције сексуалног злостављања и сексуалног искоришћавања деце.

Иако су усвојени Закон о посебним мерама за спречавање вршења кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима („Маријин закон“)[155] и Правилник о начину вођења посебне евиденције о лицима осуђеним за кривична дела против полне слободе извршена према малолетним лицима, унапређење кривичноправног положаја деце жртава није довољно и захтева редефинисање неких кривичних дела, подизање (минималне) запрећене казне код одређених дела, измене и допуне одредаба о мерама безбедности и начину на који се, у одређеним случајевима, предузима кривично гоњење. Протекло је четири године од када је Заштитник грађана поднео иницијативу Министарству правде за измене и допуне Кривичног законика у циљу његовог усклађивања са Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања („Ланзарот конвенција“), али тај орган иницијативу није размотрио.

Заштитник грађана је, израдом едукативне публикације „Превенција и заштита деце од сексуалног злостављања и сексуалног искоришћавања: изабране препоруке, мишљења и иницијативе Заштитника грађана са Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања“[156] и организовањем радног састанка са релевантним државним органима, указао на мањкавости у систему кривично правне заштите детета жртве сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања и области у којима је неопходно унапређење рада правосудних, здравствених, социјалних, просветних и других органа, установа и служби. Постојећи прописи не обезбеђују адекватну заштиту детета од додатне трауматизације и секундарне виктимизације у судским и другим поступцима. Заштитник грађана је на то указао још 2013. год. године упућујући основним и вишим судовима у Београду, Нишу, Новом Саду и Крушевцу, као и министарствима правде и државне управе, рада, запошљавања и социјалне политике и здравља мишљење[157]. Заштитник грађана је указао да у судовима није успостављена пракса саслушања детета у кривичноправним поступцима ван суда и да се не користе расположиве скрин собе и доступне могућности снимања изјаве детета средствима тонског и видео снимања, које су прилагођеније

---

[153] Акт Заштитника грађана бр. 52-501/14 од 20.11.2015. год доступно на http://www.ombudsman.pravadeteta.com/attachments/731_4439_misljenje%20RZ.doc.

[154] Члан 72. Закона о полицији.

[155] Закон о посебним мерама за спречавање вршења кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима, „Службени гласник РС“, број 32/13.

[156] Доступно на: http://www.pravadeteta.com/attachments/394_publikacija%20Lanzarot%20pdf.pdf.

[157] Доступно на: http://www.ombudsman.pravadeteta.com/attachments/506_14-2681-11-%20misljenje%20final.doc.

положају и потребама детета жртве/сведока и штите га од додатне трауматизације при давању изјаве и остваривању права да буде саслушано.

Родитељи и породице деце са сметњама у развоју и инвалидитетом и тешко болесном децом којој је неопходна стална нега и помоћ и даље немају адекватну подршку друштва. Протекло је три године од када је Заштитник грађана, у циљу унапређења облика подршке и помоћи овим родитељима, поднео предлоге закона о изменама и допунама Закона о раду и Закона о финансијској подршци породици са децом који још увек нису били предмет разматрања. Услуге подршке родитељима и деци у заједници нису развијене, па родитељи и даље преузимају улогу пружалаца услуга подршке. Мере штедње и ограничења у запошљавању успориле су успостављање нових и угрозила опстанак постојећих услуга, нарочито оних које се обезбеђују из средстава локалних самоуправа (предах, дневни боравак, клубови и др).

Надлежни органи нису поступали по препорукама које је, у циљу побољшања положаја деце која живе и раде на улици, Заштитник грађана упутио још 2011. године. Нису предузете системске промене и не постоји свеобухватан и одговарајући одговор на дечји живот и рад на улици и положај ромске деце као најмаргинализованије групе, па су и спорадичне и *ad hoc* активности које се предузимају неефикасне и без позитивног резултата. Мере штедње угрозиле су и неке успостављене услуге намењене овој деци у посебно осетљивом положају. Град Београд није поново успоставио услугу свратишта за децу улице, коју је искључио из своје Одлуке о правима и услугама социјалне заштите[158], иако је реч о услузи која је до сада дала позитивне резултате у интеграцији деце која живе и раде на улици.

У оквиру Националног механизма за превенцију тортуре, током августа, септембра и октобра 2015. године спровођена су праћења положаја и остваривања права деце избеглица и деце тражилаца азила која су затечена на територији Републике Србије. Праћено је поступање државних органа у обезбеђивању одговарајућих смештајних услова, хране и гардеробе, као и ургентне здравствене, социјалне и заштите од насиља, злостављања, занемаривања и од свих облика експлоатације ове деце у полицијским управама, центрима за социјални рад, републичким центрима граничне полиције, центрима за азил и прихватним центрима у Бањи Ковиљачи, Димитровграду, Прешеву и Кањижи. Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања доставило је Заштитнику грађана обавештења[159] о активностима које предузима у циљу потпуно правилног и одговарајућег поступања према деци избеглицама која су затечена на територији Републике Србије, у складу са свим међународним стандардима и потврђеним међународним документима, а поводом препоруке Заштитника грађана ради унапређење услова за спровођење поступка старатељске заштите ове деце.

Инклузивно образовање је и даље оптерећено бројним проблемима и слабостима услед недостатка одговарајућих правила и стандарда. Пуно остваривање права детета са сметњама у развоју на квалитетно и доступно образовање није могуће без прецизног уређења рада, финансирања и контроле рада интерресорних комисија, мера додатне подршке и начина њиховог остваривања и финансирања, обавеза и одговорности надлежних органа и увођења механизма контроле и праћења ефеката – што је Заштитник грађана препоручио још 2012. године.[160]

Заштитник грађана је упутио Министарству просвете, науке и технолошког развоја мишљење[161] о томе да недостатак подзаконских аката, који би ближе уредили услове и

[158] „Службени лист града Београда", бр. 55/11, 8/12, 8/12, 42/12, 65/12, 31/13, 57/13 и 37/14.

[159] Инструкција о поступању центара за социјални рад и установа социјалне заштите за смештај корисника у обезбеђивању заштите и смештаја малолетних миграната без пратње, бр. 110-00-00469/2015-14 од 10. 07. 2015.

[160] Доступно на: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/2623-m- и http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/2629-2012-12-10-09-13-58.

[161] Доступно на: http://www.ombudsman.pravadeteta.com/attachments/730_4438_misljenje%20MP.doc.

начин остваривања наставе за ученике на дужем кућном и болничком лечењу и наставе од куће и на даљину, онемогућава развијање нових облика подршке у образовању ученицима са здравственим проблемима, сметњама у развоју и инвалидитетом. За ове ученике то и даље представља непремостиву препреку за остваривање права на образовање, с обзиром да су постојеће услуге, облици подршке и образовни ресурси недовољни и неодговарајући.

Правилници о критеријумима и стандардима за финансирање установа која обављају делатност образовања и васпитања које је Министарство просвете, науке и технолошког развоја донело у 2015. години, представљају додатну препреку спровођењу инклузивног образовања. Највећи проблем је што се број стручних сарадника опредељује и ограничава у односу на број одељења, не уважавајући потребе ученика и индивидуализацију рада са учеником, што онемогућава установе образовања и васпитања да квалитетно процењују, планирају и спроводе активности на пружању додатне и индивидуализоване помоћи и подршке ученицима. То ће створити нове и отежати решавање постојећих проблема које школе имају у спровођењу процеса инклузије, као и у заштити деце од насиља, злостављања и занемаривања. Заштитник грађана оцењује овакво поступање супротним од препорученог у мишљењу које је упутио још 2010. године о потреби система редовног образовања и васпитања Републике Србије за већим запошљавањима стручних сарадника, а нарочито психолога[162], ради унапређења стручних капацитета школа и запослених како би могли да на одговарајући и сврсисходан начин спроводе процес инклузије у образовању.

Систем заштите деце од насиља, злостављања и занемаривања је неефикасан, а у превенцији и заштити деце од насиља изостају пре свега адекватно препознавање насиља, благовремена реакција, планирање, ефикасно предузимање мера и сарадња органа надлежних и одговорних за превенцију и заштиту деце од насиља. Општи и посебни протоколи за заштиту деце од насиља, иако већ годинама на снази, нередовно се примењују (а у случају правосудних органа и система здравствене заштите њихова примена скоро потпуно изостаје), а њихова примена врло често је оптерећена бројним недостацима. Све то знатно отежава, па и онемогућава пружање сврсисходне и ефикасне заштите детета и превенције насиља над децом.

Школовање деце и даље је оптерећено насиљем у школама, а примена Правилника о протоколу поступања у установи у одговору на насиље, злостављање и занемаривање[163] није обезбеђена у пуној мери. Он се и даље често не примењује, односно неправилно се примењује, због чега изостају позитивни ефекти, а насиље се усложњава. Систем заштите деце од насиља у установама образовања и васпитања у додатном је ризику од урушавања услед ограничења броја стручних сарадника у установи прописаног правилницима о критеријумима и стандардима за финансирање установа која обављају делатност образовања и васпитања. Извршене измене подзаконских аката не препознају актуелне потребе ученика и школа у ситуацији велике изложености ученика насиљу. У значајном броју поступака које је водио и упућеним препорукама[164] Заштитник грађана је утврдио да просветне инспекције недовољно проверавају да ли школе и друге установе образовања и васпитања примењују прописе који уређују кораке поступања у случајевима сумње/сазнања о насиљу над учеником.

Доношење Правилника о сталном стручном усавршавању наставника, васпитача и стручних сарадника омогућило је да се додатно образовање и стручно усавршавање запослених у установама образовања и васпитања пропише као обавеза запослених.

---

[162] Доступно на: http://www.ombudsman.pravadeteta.com/attachments/194_1633_Misljenje%20i%20preporuka%20ver%20SJ%202.doc.

[163] „Службени гласник РС“, број 30/10.

[164] Препоруке доступне на http://www.ombudsman.pravadeteta.com/attachments/738_4520_preporuka%20skole.doc

Поступајући у складу са предлозима Заштитника грађана у претходним годишњим извештајима и препорукама Заштитника грађана у посебном извештају „Заштита деце од насиља у школама“, Министарство просвете, науке и технолошког развоја је у Правилнику прописало приоритетне области стручног усавршавања запослених у установама образовања и васпитања: индивидуализовани приступ у раду са децом и ученицима; праћење и подстицање развоја деце и ученика; стварање толерантне и недискриминативне средине за учење и развој сваког појединца; заштита од насиља, злостављања, занемаривања и дискриминације; и препознавање безбедносних ризика и реаговање на њих.

Усвајањем Закона о уџбеницима у значајној мери су усвојене препоруке Заштитника грађана (у вези са оцењивањем квалитета уџбеника пре њиховог стављања у употребу и процесом јавне набавке уџбеника), упућене Министарству просвете, науке и технолошког развоја, Заводу за унапређивање образовања и васпитања и Националном просветном савету, током претходних година[165], а у циљу уређења и унапређења поступка стручног оцењивања садржаја, одобравања и стављања уџбеника у употребу, што доприноси остваривању права ученика на квалитетно образовање. Такође, одредбом овог закона бесплатни уџбеници постали су законска категорија, уместо досадашње пројектне активности.

Правилник о основама васпитног програма, који је донео Национални просветни савет, први је документ који се бави услугама помоћи и подршке, саветодавним и развојним радом са ученицима који су смештени у дом ученика.

Доношењем Правилника о ближим условима за остваривање двојезичне наставе[166], створен је правни основ за увођење овог облика наставе.

Поступањем по препорукама[167] Заштитника грађана, Покрајински секретаријат за образовање, управу и националне заједнице отклонио је пропусте просветних органа због незаконитог условљавања уписа ученика у школу плаћањем „ђачког динара“ и превентивно деловао ради спречавања оваквих пропуста у будућности.

У више општина и градова родитељима деце предшколског узраста годинама је наплаћивана услуга предшколског васпитања и образовања у већем износу од законом прописаног. Након препорука које је упутио Заштитник грађана и упозорења Министарства просвете, науке и технолошког развоја, цена услуге коју родитељи плаћају уподобљена је са законским одредбама, али надлежни органи јединица локалне самоуправе нису отклонили нити умањили последице учињених пропуста. Надлежни органи града Београда и Крагујевца то нису учинили ни по препорукама Заштитника грађана да органи ова два града размотре могућности и предложе начине умањења последица од незаконитог обрачунавања учешћа родитеља у финансирању делатности предшколског васпитања и образовања.

Законска забрана физичког кажњавања није уведена у правни систем, нису развијене услуге подршке родитељима у циљу информисања и едукације о добрим родитељским праксама и ефикаснијим васпитним методама, нити су им стављене на располагање одговарајуће и тачне информације. Школе родитељства оснивају се спорадично и уз подршку међународних и невладиних организација, а без стратешког и системског планирања превентивних и едукативних активности надлежних државних органа. И поред све гласнијег става струке о штетности ове васпитне методе, забрана физичког

---

[165] Доступно на: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/2110-2012-01-19-08-58-38; http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/2595-2012-11-23-12-54-23; http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/3300-2014-05-13-13-18-20.

[166] „Службени гласник РС“, бр.105/15.

[167] Акт Заштитника грађана бр. 14-2811/12 од 29.04.2015. год доступно на http://www.ombudsman.pravadeteta.com/attachments/692_3838_preporuka%20djacki%20dinar.doc

кажњавања детета предмет је бурне дебате у јавности, подстакнуте стручно непоткрепљеним ставовима који добијају значајан медијски и информатички простор.

Правилник о заштити малолетника у области пружања медијских услуга и Правилник о заштити људских права у области пружања медијских услуга садрже одредбе којима се штите људска права и права детета у електронским медијима. Унапређењу права детета посебно доприносе одредбе Правилника о заштити малолетника у области пружања медијских услуга, којима се прописује: да се пружалац медијске услуге руководи најбољим интересима детета[168]; да сагласност родитеља за учешће детета у програму не ослобађа пружаоца медијске услуге одговорности за објављени садржај[169]; да у програму није дозвољено детету „постављати питања у вези са осетљивим породичним проблемима или у вези с темом која није прикладна његовом узрасту или га излагати ситуацији која код њега може изазвати осећање страха, стида, узнемирености или беса“[170]; да дете не може да учествује у програмском садржају који се односи на породични сукоб у који је оно непосредно или посредно укључено[171]; да није дозвољено емитовати програмски садржај усмерен на утврђивање идентитета малолетникових родитеља[172]; да се „породични сукоб у који је на непосредан или посредан начин укључен малолетник не сме користити у програмском садржају у циљу забаве јавности“[173].

Иако је доношењем ова два значајна прописа нормативни оквир који штити права детета у медијима унапређен, медији и даље угрожавају дететову приватност, излажу га додатној трауматизацији и штетним и непримереним садржајима, а поступање Регулаторног тела за електронске медије и Министарства културе и информисања у чијој је надлежности надзор над радом средстава јавног информисања и даље је недовољно ефикасно.

Закон о извршењу и обезбеђењу, чија примена почиње 1.7.2016. године, детаљније је и прецизније уредио поступак извршења одлука у вези са породичним односима, а њихову примену проширио је и на поступак извршења ради одржавања личних односа са дететом и поступак извршења ради заштите права детета и заштите од насиља у породици, као и других одлука у вези с породичним односима. Тиме је унапређен правни оквир за заштиту права детета у породичним споровима и спречавање инструментализације детета и дететовог емоционалног злостављања и занемаривања.

Ипак, у пракси се судске одлуке о поверавању детета на самостално вршење родитељског права, одржавању личних односа детета са родитељем са којим не живи, предаји детета, заштити детета од насиља и издржавању детета, још увек врло често не извршавају ни након дугог, исцрпљујућег извршног и кривичног поступка. У овим случајевима изостаје функционална сарадња правосудних и органа управе (пре свега полиције и центара за социјални рад), правноснажне и извршне одлуке некада бивају и предмет преиспитивања у извршном поступку, а деца постају жртве система који би требало да их заштити. Није реткост да исход судских поступака, услед злоупотребе права од стране родитеља - странке у поступку, протока времена, родитељске инструментализације детета и неефикасности државних органа у спровођењу сопствених одлука, окончава изменама одлуке у корист родитеља који је права детета повредио и злоупотребио.

Рок за успостављање механизма истраге случајева „несталих беба“, који је Европски суд за људска права у пресуди *Зорица Јовановић против Србије* дао Републици Србији, истекао

[168] Члан 3. Правилника о заштити малолетника у области пружања медијских услуга.
[169] Члан 22. Правилника о заштити малолетника у области пружања медијских услуга.
[170] Члан 24. Правилника о заштити малолетника у области пружања медијских услуга.
[171] Члан 26. Правилника о заштити малолетника у области пружања медијских услуга.
[172] Члан 28. Правилника о заштити малолетника у области пружања медијских услуга.
[173] Члан 28. Правилника о заштити малолетника у области пружања медијских услуга.

је 9.9.2014. године, а истражни механизам још увек није успостављен. Министарство правде израдило је Нацрт закона о поступку утврђивања чињеница о статусу новорођене деце за коју се сумња да су нестала из породилишта у Србији. Заштитник грађана сматра да, имајући у виду специфичне околности случајева „несталих беба", поступак истраживања ових случајева треба да води *sui generis* орган са широким овлашћењима која би му омогућила да у највећој мери истражи чињенице у сваком појединачном случају. Истовремено, на све учеснике и трећа лица која дају информације и доказе у истраживању и који могу допринети утврђивању чињеница, поставила снажна обавеза, укључујући и строгу санкцију за њено непоштовање. У новембру 2015. и фебруару 2016. године са овим чињеницама су упознати стални представници Комитета министара Савета Европе.[174] Комитет министара Савета Европе, надлежан за надзор спровођења пресуда Суда, је, уважавајући мишљење Заштитника грађана, на 1250. седници одржаној 8-10.3.2016. године позвао Републику Србију да у најкраћем року разреши сва спорна питања у вези са истраживањем случајева „несталих беба" на која му је указао Заштитник грађана.[175]

Народна скупштина је још у Закључку поводом разматрања Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину указала „да је дужност државних органа и носилаца јавних овлашћења да у складу са својим надлежностима поштују препоруке Заштитника грађана и доприносе остваривању и унапређењу права детета".[176] Упркос томе, Министарство просвете, науке и технолошког развоја и Министарство унутрашњих послова нису предузели активности које би обезбедиле да ОШ „Сретен Младеновић Мика" из Ниша и Полицијска управа Нови Сад поступе по препорукама Заштитника грађана, нити су утврдили појединачну одговорност школе, односно Полицијске управе за досадашње непоступање по препорукама.[177]

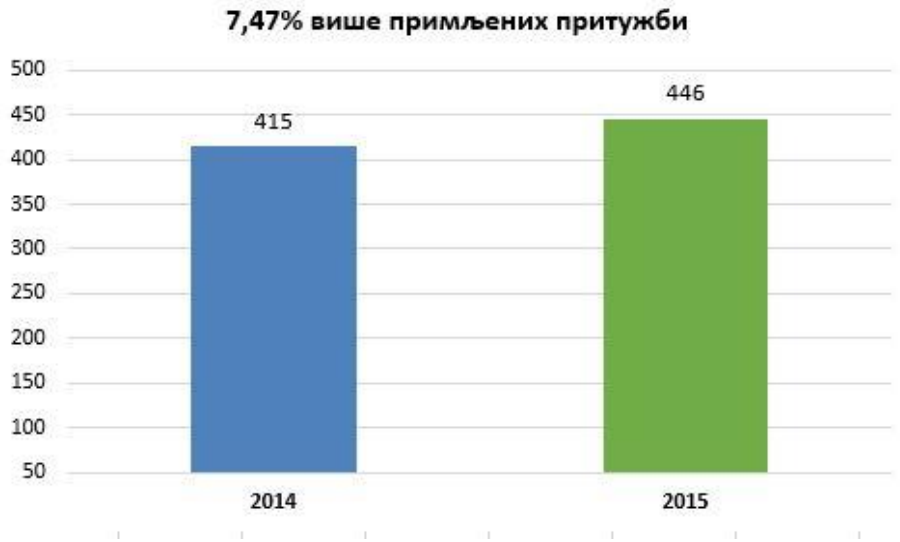
И ову годину, обележило је постојање иницијатива за оснивање посебне институције са надлежностима заштинка грађана за права детета - дечијег омбудсмана. Упркос забрани новог запошљавања и најављеним отпуштањима са циљем смањења републичке администрације, као и бројним аргументима које је до сада изнео Заштитник грађана, а који указују да би успостављање овакве институције представљало додатни трошак за државу, а не би унапредило, већ би напротив, смањило ефиксност остваривања заштите права детета кроз институцију омбудсмана, опет се предлаже оснивање заштитника права детета.[178]

II ПРИТУЖБЕ

У области права детета, Заштитник грађана је у 2015. години примио 435 притужбе, а по сопственој иницијативи истраживао 11 случајева, које заједно чине 7,16% од укупног броја притужби које је Заштитник грађана примио у 2015. години. Број притужби у овој години је повећан за 7,47% у односу на претходну годину.

Графикон 1 - Права детета - број примљених притужбиu 2015. у односу на 2014.

[174] Пред дебату 09. 12. 2015. године, на којој је разматрано поступање државе по пресуди Европског суда за људска права у случају Зорица Јовановић против Србије.
[175] Видети више на: *Zorica Jovanović v. Serbia (Application No. 21794/08), Supervision of the execution of the Court's judgments*, доступно на: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec(2016)1250/H46-23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=ED.
[176] Закључак Народне скупштине поводом разматрања Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину, „Службени гласник РС", број 57/13.
[177] Видети: Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину.
[178] Видети више у делу овог извештаја посвећеном правном оквиру и надлежностима Заштитника грађана.



Заштитник грађана је у области права детета у 2015. години примио у рад укупно 446 предмета. Окончао је рад на 326 предмета из 2015. године, док је 120 и даље у раду.

У 2015. години, Заштитник грађана је у области права детета окончао укупно 438 предмета, од којих је 326 из 2015. године, а остатак из ранијих година, што је приказано у следећој табели.

Табела 10 - Права детета - начин на који је окончан рад на предметима из 2015. и ранијих година

	број	**проценат**
Одбачене притужбе	191	43,61%
Неосноване притужбе	116	26,48%
Предмети покривени препорукама проистеклим из контролног поступка	81	18,49%
Предмети покривени препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка	40	9,13%
Одустанак притужиоца	6	1,37%
Мишљење	3	0,68%
Смрт притужиоца	1	0,23%
Укупно	**438**	**100** %

Највећи број примљених притужби Заштитник грађана одбаци због тога што нису испуњени Законом прописани услови за поступање по њима. Притужбе се одбацују због ненадлежности, неблаговремености, преурањености, анонимности и неуредности.

Табела 11 - Права детета - разлози за одбачај притужбе у 2015.

	број	**проценат**
Преурањеност – посаветован о расположивим правним средствима	95	49,74%
Ненадлежност – упућен на надлежни орган	60	31,41%

Неуредна притужба	19	9,95%
Притужба поднета од неовлашћеног лица	10	5,24%
Анонимна притужба	4	2,09%
Неблаговремена притужба	3	1,57%
Укупно	**191**	**100%**

Веома значајан сегмент поступања Заштитника грађана по притужбама чини пружање саветодавно-правне помоћи, коју Заштитник грађана пружа и онда када одбаци притужбу због тога што за њу није надлежан или због преурањености. Заштитник грађана у овим случајевима притужиоца упућује на надлежни орган или га посаветује о расположивим правним средствима.

Као што се види из наредне табеле, у 65,58% одбачених притужби Заштитник грађана је грађанима пружио саветодавно-правну помоћ у остваривању њихових права пред надлежним органима.

Табела 12 - Права детета - пружена саветодавно-правна помоћ

	број	**проценат**
Одбачене притужбе	183	100%
Преурањеност – посаветован о расположивим правним средствима	71	38,80%
Ненадлежност – упућен на надлежни орган	49	26,78%
Укупно пружена саветодавно-правна помоћ	**120**	**65,58%**

У области права детета у 417 притужби указано је на 689 повреда права. Највећи број притужби указивао је на повреде посебних права у области права детета. Право на образовање као право из групе економских, социјалних и културних права појављује се више од 100 пута у поднетим притужбама.

Табела 13 - Права детета - повреде на које су указивали притужиоци

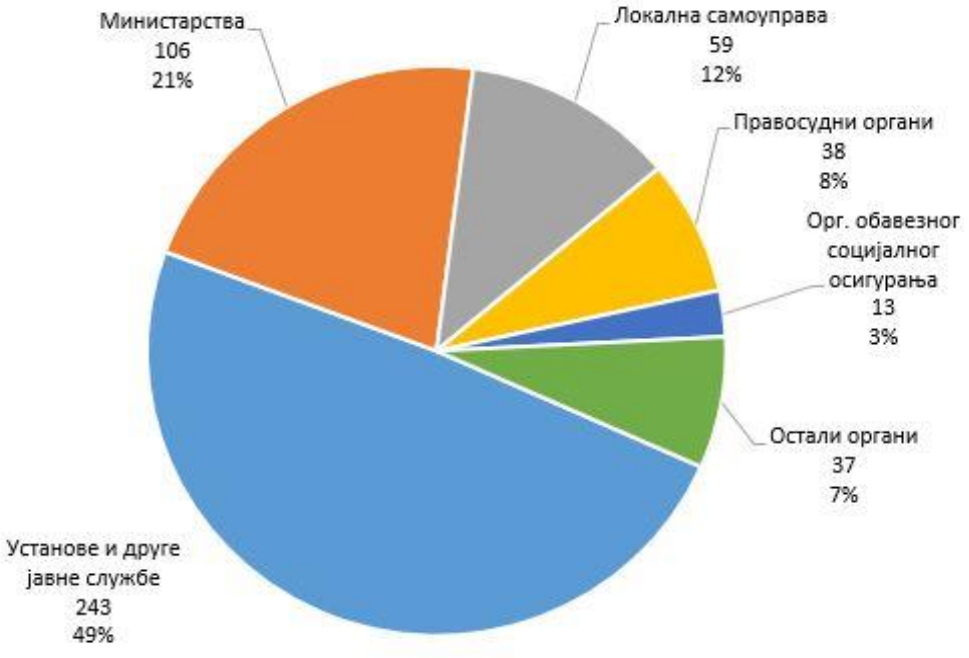
	број	**проценат**
Посебна права у области права детета	480	67,23%
Економска, социјална и културна права	162	22,69%
Грађанска и политичка права	47	6,58%
Право на добру управу	25	3,50%
Укупно	**714**	

Следећа табела приказује структуру посебних права у области права детета у односу на 480 евидентираних повреда ових права.

Табела 14 - Посебна права у области права детета, њихов број и проценат

Врста повређеног права	Број	%	Врста повређеног права	Број	%
Право на поштовање најбољих интереса детета	124	25,83	Право детета на заштиту од сексуалне експлоатације	5	1,04
Право на заштиту од насиља, злостављања и занемаривања	88	18,33	Право детета на психолошки опоравак	5	1,04
Право детета на одржавање личних односа са родитељем са	59	12,29	Право детета да зна ко су му родитељи	4	0,83
Право на правилан развој детета	47	9,79	Права детета при усвојењу	3	0,63
Права детета са сметњама у развоју на квалитетан живот и посебну заштиту државе	25	5,21	Права детета у сукобу са законом	2	0,42
Право детета на изражавање сопственог мишљења	21	4,38	Право детета на заштиту од експлоатације	2	0,42
Право детета на заједнички живот са родитељима	19	3,96	Право детета на одмор и рекреацију	2	0,42
Право детета на одговарајући животни стандард	16	3,33	Заштита детета од незаконитог задржавања у иностранству	1	0,21
Помоћ породици у остваривању права детета на	16	3,33	Право на заштиту од родитељске отмице	1	0,21
Право детета на здраво окружење	10	2,08	Право детета на лични идентитет	1	0,21
Помоћ родитељима у остваривању родитељства	10	2,08	Право детета на очување личног идентитета	1	0,21
Право на проверу начина збрињавања детета под надзором државе	9	1,88	Право детета на спајање породица	1	0,21
Право детета на одржавање личних односа са породицом порекла и блиским особама	7	1,46	Забрана дискриминације детета због родитеља	1	0,21

Графикон 2 - Органи и организације на чији рад су се грађани најчешће притуживали у области права детета



III ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

На Пролећном семинару о заштити деце од насиља који је организовала Европска мрежа омбудсмана за децу (ENOC)[179], заменица заштитника грађана за права детета и родну равноправност је заједно са Бироом Мреже и групом чланица радила на тексту документа Мреже о заштити деце од насиља[180] и на планирању и осмишљавању активности на Годишњој конференцији ENOC. На Конференцији су приказане кључне активности Заштитника грађана у претходних годину дана, посебно у делу који се односи на заштиту деце од насиља, злостављања и занемаривања и деце која живе и раде на улици.

Заменица заштитника грађана за права детета и родну равноправност учествовала је на редовној годишњој регионалној конференцији Мреже омбудсмана за децу Југоисточне Европе (CRONSEE), под називом „*Права детета - између интереса родитеља и дужности државе*". Конференцију је у Загребу организовала Правобранитељица за децу Републике Хрватске, уз подршку међународне организације Save the Children. Конференција је посвећена проблему са којим су се суочиле институције омбудсмана за децу у региону и могућностима да реагују у ситуацијама када се поступања и ставови родитеља супротставе обавезама државе у заштити најбољих интереса детета, а нарочито у вези са питањем првенства родитеља да одлучују о обавезној вакцинацији деце на раном узрасту.

Заштитник грађана је учествовао и на тематском састанку Мреже: „*Трећи опциони протокол-положај/улога омбудсмана за децу*“, октобра 2015. године у Осијеку. Представници омбудсмана из региона разматрали су предности и недостатке овог међународног механизма, који детету омогућава подношење притужбе Комитету Уједињених нација за права детета, чиме се додатно афирмише и унапређује положај детета као субјекта права.

---

[179] Видети више на: http://enoc.eu/?event=enoc-seminar-on-violence-against-children.

[180] Доступно на: http://www.pravadeteta.com/attachments/394_ENOC%20position%20statement%20on%20Violence%20against%20children%202015%20FV.pdf; http://enoc.eu/wp-content/uploads/2014/12/ENOC-position-statement-on-Violence-against-children-2015-FV.pdf.

Заштитник грађана је, уз подршку УНИЦЕФ-а и Инцест траума центра, организовао радни састанак 16.11.2015. године на тему „Заштита деце жртава сексуалног злостављања и сексуалног искоришћавања“. Састанку су присуствовали представници свих система који се у свом раду сусрећу са децом жртвама сексуалног злостављања и искоришћавања (правосудних органа, надлежних министарстава, здравствених и установа социјалне заштите, јединица за подршку деци жртвама у кривичном поступку и невладиних организација). Учесници су указали на проблеме на које наилазе у свом раду са децом жртвама, на недостатке у функционисању сваког од система и међусобне сарадње и дали заједничке препоруке за њихово отклањање.

Заштитник грађана је подржао и дао допринос у изради Националне студије о друштвеном проблему сексуалног злостављања деце у Републици Србији и Нацрта Стратегије у области образовања за спречавање сексуалног злостављања деце у Републици Србији, чији је носилац организација „Инцест траума центар“. Заменица з

аштитника грађана за права детета и родну равноправност била је и уводничарка на представљању Националне студије и Нацрта стратегије на јавном слушању у Народној скупштини.[181]

Заштитник грађана је подржао кампању „Ходам против сексуалног насиља над децом“ Метју Мекварише, шкотског активисте који је у оквиру своје кампање стигао у Београд 28.9.2015. године као званични носилац кампање Савета Европе „Један од пет" за Републику Србију, а заменица заштитника грађана за права детета и родну равноправност прикључила се шетњи у оквиру кампање.

Обележавајући 10 година од доношења Општег протокола за заштиту деце од злостављања и занемаривања, Заштитник грађана је израдио збирку изабраних препорука и мишљења *„Заштита деце од насиља, злостављања и занемаривања“*[182], намењену свим професионалцима који раде са децом жртвама насиља или децом извршиоцима насиља. У публикацији је указано на најчешће пропусте које је уочио у раду поступајућих стручњака када се баве децом и шта је потребно да у будућем раду чине како се ти пропусти не би понављали, као и на мере превенције које треба увести у систем заштите у циљу сузбијања и спречавања понављања насиља, злостављања и занемаривања и секундарне трауматизације и виктимизације.

Заштитник грађана је учествовао у реализацији пројекта Удружења педијатара и УНИЦЕФ-а „Подршка деци у раном развоју и њиховим родитељима кроз јачање капацитета педијатара са појачаним освртом на развојно посебно осетљиве групе“. У оквиру курса „Заштита права деце у здравственом систему са посебним освртом на ромску и друге осетљиве групе деце“, Заштитник грађана спровео је обуке за 90 педијатара и патронажних сестара из примарне здравствене заштите и развојних саветовалишта из 10 општина са великим бројем ромске деце.[183] Циљ обука је да се педијатри и патронажне сестре обуче у области остваривања права осетљивих група са посебним фокусом на остваривање права припадника ромске популације, као и да се упознају са препрекама с којима се суочава ромска популација.

У 2015. години настављене су обуке саветника за заштиту права пацијената и чланова локалних савета за здравље, започете 2014. године, о правима детета у здравственој

---

[181] Доступно на: http://www.ombudsman.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=727%3A2015-11-18-15-23-20&catid=38%3A2012-04-09-12-59-17&Itemid=89&lang=sr.

[182] Доступно на: http://www.pravadeteta.com/attachments/394_Za%C5%A1tita%20dece%20-%20za%20WEB.pdf.

[183] Обуком су били обухваћени здравствени радници из домова здравља на територији следећих локалних самоуправа: Земуна, Крагујевца, Новог Сада, Зрењанина, Смедерева, Пожаревца, Ниша, Пирота, Лесковца и Врања.

заштити и обавезама здравствених установа и здравствених радника и сарадника у односу на децу, а нарочито у случајевима сумње на злостављање и занемаривање детета.[184]

Дечија недеља обележена је посетама представница Заштитника грађана и чланова Панела младих саветника школама у Београду, Суботици, Нишу и Краљеву. Панелисти су у комуникацији са вршњацима разменили информације и знања о правима детета за која су констатовали да нису довољна, као и о најчешћим облицима кршења ових права у школама.

Преко интерактивних портала www.ombudsman.pravadeteta.com и www.pravadeteta.rs и имејл адресе Заштитника грађана, примљено је 78 питања деце и одраслих, најчешће у вези са проблемом образовања и васпитања, непружања заштите детета од насиља и поштовањем дететових најбољих интереса.

Настављена је успешна сарадња са међународним организацијама и организацијама цивилног друштва у области права детета. Крајем 2015. године завршен двогодишњи Споразум о разумевању између Заштитника грађана и УНИЦЕФ-а, током којег је спроведено низ активности на промоцији права детета, посебно у вези остваривања права детета на партиципацију и заштиту од насиља, као и у вези са положајем деце жртава сексуалног злостављања и искоришћавања и деце која живе и раде на улици (израда едукативних публикација, лифлета, видео материјала, семинари, предавања, трибине, дебате и друге активности за децу и одрасле, као и активности Панела младих саветника).

Заштитник грађана је наставио сарадњу са Међународном мрежом за права детета (енг. *Child Rights International Network - CRIN*), достављајући извештаје о стању права детета у Србији.

Панел младих саветника[185]

У циљу укључивања деце у процесе одлучивања државних органа о њиховим правима, као и ради креирања услова и могућности за остваривање права на партиципацију детета, Панел младих саветника је иницирао окупљање својих вршњака који су организовани при другим органима и организацијама (у Панелу младих Повереника за заштиту равноправности, Савету деце Мреже организација за децу Србије и Отвореном клубу из Ниша). Заједничким радом и сарадњом деца су дефинисала препоруке које су упутила надлежним државним органима и институцијама. Препоруке представљају предлоге деце за решавање проблема које су препознали у различитим системима – образовном, здравственом и систему социјалне заштите – као препреке за пуно остваривање права и побољшање положаја деце у Србији.

IV КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Након поступка контроле, детету обезбеђена услуга личног пратиоца

И поред мишљења Интерресорне комисије, Општинска управа општине Ћуприја није обезбедила услугу личног пратиоца детету са сметњама у развоју, већ је без одлуке о захтеву родитеља спис предмета архивирала. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, општинска управа је у кратком року отклонила пропуст тако што је детету обезбедила услугу личног пратиоца. Додатно, општина Ћуприја обезбедила је обуке за

[184] Видети више у делу овог извештаја посвећеном ресору здравља.

[185] Међународне активности Заштитника грађана у области права детета видети у делу овог Извештаја под називом „Међународна сарадња и пројекти".

пружање услуге личног пратиоца за 15 полазника са територије општине који се воде на евиденцији Националне службе за запошљавање.

Петовалентне вакцине за сву децу након препорука Заштитника грађана

Изменама Правилника о имунизацији и начину заштите лековима с краја 2014. године, деца која су стасала за вакцинацију или наставак вакцинације против дифтерије, тетануса, великог кашља, дечје парализе и обољења изазваних хемофилусом инфлуенце тип б, стављена су у различит положај по основу датума рођења, који је опредељивао да ли ће се дете вакцинисати тровалентном или новом, савременијом петовалетном вакцином. Овај недостатак отклоњен је након што је Заштитник грађана упутио препоруке Министарству здравља, које је потом изменило Правилник о имунизацији и начину заштите лековима и омогућило да деца започну вакцинацију петовалентном вакцином, односно наставе вакцинацију том вакцином ако су њоме вакцинацију и започела.

Због спора са надлежним органом друге државе, деца остала без здравственог осигурања

Заштитник грађана је утврдио да је Републички фонд за здравствено осигурање (РФЗО) одбио да за два детета држављанина Републике Србије изда и овери здравствене књижице, јер је отац деце држављанин Црне Горе и запослен је, док је мајка – држављанка Србије – незапослена. Сматрајући да је запослење родитеља „приоритетан" основ осигурања, РФЗО је документацију упутио Фонду за здравствено осигурање Републике Црне Горе. Међутим, надлежни орган Републике Црне Горе одбио је да децу здравствено осигура, из разлога што су деца држављани Републике Србије, у којој и живе. Како спорно питање између два органа није решено, РФЗО је одлучио да децу не осигура до коначног решења спорног правног питања.

Поступајући по препорукама Заштитника грађана да се без одлагања омогући оверавање здравствених књижица деци незапослене и социјално угрожене држављанке Републике Србије, Фонд је децу пријавио на здравствено осигурање и издао и оверио здравствене књижице деци и пре окончања спора са надлежним органом Републике Црне Горе.

V ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Народна скупштина** треба да размотри предлоге закона о изменама и допунама Закона о раду и Закона о финансијској подршци породици са децом, које је поднео Заштитник грађана у циљу унапређења подршке и помоћи породица са децом са сметњама у развоју и тешко болесном децом.

2. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини достави на усвајање Предлог закона о потврђивању Факултативног протокола уз Конвенцију о правима детета о процедури подношења притужби Комитету за права детета, који је Република Србија потписала фебруара 2012. године, у складу са Иницијативом Заштитника грађана.

3. **Министарство правде** треба да припреми посебан закон којим ће се успоставити ефикасан механизам истраживања случајева „несталих беба" у складу са одредбом

тачке 92. пресуде Европског суда за људска права[186] у случају *Зорица Јовановић против Србије*[187] и препорукама Заштитника грађана.

4. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини предложи усвајање закона којим ће се увести законска забрана физичког кажњавања деце у свим срединама.

5. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини достави на усвајање Предлог закона о изменама и допунама Закона о финансијској подршци породици са децом, у складу са Иницијативом Заштитника грађана.

6. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да обезбеди (поново) успостављање и увођење нових услуга за децу са сметњама у развоју и децу која живе или раде на улици.

7. **Влада** треба да интензивира активности како би се процес заштите деце од насиља, злостављања и занемаривања учинио ефикасним и функционалним.

8. **Влада** треба да интензивира активности на превенцији живота и рада деце на улици, унапређењу положаја деце која живе и раде на улици и увођењу мера у циљу реинтеграције деце у заједницу и обезбеђивање деци која живе и раде на улици свих потребних услуга.

9. **Министарство правде** треба да предложи измене и допуне Кривичног законика и Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица у складу са Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, на начин којим се обезбеђује пуна заштита деце жртава од секундарне трауматизације и виктимизације, у складу са иницијативама и препорукама Заштитника грађана.

10. **Министарство здравља** треба да припреми измене и допуне Закона о здравственом осигурању којим ће се отклонити неједнакости у коришћењу права на здравствену заштиту деце за време боравка у иностранству, нарочито боравка у иностранству ради школовања.

11. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да донесе подзаконске акате који би ближе уредили услове и начин остваривања наставе за ученике на дужем кућном и болничком лечењу и наставе од куће и на даљину.

12. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја, органи аутономне покрајине** и **јединице локалне самоуправе** треба да у знатно већем обиму контролишу поступање установа образовања и васпитања у случајевима насиља над ученицима, а нарочито благовремену, правилну и савесну примену Закона о основама система образовања и васпитања, Правилника о протоколу поступања у установи у одговору на насиље, злостављање и занемаривање, Општег протокола за заштиту деце од злостављања и занемаривања и Посебног протокола за заштиту деце и ученика од насиља, злостављања и занемаривања у образовно-васпитним установама.

13. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја и органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе** треба да обезбеде ефикасно и правовремено покретање и вођење поступака у циљу утврђивања личне одговорности запослених у школама за повреду забране насиља, злостављања и занемаривања, за

---

[186] Тачка 92 пресуде: „С обзиром на горе наведено, као и на значајан број потенцијалних подносилаца представки, Тужена држава мора, у року од годину дана од датума када ова пресуда постане правоснажна у складу са чланом 44. став 2. Конвенције, предузети све одговарајуће мере, по могућству путем lex specialis (види Извештај заштитника грађана од 29. јула 2010. године у ставу 29. у горњем тексту), да осигура успостављање механизма са циљем обезбеђења појединачног обештећења свим родитељима у ситуацији као што је или која је довољно слична ситуацији подноситељке представке (види став 26. у горњем тексту). Овај механизам би требало да надзире независно тело, са одговарајућим овлашћењима, које ће моћи да пружи поуздане одговоре у вези са судбином сваког детета и пружи одговарајућу накнаду, према случају."

[187] Доступно на: http://www.zastupnik.gov.rs/uploads/jankovic_z_pr_21794-08_ser.pdf.

повреду радне обавезе и за пропусте у спровођењу мера заштите детета од насиља, злостављања и занемаривања.

14. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да, у складу са препорукама Заштитника грађана, измени и допуни Правилник о додатној образовној, здравственој и социјалној подршци детету и ученику и интензивира активности на уређивању услуга додатне подршке и помоћи ученицима са сметњама у развоју у образовању, врстама услуга, начина њиховог пружања и финансирања, поступка процене потреба детета и ученика, као и оснивања, рада и контроле интер-ресорних комисија.

15. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да измени правилнике о критеријумима и стандардима за финансирање установа која обављају делатност образовања и васпитања на начин који обезбеђује одговарајући број стручних сарадника према потребама ученика и школа, посебно у спровођењу инклузивног образовања и заштите деце и ученика од насиља, злостављања и занемаривања.

16. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди редовне едукације у установама образовања и васпитања и размену добре праксе, ради повећавања осетљивости запослених у установама према деци са сметњама у развоју и усвајању практичних вештина и знања у раду са њима.

17. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја у сарадњи са Министарством за државну управу и локалну самоуправу** треба да обезбеде да све јединице локалне самоуправе на законит начин одређују учешће корисника у остваривању делатности предшколских установа и поступе по препорукама Заштитника грађана да размотре могућности како би се умањиле последице незаконитог наплаћивања учешћа родитеља у ценама услуга предшколских установа.

18. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство здравља** и **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да организују кампање подизања свести јавности о штетности физичког кажњавања детета и о алтернативним методама васпитања и дисциплиновања деце и да обезбеде стручну помоћ и подршку родитељима у васпитању деце, кроз механизме социјалних и здравствених услуга (саветовалишта за родитеље, телефонске линије, „школе родитељства“ и др).

19. **Министарство културе и информисања и Регулаторно тело за електронске медије** треба да ефикасно и благовремено прате рад медија и предузимају мере у случајевима кршења медијских закона и права детета у медијима.

20. **Министарство омладине и спорта** треба да донесе Протокол за заштиту деце и младих од насиља у спортским и рекреативним активностима.

21. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди да ОШ „Сретен Младеновић Мика“ из Ниша поступи по препорукама Заштитника грађана и предузме мере утврђивања појединачне одговорности за досадашње непоступање по препорукама.

22. **Министарство унутрашњих послова** треба да обезбеди да Полицијска управа Нови Сад поступи по препорукама Заштитника грађана и предузме мере утврђивања појединачне одговорности за досадашње непоступање по препорукама.

3.2. ПРАВА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Припремљен је Нацрт посебног Акционог плана за остваривање права националних мањина.[188]

1.2. Усвојена је Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња.

1.3. Министарство државне управе и локалне самоуправе формирало је посебну радну групу за припрему Нацрта закона о изменама и допунама закона о заштити права и слобода националних мањина.[189]

1.4. Донет је Закон о полицији.[190]

1.5. Донет је Правилник о мерилима и поступку за упис ученика - припадника ромске националне мањине у средњу школу под повољнијим уловима ради постизања пуне равноправности.[191]

1.6. Изменама и допунама правних прописа значајно је унапређена примена афирмативних мера приликом уписа студената ромске националности у прву годину студијских програма.

1.7. Завод за вредновање квалитета образовања и васпитања спроводи пројекат „Израда нових стандарда постигнућа у настави српског језика као нематерњег, када се настава организује на језику националне мањине“.

1.8. Постављањем сталних судских преводилаца за босански језик обезбеђено је остваривање права припадника бошњачке националне мањине на службену употребу језика и писма у управном, судском и другим поступцима.

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Упућене препоруке, као и предлози Заштитника грађана из претходних Редовних годишњих извештаја, у циљу унапређења нормативног оквира за заштиту права припадника националних мањина и вршења јавних овлашћења националних савета, у потпуности су уважене планираним законодавним активностима које су предвиђене Акционим планом за остваривање права националних мањина.

2.2. Поступајући по препорукама Заштитника грађана, унапређен је правни оквир заштите права националних мањина на одговарајућу заступљеност у јавној администрацији.

2.3. Поступајући по препорукама Заштитника грађана, Законом о полицији је уређена обавеза Министарства унутрашњих послова да приликом заснивања радног односа води рачуна о националном саставу становништва.

2.4. Поступајући по препорукама Заштитника грађана, унапређен је нормативни оквир организовања двојезичне наставе, на српском језику и језику националне мањине.

2.5. Заштитник грађана је применом посредничких овлашћења интензивирао рад надлежних органа, што је припадницима националних мањина омогућило да у

---

[188] Више о томе на: http://www.mduls.gov.rs/aktivnosti-obavestenja.php.

[189] Више о томе на: http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/vesti/1469-otpocela-izrada-izmene-zakona-o-nm.

[190] „Службени гласник РС“, број 6/16

[191] „Службени гласник РС“, број 12/16.

одређеним поступцима пред јавним бележницима, без додатних трошкова, остварују право на службену употребу мањинског језика и писма.

2.6. Прихватањем иницијативе и поступајући по препорукама Заштитника грађана, системски је уређен упис ученика и студената ромске националности, у средње школе и на студијске програме, применом афирмативне мере.

2.7. Поступајући по мишљењу Заштитника грађана, отклоњени су проблеми проузроковани недостатком преводиоца за босански језик.

2.8. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Министарство просвете, науке и технолошког развоја прецизно је уредило поступак давања сагласности за промену назива основних јавних школа.

2.9. Заштитник грађана је у 2015. години у овој области примио 119 притужби у којима су подносиоци указивали на 336 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 161 предмета примљених у 2015. и ранијих година. Од укупно 35 поступака који су вођени, 17 (48,57%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио 20 препорука, од којих је прихваћено пет (25%) а неизвршено 15 (75%). На основу броја утврђених (37) и отклоњених (22) пропуста[192], ефикасност у овој области је 59,46%.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. И даље законом нису обезбеђени услови за делотворно вршење јавних овлашћења националних савета националних мањина, као и за остваривање права на сразмерну заступљеност припадника националних мањина у јавној администрацији.

3.2. Држава нема утврђену језичку политику, а у недостатку извршног органа који би био надлежан да обезбеди јединствену примену прописа, грађани и даље остварују право на службену употребу језика и писама националних мањина у поступцима пред Заштитником грађана.

3.3. Радно-правни статус координатора за ромска питања у јединицама локалне самоуправе није решен што указује да држава нема стратешки приступ у области запошљавања Рома, који би сагледавао обавезу њихове заступљености у јавној администрацији и значај њиховог рада за ромску заједницу.

3.4. Нису донети прописи који ближе уређују поступање органа јавне власти приликом принудних расељења подстандардних (неформалних) насеља и заштиту људских права грађана који се расељавају.

3.5. Држава није предузела мере како би спречила да, након завршетка процеса приватизације, престану са радом медији који су деценијама развијали професионалне капацитете и емитовали програм на језицима националних мањина.

4. Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана, по којима није поступљено

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2014. годину:

- **да Министарство државне управе и локалне самоуправе** без одлагања отпочне рад на изменама и допунама или доношењу новог Закона о националним саветима националних мањина;

[192] Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

- **да Министарство државне управе и локалне самоуправе** интензивира контролу и сарадњу са вишенационалним општинама и градовима, како би се унапредио рад надлежних органа који доносе одлуке од значаја за остваривање јавних овлашћења националних савета на нивоу локалних самоуправа;

- **да Министарство просвете, науке и технолошког развоја** предузме све мере из своје надлежности у циљу обезбеђивања услова за изучавање језика друштвене средине;

- **да Министарство унутрашњих послова** створи све услове неопходне да двојно држављанство припадника националних мањина, као и избеглих и других лица, не буде препрека пријему кандидата у полицијску школу и даљем запошљавању.

4.2. Министарство културе није поступило по препоруци Заштитника грађана да се припадницима националних мањина, чије је седиште националног савета у централној Србији обезбеди, у највећој могућој мери, заштита и остваривање права на нивоу који остварују националне мањине у АП Војводини.

4.3. Није поступљено по препорукама Заштитника грађана упућеним органима управе[193] у вези са применом афирмативних мера запошљавања припадника националних мањина, ради остваривања права на њихову сразмерну заступљеност у јавној администрацији.

5. Образложење

Од прве године примене Закона о националним саветима националних мањина, Заштитник грађана указује на чињенице и разлоге због којих је неопходно унапредити законска решења која уређују рад и јавна овлашћења националних савета, унапредити службену употребу језику и писма, обезбедити сразмерну заступљеност припадника националних мањина у јавној администрацији, односно обезбедити правни основ за вођење евиденције о националној припадности грађана. Ставови Заштитника грађана изнети током претходних година своју потврду су добили у образложењу Одлуке Уставног суда од 16.1.2014. и трећем мишљењу Саветодавног комитета о спровођењу Оквирне конвенције за заштиту националних мањина.[194]

Заштитник грађана је, такође, указивао на потребу да се јасно и прецизно дефинишу обавезе и одговорности носилаца стамбене политике на републичком и локалном нивоу, њихов међусобни однос и начин финансирања програма социјалног становања, а све то како би се сходно Ревидираној европској социјалној повељи[195] унапредио приступ стамбеном смештају одговарајућег стандарда, спречила или умањила појава бескућника и учинило да цене стамбеног смештаја буду доступне онима који немају довољно средстава, што је од посебног значаја за Роме.

Препоруке и предлози Заштитника грађана које се односе на потребу унапређивања правног оквира за остваривање права националних мањина уважени су у тексту Нацрта Акционог плана за остваривање права националних мањина, чије доношење је планирано Акционим планом за Поглавље 23 у оквиру приступних преговора Републике Србије са Европском унијом. Предвиђено је доношење измена и допуна Закона о националним саветима националних мањина и Закона о службеној употреби језика и писама (или доношење нових), као и измене и допуне Закона о заштити права и слобода националних мањина, како би се створио правни основ за упис података о

[193] Видети више на: http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr/podaci/dokumenta/-/420-preporuka-organima-dravne-uprave.

[194] „Службени лист СРЈ-Међународни уговори", број 6/98.

[195] „Службени гласник РС", број 42/09.

националној припадности запослених у јавној управи, што ће омогућити планирање и праћење примене мера ради остваривање права припадника националних мањина на сразмерну заступљеност приликом запошљавања у јавној администрацији. Имајући у виду рокове, који су Акционим планом предвиђени за спровођење законодавних мера, оправдано је очекивање да ће усвајањем нових законских решења бити успостављена делотворна мањинска политика, заснована на сагласности свих учесника о томе какав систем заштите је одговарајући за националне мањине и друштво у целини.

Усвојена је Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња, у којој су у великој мери уважени налази и препоруке садржане у Извештају Заштитника грађана о спровођењу Стратегије за унапређење положаја Рома. Пре свега, уважене су препоруке Заштитника грађана да се формира тело за управљање Стратегијом, да се уреди улога педагошких асистената и повећа њихов број, у вези мера афирмативне политике запошљавања и др. Стратегија ће бити основ предузимања мера и активности и значајно може допринети даљем унапређењу стања и социјално – економског положаја Рома. Међутим, стање људских права није могуће решити само нормативним оквиром, а положај у коме се налазе припадници ромске популације и структурно сиромаштво са којим се суочавају, захтевају ефикасније мере и опредељење државе да их примени. Због тога је веома важно да се мере Стратегије, имајући у виду ниво општости предвиђених мера, Акционим планом за њено спровођење значајно конкретизују и операционализују, свакако са потребним буџетским средствима. Неопходно је да се Акциони план донесе без одлагања.

Припадницима националних мањина усвојеним Законом о полицији додатно се гарантује да приликом заснивања радног односа се води рачуна о одговарајућој заступљености и познавању језика и писма који је у службеној употреби на територији јединице локалне самоуправе за коју је образована организациона јединица Министарства унутрашњих послова у којој лице заснива радни однос, а ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини.

Међутим, Законом је предвиђено да се за поједина радна места у Министарству унутрашњих послова може Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места прописати да лице које заснива радни однос има искључиво држављанство Републике Србије. Уколико Министарство наведени правилник не донесе у законском року, закон није могуће доследно спроводити.

Наиме, као што је и у претходном Годишњем извештају указано Министарство није у законском року, након доношења претходног Закона о полицији, донело подзаконски акт који уређује која су то радна места полицијских службеника за која се може предвидети услов да лице има само држављанство Републике Србије. Због тога, припадници националних мањина који имају двојно држављанство не могу да прођу полицијску обуку и после заснују радни однос у полицији.

Ако се има у виду да значајан број припадника националних мањина има двојно држављанство, уколико Министарство наведени Правилник не донесе у законском року, закон није могуће доследно спроводити. Наиме, као што је и у претходном Годишњем извештају указано Министарство није, након доношења претходног Закона о полицији, донело подзаконски акт који уређује која су то поједина радна места полицијских службеника за која се може предвидети услов да лице има само држављанство Републике Србије. Због тога, значајан број припадника националних мањина, који имају двојно држављанство, нису могли да прођу полицијску обуку и после заснују радни однос у полицији.

Заштитник грађана је и ове године примио притужбе које указују на исте пропусте и повреде права грађана, на које Заштитник грађана указује још од 2010. године.

Локалне самоуправе не испуњавају своје законске обавезе[196], на штету вршења јавних овлашћења националних савета, јер не опредељују буџетска средства за финансирање националних савета националних мањина. Такође, локалне самоуправе приликом именовања чланова органа управљања школе, која је од посебног значаја за националну мањину, не траже од националних савета предлог чланова - представника јединице локалне самоуправе.

Грађани не остварују уставно право на употребу личног имена на језику и према правопису националне мањине, којој припадају, када се службени акти и потврде штампају у јединственом информационом систему надлежног републичког органа. Наиме, уколико је информациони систем програмиран тако да омогућава само употребу латиничног писма, што је супротно свим важећим прописима, погрешном транскрипцијом личног имена на језику и писму националне мањине, на ћириличко ћирилично писмо, службена документа се издају на име непостојеће особе.

Упркос значајном протеку времена од усвајања Устава и Закона о службеној употреби језика и писама, грађани су и даље принуђени да заштиту свог права на употребу личног имена и на службену употребу језика и писма остварују тек након обраћања Заштитнику грађана. То указује на потребу да се размотри доношење новог Закона о службеној употреби језика и писама који би био резултат опредељења државе да води одговарајућу и делотворну језичку политику.

Министарство просвете, науке и технолошког развоја уважило је Мишљење Заштитника грађана[197], и приступило је изради Правилника о ближим условима остваривања двојезичне наставе како би се створио правни основ за даљи процес развоја двојезичне наставе, као једног од модела образовања на језику националне мањине.

Министарство правде обавестило је Заштитника грађана да је донело одлуку да распише Јавни оглас за постављање сталних судских преводилаца за босански језик. За подручја Вишег суда у Ужицу и Новом Пазару, постављена су два, односно три судска преводиоца за босански језик. Непознати су разлози зашто то није учињено раније, имајући у виду да је Заштитник грађана на то указивао још својим Мишљењем[198] из 2012. године, као и предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из ранијих годишњих извештаја. Тиме би се спречиле вишегодишње последице које су проузроковане њиховим недостатком, на штету права грађана и законитости поступака.

Министарство просвете, науке и технолошког развоја је уважило предлоге и иницијативу Заштитника грађана да се системски уреди примена афирмативне мере за упис ученика и студената ромске националности, у средње и високе школе, како у смислу транспарентне и унапред познате процедуре, тако и у смислу праћења и даље подршке, ради постизања сврхе примене ове мере. Донет је Правилник о мерилима и

[196] Закон о националним саветима националних мањина, „Службени гласник РС“, бр. 2/09, 20/14 – одлука УС и 55/14.

[197] Мишљење је доступно на: http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr/aktivnosti/641-neophodno-precizno-urediti-nain-uslove-i-kriterijume-za-izvoenje-dvojezine-nastave.

[198] Мишљење доступно на: http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr/podaci/dokumenta/-/565-miljenje-zatitnika-graana-ministarstvu-pravde-i-dravne-uprave-u-vezi-sa-postavljanjem-sudskih-prevodilaca-za-bosanski-jezik.

поступку за упис ученика- припадника ромске националне мањине у средњу школу под повољнијим уловима ради постизања пуне равноправности.[199]

Министарство просвете, науке и технолошког развоја је променама у Стручном упутству за спровођење уписа у прву годину студија студијских програма основних и интегрисаних студија на високошколским установама чији је оснивач Република Србија за школску 2015/2016, допринело унапређењу примене афирмативне мере за ученике ромске националности. Поред бесплатне припремне наставе за упис на факултете, коју могу да користе ученици ромске националности, промењена је процедура уписа и донета је одлука да се подржи и финансира целокупан период студирања кандидата који се пријаве и буду уписани на студијске програме применом афирмативне мере.

Одлуком Владе Универзитету у Београду одобрено је да упише 90 особа ромске националности, кроз програм афирмативне мере (а не збирни проценат од 2% студената заједно са лицима са инвалидитетом, као претходних година). Студенти који упишу прву годину студијских програма, кроз афирмативну меру и буду финансирани из буџета Републике Србије, стичу право коришћења бесплатног смештаја и исхране у студентским домовима и ресторанима. Они, такође, под повољнијим условима задржавају буџетски статус, што уз стипендије и студентске кредите, за које су средства обезбеђена у буџету Републике Србије, јесу значајне мере подршке завршетку студија.

Министарство просвете, науке и технолошког развоја је у потпуности поступило по препоруци Заштитника грађана[200] да прецизно уреди поступак давања сагласности за промену назива школе, како у смислу документације која се доставља уз захтев, тако и мерљивих и објективних критеријума на основу којих је могуће ценити оправданост давања, односно одбијања, сагласности о захтеву који испуњава све формалне услове. Поменута препорука резултат је поступка контроле вођеног поводом притужбе која се тицала промена назива школе од посебног значаја за националну мањину. У том смислу, посебно је важно што новопрописани критеријуми за одлучивање о промени назива школе омогућују упознавање већинског народа са историјским личностима мањинских заједница.

Обраћање Националног савета мађарске националне мањине скренуло је пажњу на проблеме са којима се, након отпочињања са радом јавних бележника, сусрећу припадници националних мањина када користе мањински језик у поступку пред њима. Проблем се састоји у превaљивању накнаде трошкова ангажовања преводиоца у поступку солемнизације јавне исправе када је седиште јавног бележника на територији локалне самоуправе где је мањински језик уведен у службену употребу, што је промена у односу на исте поступке који су раније вођени пред судовима, када је држава сносила трошкове ангажовања преводиоца, што и јесте суштина права на службену употребу језика и писма. Применом посредничких овлашћења, Заштитник грађана се обратио Министарству правде, које је размотрило разлоге и околности ове иницијативе Националног савета мађарске националне мањине. Након што је Министарство упутило допис Јавнобележничкој комори и указало на то да Комора треба да предузме одређене активности у циљу утврђивања прецизних података од значаја за даље одлуке у вези са трошковима ангажовања преводиоца у поступцима пред јавним бележницима, када је странка у поступку припадник националне мањине чији је језик у службеној

[199] „Службени гласник РС“, број 12/16.

[200] Доступно на: http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr/podaci/dokumenta/-/645-ministarstvo-prosvete-nauke-i-tehnolokog-razvoja-ne-odluuje-u-zakonskom-roku-o-zahtevu-kole-za-promenu-naziva.

употреби на територији на којој је седиште јавног бележника. У вези са тим одржан је састанак са председником и секретаром Коморе, 15. јула 2015. године.

Заштитник грађана обавештен је да је заузет став о томе да се предузму мере у смислу унапређења стања у овој области. Комора је започела неопходну анализу, а са јавним бележницима је договорено да се обустави наплата бодова за учешће судског тумача као сведока. Како је солемнизација нов правни посао, који није постојао у поступку пред судовима, а трошак за рад преводиоца у овом правном послу некад је већи од накнаде за рад нотара, даље одлуке о овом питању биће институционализоване након подробне анализе. Једно од могућих решења је да се трошкови преводиоца плаћају из чланарине Комори или да се оснује посебан Фонд за ту намену.

Заштитник грађана је у извештајном периоду примио притужбе које указују на последице тога што надлежни државни органи не предузимају обавезујуће и потребне мере ради запошљавања Рома и остваривања права на сразмерну заступљеност у јавној администрацији. Притужбе су поднела лица која су годинама била радно ангажована у локалним самоуправама на пословима координатора за ромска питања, али су им због забране запошљавања отказани уговори, иако су у конкретним општинама систематизована и упражњена радна места ромских координатора. У поступку је утврђено да није добијена сагласност Комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, по захтеву општине који је упућен преко надлежног министарства, у складу са Уредбом о поступку прибављања сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код јавних корисника. То и поред тога што је општина више пута подносила молбу на прописаном обрасцу. Стога је неопходно што пре уредити радно-правни статус координатора за ромска питања у јединицама локалне самоуправе, јер је општа оцена да су значајно допринели побољшању веза између ромске заједнице и локалне власти**.**

Заштитник грађана је и у овом извештајном периоду примио притужбе поводом принудног расељења и исељења грађана. Поступак који је водио Заштитник грађана у вези са расељење насеља „Грмеч" у Земуну поново је скренуо пажњу на то да надлежни државни органи нису извршили Препоруке Заштитника грађана[201], нити су донели прописе који уређују поступање органа јавне власти приликом расељавања насеља и обезбеђења заштите људских права грађана који се расељавају.

У 2015. години, завршена је приватизација медија и јавност је обавештена о проблемима примене Закона о јавном информисању и медијима, у смислу да се делотворно не примењују мере предвиђене у циљу ублажавања могућих последица приватизације, посебно за информисање на језицима националних мањина. Јавност је информисана о различитим проблемима примене Закона и да су, како су медији извештавали, у пракси присутни проблеми у вези са спровођењем и резултатима конкурса за суфинансирање медијских садржаја на језицима националних мањина. Национални савети националних мањина су указали Заштитнику грађана на то да стручна комисија Министарства културе и информисања не уважава њихово мишљење о пројектима који учествују на конкурсу. Након приватизације медија, нажалост, престали су да раде неки од медија који су деценијама развијали професионалне капацитете и емитовали програм на језицима националних мањина. Један до разлога за то је и што у неким

[201] Препорука доступна на: http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr/podaci/dokumenta/-/483-preporuka-nadlenim-dravnim-organima-u-vezi-sa-raseljavanjem-romskih-porodica-sa-lokacije-u-ulici-dr-ivana-ribara-u-bloku-72-na-novom-beogradu-i-svim-buduim-raseljavanjem-neformalnih-romskih-naselja-.

случајевима (нпр. Радио Зрењанин) није дошло до преноса акција запосленима у медијима који нису продати, у складу са Законом.

II ПРИТУЖБЕ

У области права националних мањина, Заштитник грађана је примио 115 притужби, а по сопственој иницијативи истраживао је четири случаја. Поменутих 119 притужбе чине 1,91% од укупног броја притужби које је Заштитник грађана примио у 2015. години. Број притужби у овој години смањен је за 21,71% у односу на претходну.

Графикон 3 - Права националних мањина – број примљених притужби у 2015. у односу на 2014. годину

У 2015. години, Заштитник грађана је укупно окончао 161 предмету, од којих је 95 из 2015. године, а остатак из ранијих година.

Табела 15 – Права националних мањина – начин на који је окончан рад на предметима из 2015. и ранијих година

	број	проценат
Неосноване притужбе	79	49,07%
Одбачене притужбе	51	31,68%
Предмети покривени препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка	17	10,56%
Предмети покривени препорукама проистеклим из контролног поступка	6	3,73%
Мишљење	3	1,86%
Одустанак притужилаца	5	3,11%
Укупно	**161**	

Највећи број примљених притужби Заштитник грађана одбаци због тога што нису испуњени Законом прописани услови за поступање по њима. Притужбе се одбацују због ненадлежности, неблаговремености, преурањености, анонимности и неуредности.

Табела 16 – Права националних мањина – разлози за одбачај притужбе у 2015.

	број	проценат
Ненадлежност - упућен на надлежни орган	28	54,90%
Преурањеност - посаветован о расположивим правним	16	31,37%
Неуредна притужба	4	7,84%
Анониман притужилац	2	3,92%
Неовлашћени подносилац	1	1,96%
Укупно	**51**	**100%**

Веома значајан сегмент поступања Заштитника грађана по притужбама чини пружање саветодавно-правне помоћи, коју Заштитник грађана пружа и онда када одбаци притужбу због тога што за њу није надлежан или због преурањености. Заштитник грађана у овим случајевима притужиоца упућује на надлежни орган или га посаветује о расположивим правним средствима.
Као што се види из следеће табеле, у 86,27% одбачених притужби Заштитник грађана је грађанима пружио саветодавно-правну помоћ у остваривању њихових права пред надлежним органима.

Табела 17 - Права националних мањина - пружена саветодавно-правна помоћ

	број	проценат
Одбачене притужбе	51	100%
Ненадлежност - упућен на надлежни орган	28	54,90%
Преурањеност - посаветован о расп. правним средствима	16	31,37%
Укупно пружена саветодавно-правна помоћ	**44**	**86,27%**

У ресору који се бави заштитом права припадника националних мањина у 119 притужби указано је на 336 повреда права. Највећи број притужби у овом ресору указивао је на повреде грађанских и политичких права. Када је реч о посебним правима припадника националних мањина, велики број повреда права односио се на положај Рома. Такође је у притужбама указивано на бројне повреде из домена добре управе као што су ћутање управе и, са тим у вези, повреде права на добијање одлуке у законском року.

Табела 18 – Права националних мањина – повреде права на која су указивали притужиоци

	број	проценат
Посебна права у области припадника националних мањина	130	38,69%
Грађанска и политичка права	121	36,01%
Право на добру управу	51	15,18%
Економска, социјална и културна права	34	10,12%
Укупно	**336**	**100%**

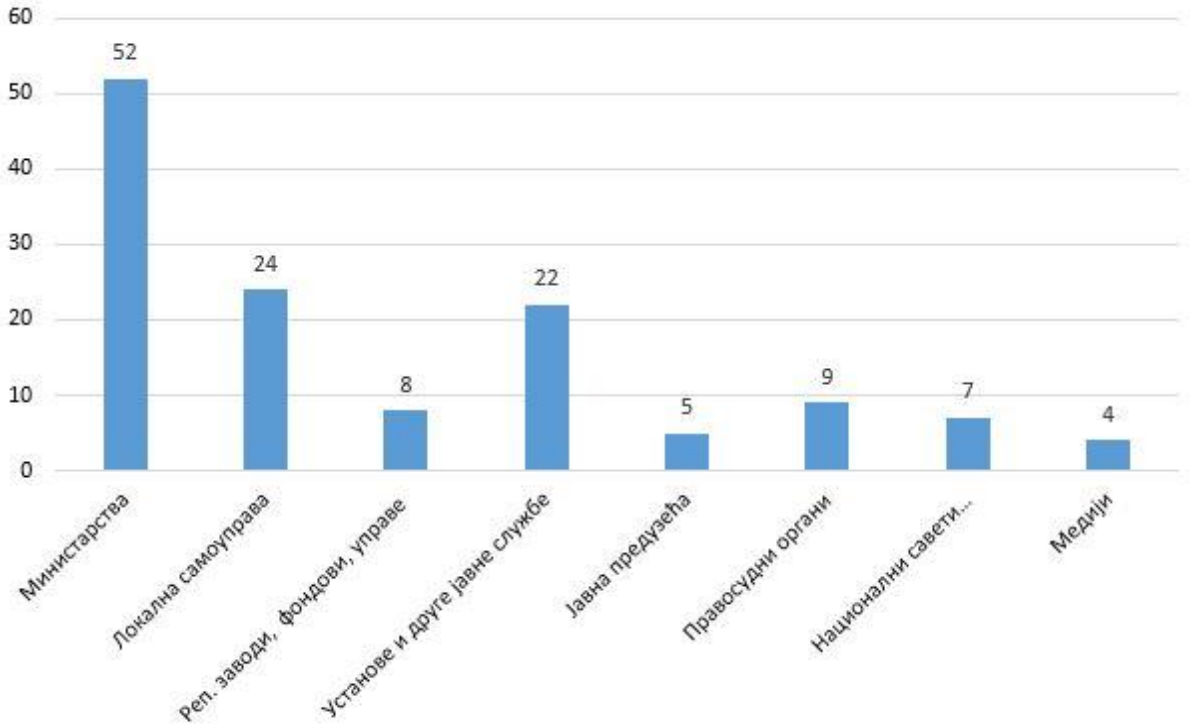
Следећа табела приказује структуру посебних права односу на 130 евидентираних повреда ових права.

Табела 19 – Повреде посебних права припадника националних мањина, њихов број и проценат

Врста повређеног права	број	проценат
Посебна права Рома	63	48,46%
Забрана дискриминације на националној основи	22	16,92%
Право на остваривање надлежности нац. савета нац. мањина	11	8,46%
Право на службену употребу језика и писма националних мањина	9	6,92%
Право на образовање на матерњем језику	9	6,92%
Равноправност у вођењу јавних послова	6	4,62%
Право на непосредне изборе националних савета нац. мањина	6	4,62%
Право на информисање на матерњем језику	2	1,54%
Правно невидљива лица	2	1,54%
Укупно	**130**	**100%**

Органи на које су у највећем броју указивале притужбе евидентиране у области права припадника националних мањина су министарстава, пре свега унутрашњих послова, просвете, науке и технолошког развоја. У оквиру установа, највећи број притужби односио се на установе у области социјалне заштите.

Графикон 4 – Органи и организације на чији рад су се грађани најчешће притуживали у области права националних мањина



III ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ[202]

Заштитник грађана је и током овог извештајног периода наставио са редовном праксом пријема притужби у вишенационалним срединама и ромским насељима у Београду, Крагујевцу, Лесковцу, Бору и Прокупљу.

Заштитник грађана организовао је округли сто у априлу месецу у Београду, на тему „Како унапредити процедуре и резултате примене афирмативне мере приликом уписа студената ромске националности“, како би се омогућило надлежним државним органима и академској заједници да по први пут за истим столом расправљају о могућностима унапређења, односно о предлозима решења на основу досадашњих искустава.

У области права националних мањина током 2015. године Заштитник грађана наставио је сарадњу са националним саветима националних мањина, у циљу сагледавања проблема и делотворног отклањања препрека вршењу њихових јавних овлашћења.

Сарадња је остварена и са ОЕБС-ом у оквиру обука за мобилне тимове за инклузију Рома. Представница Заштитника грађана одржала је предавање за двадесет мобилних тимова за инклузију Рома у вези са надлежностима Заштитника грађана, као и постојећим механизмима и афирмативним мерама за ефикасније остваривање права Рома. Учесници обуке су показали велико интересовање за рад Заштитника грађана и указали на значај поступања Заштитника грађана у вези са заштитом права Рома.

У сарадњи са УНИЦЕФ-ом и Удружењем педијатара Србије организоване су и обуке за педијатре и патронажне сестре на којима су представници Заштитника грађана одржали предавања о положају Рома и афирмативним мерама у систему здравствене заштите, као и другим темама у вези са положајем рањивих група.

Успешна сарадња настављена је са УНХЦР-ом и Министарством правде и државне управе на даљем решавању проблема „правно невидљивих лица“. Настављене су обуке за судије, матичаре, запослене у центрима за социјални рад и ромско цивилно друштво.

Представници Стручне службе Заштитника грађана учествовали су у раду више међународних конференција (семинар Европске комисије против расизма и нетолеранције Савета Европе, у Стразбуру, Семинар о положају апатрида у Будимпешти и др.) На позив организатора конференције ОЕБС/ОДИХР и Шведског омбудсмана, представница Стручне службе Заштитника грађана је у априлу 2015. године одржала је презентацију о тренутном положају Рома у Србији и раду Заштитника грађана са ромском заједницом на међународној конференцији „Едукација о страдању Рома и Синта за време Холокауста“ у Стокхолму.

У оквиру пројекта „Јачање капацитета службеника локалних самоуправа из области националних и међународних стандарда о људским и мањинским правима", који спроводи општина Босилеград, уз финансијску подршку Савета Европе, представници Заштитника грађана одржали су радионицу са запосленима у општинској управи и представницима Скупштине општине Босилеград. Учесницима радионице представљени су међународни и национални правни оквир заштите права националних мањина, надлежности и пракса Заштитника грађана у тој области.

[202] Међународне активности Заштитника грађана у области права националних мањина видети у делу овог извештаја „Међународна сарадња и пројекти“

Настављена је редовна сарадња са невладиним организацијама Београдски центар за људска права, Стална конференција ромских удружења грађана, Praxis, Мрежа за интеркултуралност и Форум за етничке односе.

Остварена је и сарадња као и претходних година са Академијом наука и уметности САНУ, те су представници Заштитника грађана учествовали на више научних скупова, између осталих и на међународном научном скупу „Стање и перспективе мултикултурализма у Србији и државама региона".

IV КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Техничке препреке информационог система као оправдање за повреду права припадника националне мањине

Припадница мађарске националне мањине поднела је притужбу, којом је затражила заштиту права на избор и употребу личног имена на језику и према правопису мањине којој припада. Увидом у достављену документацију утврђено је да је у пореском решењу податак о личном имену уписан на српском језику и ћириличком писму, али не и на начин како је оно уписано у изворник, тако да је решење издато на име непостојеће особе.

Спроведен је поступак контроле рада надлежне филијале и Централе Пореске управе у коме је утврђено да је лично име притужиље законито и правилно уписано у евиденцији филијале, на мађарском језику и правопису, који је у службеној употреби на територији седишта филијале. Међутим, како се сва решења штампају у Централи, чији је информациони систем програмиран да подржи само латинично писмо, није обезбеђено да се подаци о личном имену уносе на основу матичне евиденције обвезника, и на језику и писму националне мањине. Другим речима, није обезбеђена правилна транскрипција имена, на српском језику и ћириличком писму.

У току поступка, пропуст је отклоњен на начин да је филијала доставила ново решење притужиљи у коме је лично име написано на мађарском језику и правопису, а Пореска управа је започела процес преласка на нов оперативни систем и формирање Јединственог регистра Пореске управе, како би био превазиђен проблем у вези с погрешном транскрипцијом података о личном имену пореског обвезника. Поступак контроле је обустављен.

Политички разлози као препрека примени закона

Национални савет бошњачке националне мањине поднео је притужбу због незаконитог поступања Скупштине града Новог Пазара, која је донела решења о именовању нових чланова школског одбора - представника локалне самоуправе у основној школи, а да претходно није затражен предлог чланова од Националног савета. Иако је по покретању поступка контроле пред Заштитником грађана, просветни инспектор извршио инспекцијски надзор и наложио меру да се отклони неправилност и избор органа управљања у школи спроведе у складу са законом и на основу предлога Националног савета, Скупштина општине то није учинила у законском року.

У таквим околностима, министар просвете је предузео законом превиђене мере и разрешио постојећи орган управљања. На основу предлога Националног савета именован нови орган управљања, што је довело до обуставе поступка пред Заштитником грађана.

V ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Влада** треба да обезбеди да предвиђене законодавне активности Акционог плана за остваривање права националних мањина буду спроводене у задатим роковима.

2. **Влада** треба да усвоји Националну стратегију за социјално укључивање Рома и Ромкиња и пратећи Акциони план за њено спровођење.

3. **Надлежна министарства** треба да предложе Влади начине за заснивање радног односа Координатора за ромска питања, ради попуњавања слободних, односно упражњених радних места, пре истека буџетске године.

4. **Министарство државне управе и локалне самоуправе** треба да размотри начин на који ће бити решено питање систематизације постојећих позиција Координатора за ромска питања на нивоу јединица локалне самоуправе, повећање њиховог броја и јачање њихових капацитета, посебно у срединама где су Роми заступљени у значајном броју.

5. **Влада у сарадњи са Министарством културе и информисања, представницима медија и националним саветима националних мањина** треба да размотри могућност и начин примене додатних мера како би се ублажиле и/или отклониле последице завршене приватизације медија.

6. **Министарство унутрашњих послова** треба да створи све услове неопходне да двојно држављанство припадника националних мањина, не буде препрека пријему кандидата у полицијску школу и даљем запошљавању.

7. **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** треба да припреми правни акт којим се дефинишу поступци надлежних органа приликом расељавања и исељавања насеља, уз поштовање основних принципа законитости и заштите људских права, као и права на алтернативни смештај и да о истима обавести органе власти на локалном нивоу.

8. **Министарство просвете науке и технолошког развоја** треба да, у сарадњи са националним саветима националних мањина, развије одговарајући модел двојезичне наставе на српском и језику националне мањине.

9. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да предузме мере како би до почетка нове школске године био донет нов наставни план и програм за предмет српски језик, као нематерњи, када се настава организује на језику националне мањине.

3.3. РОДНА РАВНОПРАВНОСТ И ПРАВА ЛГБТИ ОСОБА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Образован је Савет[203] за праћење реализације Акционог плана за спровођење Стратегије превенције и заштите од дискриминације за период од 2014. до 2018. године.[204]

1.2. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о буџетском систему.[205]

1.3. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о здравственом осигурању.[206]

1.4. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о Војсци Србије.[207]

1.5. Донет је Закон о уџбеницима.[208]

1.6. Донет је Закон о полицији.[209]

1.7. Уставни суд Србије усвојио је предлог Заштитника грађана и Повереника за заштиту равноправности и донео решење којим се обуставља извршење појединачних аката који би били донети на основу спорних одредби члана 20. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору.

1.8. Донети су Правилник о заштити малолетника у области пружања медијских услуга[210] и Правилник о заштити људских права у области пружања медијских услуга.[211]

1.9. Донета је Национална стратегија за родну равноправност за период од 2016. до 2020. године са Акционим планом за период од 2016. до 2018. године.[212]

1.10. Донет је Национални акциони план запошљавања за 2016. годину.[213]

1.11. Донета је Национална стратегија за младе за период од 2015. до 2025. године[214] и Акциони план за спровођење ове стратегије за период од 2015. до 2017. године.[215]

1.12. Донета је Национална стратегија за решавање питања избеглица и интерно расељених лица за период од 2015. до 2020. године.[216]

1.13. Министарка без портфеља за европске интеграције потписала је Заједничку изјаву о окончању насиља и злочина из мржње према ЛГБТИ особама, заједно са

---

[203] Задатак Савета је да прати напредак у извршењу мера, спровођењу активности, поштовању предвиђених рокова и да благовремено упозорава на изазове у извршењу мера у оквиру реализације Акционог плана за примену Стратегије превенције и заштите од дискриминације за период од 2014. до 2018. године.
[204] „Службени гласник РС“, бр. 72/15 и 109/15.
[205] „Службени гласник РС“, број 103/15.
[206] „Службени гласник РС“, број 106/15.
[207] „Службени гласник РС“, број 88/15.
[208] „Службени гласник РС“, број 68/15.
[209] „Службени гласник РС“, број 6/16.
[210] „Службени гласник РС“, број 25/15.
[211] „Службени гласник РС“, број 55/15.
[212] Стратегија је усвојена 14.1.2016. године, доступно на: http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678
[213] Доступно на: http://www.minrzs.gov.rs/lat/dokumenti/zaposljavanje/plan-zaposljavanja.
[214] Доступно на: http://www.mos.gov.rs/mladisuzakon/attachments/article/389/nacionalna_strategija_za_mlade0101_cyr.pdf.
[215] Доступно на: http://www.mos.gov.rs/wp-content/uploads/download-manager-files/AP%20NSM%202015-2017.VLADA.pdf.
[216] Доступно на: http://www.kirs.gov.rs/docs/Nacionalna%20strategija%20za%20izb%20i%20irl%202015-2020.pdf.

министрима и заменицима министара из Црне Горе, Хрватске, Албаније и Босне и Херцеговине.

1.14. Надлежни органи обезбедили су, по други пут заредом, мирно одржавање Параде поноса у Београду као и одржавање Прве параде транс особа.

1.15. Влада је делимично решила проблем неправилне, неправичне и несврсисходне наплате „солидарног пореза“ и успоставила механизам за обештећење грађана.[217]

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Заштитник грађана је израдио Посебан извештај о обукама за стицање и унапређење знања и компетенција за превенцију, сузбијање и заштиту жена од насиља у породици и партнерским односима.[218]

2.2. Влада је, поступајући по препоруци Заштитника грађана из Редовног годишњег извештаја за 2014. годину, приступила изради Нацрта националне стратегије за родну равноправност[219] и пратећег Акционог плана, као и Нацрта националног Акционог плана за спровођење Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација, за период од 2016 - 2020. године.

2.3. Заштитник грађана је иницирао 2014. године израду Модела закона о родној равноправности[220], који је у извештајном периоду доставио Координационом телу за родну равноправност и Радној групи Координационог тела за родну равноправност, задуженој за израду Нацрта закона о родној равноправности.

2.4. Влада је обезбедила, по други пут заредом, мирно одржавање Параде поноса у Београду, на чију неопходност је Заштитник грађана указивао у бројним мишљењима, ставовима и препорукама током претходних година.

2.5. Давањем Мишљења у поступку припреме Закона о изменама Закона о здравственом осигурању, које је Министарство здравља прихватило у највећем делу, Заштитник грађана је допринео правичнијој и ефикаснијој исплати дела накнаде зараде у случају привремене спречености за рад због болести или компликације у вези са одржавањем трудноће, а који се обезбеђује из буџета Републике.

2.6. Поступајући по препоруци Заштитника грађана [221], Републички фонд за здравствено осигурање је на својој званичној интернет страници отворио нову рубрику која садржи информације у вези са исплатом накнаде зараде трудницама и свим осталим осигураницима за време привремене спречености за рад због болести почев од 31. дана привремене спречености.[222]

2.7. Заштитник грађана је упутио мишљење Републичком фонду за здравствено осигурање и Пореској управи да предузму мере како би омогућили остваривање права из обавезног здравственог осигурања посебно осетљивој категорији – трудницама.[223]

2.8. Поступањем по предлогу Заштитника грађана и Повереника за заштиту равноправности за оцену уставности одредбе члана 20. Закона о начину одређивања

---

[217] Видети више у делу овог извештаја посвећеном ресору финансија.
[218] Извештај доступан на: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji/4613-2016-02-26-10-48-42.
[219] Стратегија је усвојена 14.1.2016. године.
[220] Доступно на: http://www.zastitnik.rs/attachments/3621_druga%20verzija%201.pdf.
[221] Доступно на: http://zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/3796-2015-04-16-08-39-50 приступљено 25.јануара 2016.
[222] Доступно на: http://www.rfzo.rs/index.php/osiguranalica/57-bolovanja.
[223] Мишљење доступно на: http://www.ombudsman.rodnaravnopravnost.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=192%3A2015-12-24-10-54-39&catid=14%3A2012-12-12-13-45-14&Itemid=27&lang=sr. Видети више у делу овог извештаја посвећеном ресору здравља.

максималног броја запослених у јавном сектору, Уставни суд је донео решење којим обуставља извршење појединачног акта или радње предузете на основу ове одредбе, услед чије би примене запосленим женама у јавном сектору по сили закона престао радни однос раније него мушкарцима.

2.9. Поступајући по препоруци Заштитника грађана[224], Влада је, после скоро две године, донела Закључак, чијим спровођењем би требало да се обустави неправилна и неправична наплата солидарног пореза трудницама и породиљама којима су послодавци са закашњењем исплаћивали накнаде зарада, а да се онима којима је порез тако већ наплаћен новац врати.[225]

2.10. Прихватањем Мишљења Заштитника грађана о Нацрту закона о уџбеницима, у Закону су уведена начела једнаких могућности и забране дискриминације у уџбеницима у складу са Законом о забрани дискриминације.[226]

2.11. Давањем Мишљења у поступку припреме Закона о спорту, које је Министарство омладине и спорта прихватило у највећем делу, Заштитник грађана је допринео унапређивању женског спорта и положаја жена у спорту, заштити од дискриминације, заштити спортиста и увођењу прекршајних санкција.[227]

2.12. Заштитник грађана је у 2015. години у овој области примио 232 притужбе у којима су подносиоци указивали на 387 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 226 предмета примљених у 2015. и ранијих година. Од укупно 155 поступака који су вођени, 13 (8,39) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио 46 препорука, од којих је прихваћено 7 (15,22%), неизвршено 2 (4,35%), а у року за извршење 37 препорука. На основу броја утврђених (22) и отклоњених (20) пропуста[228], ефикасност у овој области је 90,91%.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Запосленима у органима у чијој су надлежности превенција, сузбијање и заштита жена од насиља[229] није обезбеђен довољан број обука о заштити жена од насиља у породици и партнерским односима, као ни обука о садржају и примени Општег и посебних протокола за заштиту жена од насиља.[230]

---

[224] Доступно на: http://www.xn--80aneakq7ab5c.xn--90a3ac/attachments/3231_utvrdjenje%20i%20preporuka.pdf.

[225] Закључак Владе 05 број 121-13591/2015 од 16.12.2015. године.

[226] Мишљење доступно на: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/3756-2015-03-26-08-07-55.

[227] Видети више у делу овог извештаја посвећеном омладини и спорту.

[228] Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

[229] Налази из Посебног извештаја Заштитника грађана о обукама за стицање и унапређење знања и компетенција за превенцију, сузбијање и заштиту жена од насиља у породици и партнерским односима. Појам „органи" обухвата све органе, организације, установе и службе у чијој су надлежности превенција, сузбијање и заштита жена од насиља, и то: Министарство унутрашњих послова, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство правде, Министарство здравља, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, судове, тужилаштва, установе социјалне заштите, здравствене установе и установе образовања и васпитања.

[230] Општи протокол о поступању и сарадњи установа органа и организација у ситуацијама насиља над женама у породици и партнерским односима, Посебан протокол Министарства здравља Републике Србије за заштиту и поступање са женама које су изложене насиљу, Посебан протокол о поступању полицијских службеника у случајевима насиља над женама у породици и партнерским односима, Посебан протокол о поступању центара за социјални рад - органа старатељства у случајевима насиља над женама у породици и у партнерским односима, Посебни протокол за правосуђе у случајевима насиља над женама у породици и партнерским односима.

3.2. Није донет закон који адекватно уређује област родне равноправности.

3.3. Кривични законик није усаглашен са Конвенцијом Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици.[231]

3.4. Заштита жена од насиља у породици и партнерским односима и даље није довољно ефикасна.[232]

3.5. Није обезбеђен једнак приступ правди за све грађане, јер још увек није уређено право грађана на бесплатну правну помоћ.

3.6. Закон о равноправности полова неједнако се примењује у јединицама локалне самоуправе, нарочито у погледу успостављања сталних радних тела или одређивања лица за родну равноправност и обављање послова једнаких могућности.

3.7. Здравствене услуге нису у довољној мери доступне свим женама, а посебно Ромкињама, женама које живе у руралним срединама, женама са инвалидитетом и женама које су због пропуста послодаваца и других лица остале без здравственог осигурања.

3.8. Женама пољопривредницама које су носиоци регистрованог пољопривредног газдинства и женама које обављају привремене и повремене послове није омогућено остваривање права на накнаду зараде за време трудничког боловања, породиљског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и посебне неге детета.

3.9. Народна скупштина није разматрала Предлог закона о измени и допуни Закона о финансијској подршци породици са децом, који је поднео Заштитник грађана.[233]

3.10. И поред доношења Правилника о заштити људских права у области пружања медијских услуга, извештавање медија о женама оптерећено је сензационализмом и родним стереотипима[234], без поштовања женине приватности и њеног достојанства и интегритета.

3.11. Права особа другачије сексуалне оријентације и родног идентитета су недовољно заштићена.

3.12. Нису развијене услуге за младе ЛГБТИ особе које су морале да напусте своје домове, јер су их породице, након сазнања о њиховој сексуалној оријентацији и родном идентитету, одбациле.

3.13. У Закону о основама система образовања и васпитања у Републици Србији[235] не постоји експлицитна забрана дискриминације на основу сексуалне оријентације и родног идентитета.

3.14. Није донет подзаконски акт који уређује ближе критеријуме за препознавање облика дискриминације од стане запосленог, ученика или трећег лица у установама образовања и васпитања.

3.15. Правне последице прилагођавања (промене) пола и родног идентитета нису нормативно уређене.

---

[231] Закон о потврђивањуКонвенције Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици („Службени гласник РС – међународни уговори“, број 12/13).

[232] Видети више у Посебном извештају Заштитника грађана о примени Општег и посебних протокола за заштиту жена од насиља, доступно на: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji/3710-2015-02-24-13-35-38.

[233] Више о томе у делу овог извештаја посвећеном правима детета.

[234] Видети више на: http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/izvestaji-o-nadzoru/Rodna-ravnopravnost-RTS-1.pdf

[235] „Службенигласник РС“, бр. 72/09, 52/11 и 55/13.

4. Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана, по којима није поступљено

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2014. годину:

- да **Влада** предложи Народној скупштини да се донесе закон који уређује пружање бесплатне правне помоћи којим би се унапредио положај свих осетљивих група, а пре свега жртава насиља у породици;

- да **Влада** обезбеди пуно остваривање и заштиту права ЛГБТИ особа, а посебно заштиту физичког и психичког интегритета;

- да **Влада** треба да континуирано спроводи мере и активности посвећене подизању свести јавности о родној равноправности и мере за унапређивање положаја жена;

- да **Влада** треба да предложи, а Народна скупштина усвоји закон којим се уређују питања од значаја за област родне равноправности, који ће обезбедити укључивање родне перспективе у све области друштва, поштовање међународних стандарда родне равноправности и принципа једнаких могућности, забрану и заштиту од дискриминације по основу пола, рода и родног идентитета и који ће прописати посебне мере за остваривање принципа родне равноправности, укључујући и мере ради заштите од родно заснованог насиља;

- да **органи јавне власти** континуирано спроводе мере и активности посвећене подизању свести јавности о неопходности поштовања права ЛГБТИ особа.

- да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство правде, Министарство унутрашњих послова, Министарство здравља, правосудни органи** и **органи јединица локалне самоуправе** обезбеде ефикасније мере заштите жена од насиља у породици и партнерским односима, у складу са препорукама Заштитника грађана датих у Посебном извештају о примени Општег и посебних протокола за заштиту жена од насиља.

- да **Министарство правде** размотри Иницијативу Заштитника грађана за измену Кривичног законика у области кривично-правне заштите жртава породичног насиља и интензивира рад на усклађивању домаћег законодавства са Конвенцијом Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици.

- да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања**, у сарадњи са јединицама локалне самоуправе и **организацијама цивилног друштва**, обезбеди оснивање сервиса подршке за младе ЛГБТИ особе које су морале да напусте своје домове, јер су их породице, након сазнања о њиховој сексуалној оријентацији и родном идентитету, одбациле.

- да **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** предложи измене и допуне Закона о основама система образовања и васпитања како би се у Закон унеле одредбе о експлицитној забрани дискриминације на основу сексуалне оријентације и родног идентитета.

- да **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** донесе подзаконски акт којим се утврђују ближи критеријуми за препознавање облика дискриминације од стране запосленог, ученика или трећег лица у установи, а нарочито препознавања дискриминације по основу сексуалне оријентације и родног идентитета ученика, наставног и другог особља.

- да **Министарство просвете, науке и технолошког развоја и Национални просветни савет** у наставне планове и програме основних и средњих школа, а потом и у текстове уџбеника, уведу садржаје којима ће на прихватљив али стручан начин обрадити сва важна питања која се односе на права ЛГБТИ популације.

- да **Министарство правде, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** и **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** припреме предлог прописа којим се уређују правне последице прилагођавања (промене) пола и родног идентитета.

- да **Министарство државне управе и локалне самоуправе** и **Републички секретаријат за законодавство** предложе мере за увођење родно осетљивог језика у рад државних органа, укључујући писање закона и других аката.

- да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** у поступку надзора у јединицама локалне самоуправе налаже формирање сталних радних тела или запосленог за родну равноправност и обављање послова остваривања једнаких могућности у складу са Законом о равноправности полова.

- да **Министарство здравља и Републички фонд за здравствено осигурање** предузму мере како би се свим женама обезбедила приступачност здравствених услуга на свим нивоима здравствене заштите.

- да **Служба за управљање кадровима** у тематске садржаје стручних обука за све запослене у државној управи укључи и обуке на тему родне равноправности.

5. Образложење

Имајући у виду да је у 2015. години дефинитивно напуштен линијски модел буџетирања и да је уведен програмски буџет на свим нивоима власти, усвајањем Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему, створени су услови за увођење родно одговорног буџетирања на свим нивоима власти. Смисао родно одговорног буџетирања је да се у буџетском процесу узимају у обзир потребе и приоритети жена и мушкараца, као и различитих група жена и мушкараца, имајући у виду различите улоге које они/оне имају, као и да се учине видљивим места где је дистрибуција државног буџета родно неправична. Родно одговорно буџетирање подразумева укључивање родне равноправности у све буџетске процесе и реструктурирање прихода и расхода са циљем унапређивања родне равноправности. Родне циљеве у буџете за 2016. годину увело је 28 буџетских корисника.[236]

Изменама и допунама Закона о здравственом осигурању, у складу са Мишљењем Заштитника грађана, обезбеђена је већа ефикасност поступања и боља заштита права трудница и породиља на накнаду зараде. Заштитник грађана је Мишљењем указао на потребу измене прописа тако да се омогући да и део средстава за накнаду зараде због привремене спречености за рад због болести или компликација у вези са одржавањем трудноће, а која се обезбеђују из средстава буџета преко Републичког фонда за здравствено осигурање, уплаћују на рачун послодавца, а не на рачун осигуранице, као што је то до сада био случај.

[236] Према подацима Министарства финансија, доступно на: http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/budzetski%20korisnici/2016/Uputstvo%20za%20pripremu%20budzeta%202016.pdf,

Измене и допуне Закона о Војсци Србије донеле су позитивне новине, које се односе на регулисање права запослених у Министарству одбране и Војсци Србије у време трудноће, породиљског одсуства, неге детета или посебне неге детета.[237]

У конкурсу за пријем у Војну академију за школску 2014/2015. годину није постављена ограничавајућа квота од 15% за пријем девојака, нити је постојао услов у вези са брачним и родитељским статусом кандидата и кандидаткиња. Такође, у чин потпоручника је 2014. године промовисано 55 кадеткиња, од којих је, по први пут, једна девојка била међу троје најбољих кадета по рангу. У школској 2014/2015. години је, по први пут, омогућен упис девојака у Војну гимназију и међу 90 најбољих кандидата била је и 31 девојка.

Закон о уџбеницима, у складу са Мишљењем Заштитника грађана о Нацрту закона о уџбеницима[238], је одредбом под називом једнаке могућности и забрана дискриминације, прописао да уџбеник, приручник и наставни материјал, електронски додатак уз уџбеник, додатно наставно средство, дидактичко и дидактичко игровно средство својим садржајем и обликом треба да омогуће спровођење принципа једнаких могућности, као и да не смеју да дискриминишу или доводе у неравноправан положај групе и појединце или да подстичу на такво понашање, у складу са законом којим се уређује забрана дискриминације.[239]

Правилник о заштити малолетника у области пружања медијских услуга и Правилник о заштити људских права у области пружања медијских услуга садрже одредбе којима се штите људска права и права детета у електронским медијима. Одредбе Правилника о заштити људских права у области пружања медијских услуга које унапређују остваривање и заштиту права жена, нарочито жена жртава насиља прописују обавезу пружаоца медијске услуге да медијску услугу пружа на начин којим се поштује достојанство личности корисника медијске услуге, учесника у програму и лица на које се објављена информација односи[240]; забрану објављивања програмских садржаја у којима се приказује насиље, наркоманија, понижавајуће поступање, мучење или друго нечовечно поступање према људском бићу на начин којим се такво поступање подстиче, велича, оправдава, умањује му се значај или се приказује на други начин којим се повређује људско достојанство; забрану нарушавања људског достојанства, нарочито приказивањем оболелог лица или жртве насиља или трагичног догађаја која умире или је изложена озбиљној физичкој или менталној патњи[241]; као и забрану омаловажавања учесника у програму или поступања према њему на дискриминаторски, нечовечан или понижавајући начин[242].[243]

Национална стратегија за родну равноправност за период од 2015. године до 2020. године прописује низ мера у циљу остварења повећане сигурности жена од родно заснованог насиља у породици и партнерским односима, односно превенције и сузбијања родно заснованог, сексуалног и партнерског насиља над младим женама, унапређивања програма подршке младима који су били жртве насиља, нарочито жртве родно заснованог насиља, као и развијања посебних програма за рад са младима који су

[237] Члан 75. Закона о Војсци: „Професионално војно лице које је спречено да врши дужност због трудноће, породиљског одсуства, неге детета или посебне неге детета не разрешава се од дужности и има права прописана општим прописима о раду".
[238] Мишљење доступно на: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/3756-2015-03-26-08-07-55.
[239] Члан 11. Закона о уџбеницима.
[240] Члан 20. Правилника о заштити људских права у области пружања медијских услуга.
[241] Члан 21. Правилника о заштити људских права у области пружања медијских услуга.
[242] Члан 22. Правилника о заштити људских права у области пружања медијских услуга.
[243] Видети више у делу овог извештаја посвећеном култури и информисању.

учиниоци родно заснованог насиља. Прописане мере су у складу са препорукама Заштитника грађана из годишњих извештаја за 2013. и 2014. годину, Посебног извештаја Заштитника грађана за заштиту жена од насиља у породици и партнерским односима и саопштењима Заштитника грађана.

У Акционом плану за спровођење Националне стратегије за родну равноправност за период од 2016. до 2018. године, планиране су и мере за побољшање здравља жена и равноправан приступ здравственим услугама, као и мере за побољшање економског положаја жена и статуса жена на тржишту рада а у складу са препорукама Заштитника грађана из Редовних годишњих извештаја за 2013. и 2014. годину. Посебне мере планиране су за припаднице посебно осетљивих друштвених група.

Нова стратешка документа (Националне стратегије за решавање питања избеглица и интерно расељених лица за период од 2015. до 2020. године, Национални акциони план запошљавања за 2016. годину и Националне стратегије за младе за период од 2015. до 2025. године са пратећим Акционим планом), у складу са препорукама Заштитника грађана садржаним у Редовним годишњим извештајима за 2013. и 2014. годину и Посебном извештају „ЛГБТ популација у Србији - стање људских права и друштвени положај" из 2011. године[244], садрже мере за: подстицање женског предузетништва и запошљавање жена из осетљивих група; унапређење запошљивости, запослености и социјалног укључивања младих особа посебно оних које су у ризику од социјалне искључености; промоцију родне равноправности и принципа инклузивног друштва; образовање младих из осетљивих група и повећање обухвата младих који су напустили или нису били укључени у формално образовање; подршку младим родитељима, посебно младим мајкама за наставак школовања; смањење изразитих родних неједнакости у избегличкој популацији; и друге мере намењене унапређивању положаја осетљивих друштвених група.

Влада је образовала Савет за праћење реализације Акционог плана за спровођење Стратегије превенције и заштите од дискриминације, као повремено радно тело Владе. Неке од активности, на чију важност је Заштитник грађана указивао у својим препорукама, још увек нису спроведене, иако је рок за њихово спровођење назначен у Акционом плану истекао.[245] Осим тога, приметне су мањкавости у начину на који су органи означени у Акционом плану као надлежни за спровођење одређених активности процењивали испуњеност планираних индикатора, приликом подношења извештаја за четврти квартал 2014. и први квартал 2015. године, као и у обиму достављених информација. Извештаји су подношени Канцеларији за људска и мањинска права, а на основу Упитника који је Канцеларија сачинила за праћење имплементације Акционог плана.

Заштитник грађана је, поступајући по притужбама више десетина грађанки и организација, спровео поступак контроле Пореске управе Министарства финансија.

---

[244] Доступно на: http://www.zastitnik.rs/attachments/2107_Izvestaj%20LGBT.doc.

[245] Препоруке Заштитика грађана из Годишњих извештаја за 2013. и 2014. годину, између осталих: о унапређивању квалитета уџбеника, наставних планова и програма, као и садржаја уџбеника и других наставних материјала на свим нивоима образовања, ради елиминисања дискриминаторских садржаја (нарочито оних, који се, између осталих, односе на род, сексуалну оријентацију и родни идентитет); доношењу Правилника о ближим критеријумима за препознавање облика дискриминације у установама образовања и васпитања; изради Нацрта закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања и увођењу као посебног основа дискриминације сексуалне оријентације и родног идентитета (за шта је као рок у АП наведен други квартал 2015. године); организовање група подршке за ЛГБТИ особе које су завршиле на улици при општинским центрима за социјални рад и групе подршке родитеља ЛГБТИ деце и младих.

Том приликом, Заштитник грађана је утврдио да се солидарни порез не наплаћује само у складу са законом на зараде веће од 60.000 динара, већ и на: више месеци закаснеле па одједном, кумулативно исплаћене накнаде зарада у случају привремене спречености за рад због болести или компликације у вези са одржавањем трудноће; накнаде зараде за време породиљског одсуства; одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета. Иако са закашњењем од скоро две године, Влада је донела закључак да се обустави неправилна и неправична наплата солидарног пореза трудницама и породиљама којима су послодавци са закашњењем исплаћивали накнаде зарада, а да се онима којима је порез тако већ наплаћен, новац врати.[246]

Поступајући по мишљењу Заштитника грађана[247], Министарство здравља је иницирало усвајање Закона о изменама и допунама Закона о здравственом осигурању, којим су прецизиране одредбе члана 96. став 5. Закона о здравственом осигурању, чиме је омогућено да се и део средстава за накнаду зараде због привремене спречености за рад због болести или компликација у вези са одржавањем трудноће, а која се обезбеђују из средстава буџета, преко Фонда уплаћују на рачун послодавца, чиме се обезбеђује већа ефикасност поступања.[248]

Заштитник грађана је мишљењем које је упутио Републичком фонду за здравствено осигурање и Пореској управи[249] указао на проблем у вези са одлагањем и отежавањем остваривања права трудница на исплату накнаде зараде за време привремене спречености за рад услед болести или компликација током одржавања трудноће, у случају када је њихов послодавац закључио са Пореском управом споразум о одлагању плаћања доспелих доприноса за здравствено осигурање. Овај проблем се огледа у немогућности измирења исплате накнаде зараде трудницама, до коначне исплате доспелих доприноса који су предмет споразума о репрограму дуга.

Налазећи да је одредба члана 20. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, којом је прописано да сваком запосленом у јавном сектору престаје радни однос моментом стицања услова (радни стаж и године живота) за старосну пензију, супротна забрани дискриминације из члана 21. Устава јер погађа само жене запослене у „јавном сектору“, Заштитник грађана и Повереник за заштиту равноправности су поднели заједнички предлог за оцену уставности. У складу са предлогом ова два независна органа, Уставни суд је донео решење којим се обуставља извршење појединачних аката који би били донети на основу спорних законских одредаба. Уставни суд је оценио да прописивање законског основа за престанак радног односа због навршења одређених година живота, које се односи само на жене и којим се, индиректно, једно законско право (право на старосну пензију под повољнијим условима у погледу навршених година живота) претвара у основ престанка радног односа, спорно са становишта Уставом гарантоване забране дискриминације по основу пола, а посредно и са Уставом зајемчене доступности свих радних места свима под једнаким условима.

Закон о равноправности полова није на одговарајући начин уредио област родне равноправности и није усклађен са преузетим међународним обавезама у области родне

[246] Видети више у делу овог извештаја посвећеном ресору финансија.
[247] Мишљење доступно на: http://www.ombudsman.rodnaravnopravnost.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=170%3A2015-07-29-13-44-40&catid=14%3A2012-12-12-13-45-14&Itemid=27&lang=sr
[248] Видети више у делу овог извештаја посвећеном ресору здравља.
[249] Мишљење доступно на: http://www.ombudsman.rodnaravnopravnost.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=192%3A2015-12-24-10-54-39&catid=14%3A2012-12-12-13-45-14&Itemid=27&lang=sr.

равноправности и супсидијерним законодавством. Постоји и низ недостатака у начину на који су уређени и начину на који се оснивају и примењују механизми за родну равноправност. У Закону, између осталог, недостају механизми за спровођење, санкције за неспровођење законских одредби, а недовољно прецизно су уређени механизми за родну равноправност. Нефункционалност родних механизама одраз је мањкавости Закона. Пракса успостављања сталних радних тела, односно одређивања лица за родну равноправност и обављање послова једнаких могућности и рада ових тела, односно лица, је неуједначена. У одређеном броју општина и градова механизам за родну равноправност није ни успостављен или није функционалан.

Указујући на неопходност доношења прописа који ће обезбедити пуну примену принципа родне равноправности, Заштитник грађана је иницирао израду Модела закона о родној равноправности, представио га јавности[250], а затим доставио Радној групи Координационог тела за родну равноправност за припрему Нацрта закона о родној равноправности. Модел закона има за циљ да отклони уочене недостатке у постојећем законодавству и усклади га са преузетим међународним обавезама у области родне равноправности и супсидијерним законодавством.

Број жена жртава насиља у породици и партнерским односима је и даље алармантан, а посебно забрињава податак да је у 2015. години повећан број жена које су убијене у партнерском и породичном насиљу.[251] Одговор надлежних органа и даље је неефикасан и неправовремен, мере које се предузимају нису адекватне насиљу које жена трпи и углавном су привремене и усмерене на склањање жене жртве из породичног домаћинства на одређени - углавном кратак - временски период. Неки од кључних проблема су неостваривање мултидисциплинарне сарадње и непостојање размене и давања повратних информација између органа старатељства, полиције, здравствених установа, тужилаштва и суда, као и недостатак праћења изречених мера заштите од насиља у породици, које (је дужан да) евидентира орган старатељства, али чију примену суштински не прати ни један орган. Заштитник грађана је 2014. године израдио Посебни извештај о примени Општег и посебних протокола за заштиту жена од насиља[252], који је представљен наведеним надлежним државним органима 2015. године. Овај Извештај је утврдио низ недостатака, између осталих, недовољно препознавање насиља према женама, неразумевање положаја жене жртве, недовољну информисаност о постојању и садржају Општег и посебних протокола, недостатак адекватних евиденција и незадовољавајућу сарадњу надлежних органа.

Једна од препорука Заштитника грађана упућена Посебним извештајем о примени Општег и посебних протокола за заштиту жена од насиља је да се спроводи редовно, планско, усклађено и континуирано информисање и обучавање стручњака у органима и установама надлежним за заштиту жена од насиља. Заштитник грађана је током 2015. године, извршио анализу доступности обука о заштити жена од насиља, њихове ефикасности и обухвата запослених тим обукама и израдио Посебан извештај о обукама

[250] Последњи пут у скупштини АП Војводине и у просторијама Сталне конференције градова и општина у фебруару 2015.

[251] Према подацима из медија председница Координационог тела за родну равноправност Зорана Михајловић је 25.11.2015. године изјавила да су 34 жене убијене у периоду од 1.1-24.11.2015. године. Видети више на: http://www.blic.rs/vesti/beograd/obelezen-medunarodni-dan-borbe-protiv-nasilja-nad-zenama/yq8svtd. Према подацима из медија, у 2014. години је било 27 жена жртава насиља у породици. Доступно на: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/stop-nasilju-nad-zenama-ove-godine-34-nove-zrtve-borba-mora-biti-zajednicka/l2rw5xl.

[252] Извештај доступан на: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji/3710-2015-02-24-13-35-38.

за стицање и унапређење знања и компетенција за превенцију, сузбијање и заштиту жена од насиља у породици и партнерским односима[253], којим је утврдио недостатке и упутио препоруке. Заштитник грађана је утврдио, између осталог, и да запосленима у органима није обезбеђен довољан број обука о заштити жена од насиља у породици и партнерским односима, да је приметна неуједначеност у броју обука и обухвату запослених који су обуке похађали у различитим системима, да нису успостављене одговарајуће евиденције о обукама, садржају и циљевима обука и броју запослених који су обуке похађали, као и да органи не врше процену усвојености знања и вештина запослених који су непосредно ангажовани на пословима заштите жена од насиља, нити начин примене стечених знања у пракси.

Здравствена заштита и даље је недовољно доступна женама у посебно осетљивом положају, а пре свега Ромкињама, женама које живе у руралним срединама, и женама са инвалидитетом, а недоступна женама које су због пропуста послодаваца и других лица остале без здравственог осигурања. Здравствени објекти недовољно су доступни женама са инвалидитетом и нису довољно прилагођени њиховим потребама. Гинеколошке и стоматолошке услуге такође у највећем броју здравствених установа, нису прилагођене женама са инвалидитетом (мали број здравствених установа располаже посебним гинеколошким столовима и стоматолошким столицама). Жене које су осигуране у својству запослених лица остају без здравственог осигурања и здравствене заштите на терет средстава обавезног здравственог осигурања када њихови послодавци не уплате доприносе за здравствено осигурање. Терет несавесности послодаваца сносе запослене, а надлежни органи не предузимају адекватне мере ради успостављања финансијске дисциплине и обезбеђивања здравственог осигурања за запослене који нису скривили пропуст у уплати дажбина. Жене које живе у руралним срединама често нису здравствено осигуране, здравствене установе су удаљене од њихових места становања која често нису ни повезана системом јавног превоза са срединама у којима се могу обавити специјалистички и други прегледи. Специфичне услуге намењене женама у посебно осетљивом положају (Ромкиње, жене у екстремном сиромаштву, жртве насиља) нису развијене и у највећем броју случајева су недоступне овој популацији жена.

Донет је Закон о полицији којим се у члану посвећеном спречавању дискриминације[254] експлицитно забрањује дискриминација на основу пола, рода и родног идентитета. Ова одредба представља напредак у односу и поступању државних органа према трансродним и трансполним особама, као вишеструко осетљивој категорији становништва изложеној честим кршењем њихових права. Ипак, недостатак Закона је што не садржи одредбу о забрани дискриминације на основу сексуалне оријентације.

Закон о полицији изричито је прописао да полиција развија професионалне капацитете и компетенције и етику полицијских службеника за друштвено одговорно деловање полицијске службе уз пуно поштовање људских и мањинских права и слобода и заштиту свих рањивих група.[255] У овом Закону је прописано да су полицијски службеници, у случају насиља у породици, дужни да у сарадњи са другим надлежним органима одмах предузму потребне мере и радње у складу са законом чијим вршењем се обезбеђује спречавање даљег вршења насиља које за последицу може да има наношење телесних повреда или лишење живота.[256] На важност координације и

[253] Извештај доступан на: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji/4613-2016-02-26-10-48-42.
[254] Члан 5. Закона о полицији.
[255] Члан 27. Закона о полицији.
[256] Члан 28. Закона о полицији.

сарадње свих органа у систему заштите жртава насиља у породици и партнерским односима је Заштитник грађана указивао у својим редовним годишњим извештајима, у Посебном извештају за заштиту жена од насиља у породици и партнерским односима, као и у препорукама органима, након спроведених поступака контроле правилности и законитости њиховог рада.[257]

Заштитник грађана је Министарству правде 2011. године упутио, а 2012. године поновио, Иницијативу за измену Кривичног законика у области кривично-правне заштите жртава породичног насиља и сексуалног злостављања. Иако је Заштитник грађана више пута упутио препоруке Министарству правде да ову иницијативу размотри[258], иницијатива није разматрана, а Кривични законик није усаглашен са Конвенцијом Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици. У циљу унапређења кривичноправне заштите жена жртава насиља неопходне су измене Кривичног законика између осталог и кроз увођење кривичних дела прогањања и сексуалног узнемиравања, редефинисање кривичних дела против полне слободе, пооштравање санкција, нових мера безбедности и посебних обавеза.

У Београду је, без инцидената, по други пут заредом, одржана Парада поноса и по први пут Парада транс особа, чиме је особама другачије сексуалне оријентације и родног идентитета омогућено остваривање права на слободу окупљања. Тиме је, између осталог, поступљено по препорукама Заштитника грађана из годишњих извештаја за 2013. годину и 2014. годину, као и из Посебног извештаја „ЛГБТ популација у Србији - стање људских права и друштвени положај" из 2011. године.

У друштву и даље постоје изражене предрасуде и стереотипи о особама другачије сексуалне оријентације и родног идентитета, које су у великој мери изложене дискриминацији. Особе мањинске сексуалне оријентације и родног идентитета, као и особе које подржавају остваривање права ЛГБТИ особа, изложене су дискриминацији и насиљу, укључујући и физичко насиље и злостављање. Уочава се и појава да младе ЛГБТИ особе, након што родитељи и чланови њихових породица сазнају за њихову сексуалну оријентацију и родни идентитет, буду одбачене од породице због чега су принуђене да напусте своје домове. Многе од ових особа из тог разлога напуштају школовање, а како су незапослени и без великих могућности запошљавања, често живе на улици. У Републици Србији у овом тренутку не постоје сигурне куће или друге услуге привременог збрињавања, нити друге мере и услуге за младе ЛГБТИ особе у оваквој ситуацији.[259] Акциони план за спровођење Националне стратегије за младе за период 2015. до 2017. године садржи активности усмерене на: успостављање локалних сервиса; развој програма за саветовање и психолошку подршку младима у ризику од социјалне искључености; развој програма обуке о родној равноправности и родној перспективи; развој програма сензибилизације запослених у институцијама система у циљу ефикасније подршке младима у ризику од социјалне искључености.

Раширена нетолеранција младих према ЛГБТИ особама указује на потребу да се, у свим облицима и нивоима образовања, уложи додатан напор на образовању о толеранцији, недискриминацији и ненасилном друштву. И поред тога, ни у овом извештајном периоду, у Закон о основама система образовања и васпитања у Републици Србији није унета експлицитна забрана дискриминације на основу сексуалне оријентације и родног

[257] Више о Закону о полицији у делу овог извештаја посвећеном унутрашњим пословима.
[258] Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2012, 2013 и 2014. годину.
[259] На сложеност породичне ситуације ЛГБТИ особа указано је у Стратегији превенције и заштите од дискриминације и пратећем Акционом плану, доступно на: http://www.ljudskaprava.gov.rs/images/Akcioni_plan_-_srpski.pdf.

идентитета, нити је усвојен подзаконски акт који уређује ближе критеријуме за препознавање облика дискриминације од стране запосленог, ученика или трећег лица у установама образовања и васпитања. Такође, у наставне планове и програме основних и средњих школа, а потом и у текстове уџбеника, нису унети садржаји којима би се на прихватљив и стручан начин обрадила сва важна питања која се односе на права ЛГБТИ популације.

II СТАТИСТИКА

У области родне равноправности, Заштитник грађана је примио 224 притужбе, а по сопственој иницијативи истраживао је осам случајева. Поменуте 232 притужбе чине 3,72% од укупног броја притужби које је Заштитник грађана примио у 2015. години. Број притужби у овој години већи је за 75,76% у односу на претходну.

Графикон 5 – Родна равноправност – број примљених притужби у 2015. у односу на 2014.

У 2015. години, Заштитник грађана је укупно окончао 226 предмета, од којих је 212 из 2015. године, а остатак из ранијих година.

Табела 20 – Родна равноправност – начин на који је окончан рад на предметима из 2015. и ранијих година

	број	проценат
Одбачене	68	30,09%
Предмети покривени препорукама	91	40,27%
Неосноване притужбе	47	20,80%
Обустава поступка	13	5,75%
Притужиоци одустали од притужбе	5	2,21%
Мишљења и саопштења Заштитника грађана	2	0,88%
Укупно	**226**	**100%**

Највећи број примљених притужби Заштитник грађана одбаци због тога што нису испуњени Законом прописани услови за поступање по њима. Притужбе се одбацују због ненадлежности, неблаговремености, преурањености, анонимности и неуредности.

Табела 21 - Родна равноправност - разлози за одбачај притужбе у 2015.

	број	проценат
Преурањеност - посаветован о расположивим правним	36	52,94%

Ненадлежност - упућен на надлежни орган	16	23,53%
Неуредне притужбе	8	11,76%
Притужбе поднете од неовлашћених лица	5	7,35%
Анонимне притужбе	2	2,94%
Неблаговремене притужбе	1	1,47%
Укупно	**68**	**100%**

Веома значајан сегмент поступања Заштитника грађана по притужбама чини пружање саветодавно-правне помоћи, коју Заштитник грађана пружа и онда када одбаци притужбу због тога што за њу није надлежан или због преурањености. Заштитник грађана у овим случајевима притужиоца упућује на надлежни орган или га посаветује о расположивим правним средствима.

Као што се види из следеће табеле, у 76,47% одбачених притужби, Заштитник грађана је грађанима пружио саветодавно-правну помоћ у остваривању њихових права пред надлежним органима.

Табела 22 – Родна равноправност – пружена саветодавно-правна помоћ

	број	**проценат**
Одбачене притужбе	68	100%
Преурањеност - посаветован о расположивим правним средствима	36	52,94%
Ненадлежност - упућен на надлежни орган	16	23,53%
Укупно пружена саветодавно-правна помоћ	**52**	**76,47%**

У ресору који се бави питањима родне равноправности у 232 притужбе указано је на 387 повреда права. Највећи број притужби односио се на повреде посебних права у области родне равноправности.

Табела 23 – Родна равноправност – повреде права на која су указивали притужиоци

	број	**проценат**
Посебна права у области родне равноправности	196	50,65%
Економска, социјална и културна права	148	38,24%
Грађанска и политичка права	39	10,08%
Право на добру управу	4	1,03%
Укупно	**387**	**100%**

Најчешће повреде права из групе економских, социјалних и културних права односи се на право на социјалну заштиту и права на заштиту породице, мајке и самохраног родитеља, као и права на рад и по основу рада.

Следећа табела приказује структуру посебних права односу на 196 евидентираних повреда ових права.

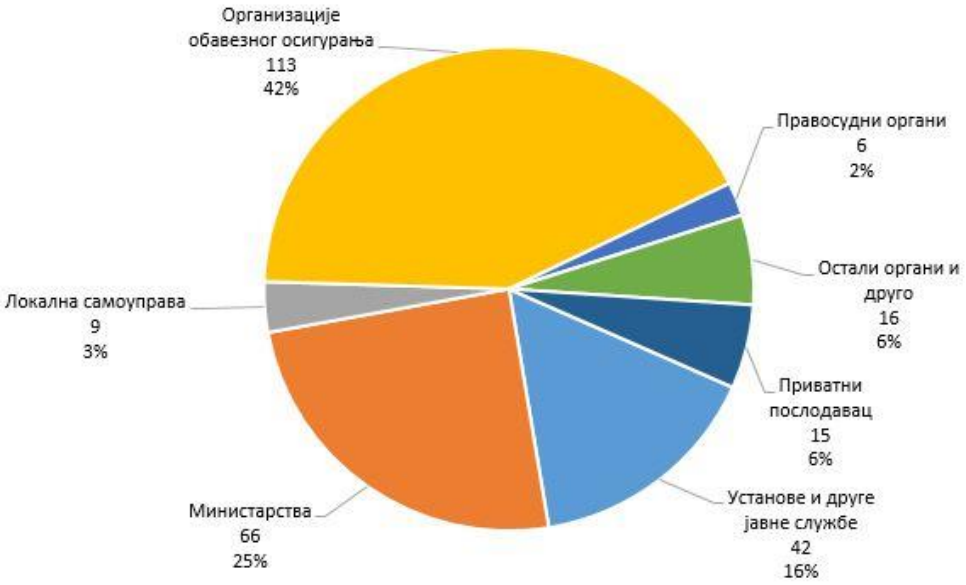
Табела 24 - Посебна права у области родне равноправности, њихов број и проценат

Врста повређеног права	**број**	**проценат**

Право на накнаду зараде за време одсуства због трудничког	136	69,39%
Породично насиље	37	18,88%
Права трудница и породиља	17	8,67%
Сексуално насиље	3	1,53%
Родитељско право	3	1,53%
Укупно	**196**	**100%**

Највећи број притужби указивао је на повреде права од стране организација социјалног осигурања, установа у области социјалне заштити и министарстава, што показује следећи графикон.

Графикон 6 – Органи и организације на чији рад су се грађани најчешће притуживали у области родне равноправности у 2015.



III ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Савет за родну равноправност Заштитника грађана

У претходној години је одржано седам седница Савета за родну равноправност[260], а чланови и чланице Савета су, између осталог, учествовали у обележавању међународних дана људских права и у представљању Извештаја о примени Општег и посебних протокола за заштиту жена од насиља.

У сарадњи са Саветом и Мисијом ОЕБС-а поводом 8. марта, Међународног дана жена, одржана је обука за запослене у стручној служби Заштитника грађана, како би на адекватан начин, у оквиру својих области рада, препознали питања од значаја за спровођење принципа родне равноправности и поступали на одговарајући начин, дајући тиме свој допринос унапређивању положаја жена.

Друге активности

[260] Савет за родну равноправност Заштитника грађана пружа стручну и саветодавну подршку Заштитнику грађана. Чланице и чланови савета су особе са искуством и знањем у области унапређивања положаја жена и ЛГБТИ особа, са посебним освртом на права и положај Ромкиња, жена са инвалидитетом, жена које преживљавају насиље у породици и партнерским односима. Чланице чланови Савета указују на проблеме осетљивих друштвених група у циљу унапређивања њиховог положаја. Савет одржава седнице једном месечно, у просторијама Заштитника грађана.

Заштитник грађана је у скупштини АП Војводине представио Модел закона о родној равноправности, чију припрему је и иницирао, истичући да се мањкавости постојећег закона огледају пре свега у недовољној ефикасности институционалних механизама за примену тих прописа на терену, односно у локалним самоуправама где људи у пракси остварују родну равноправност.

Заменица заштитника грађана за права детета и родну равноправност је представницима органа који су укључени у систем заштите жена од насиља у породици и партнерским односима, у Палати Србија, у Београду, представила Посебни извештај Заштитника грађана о примени Општег и посебних протокола за заштиту жена од насиља у породици и партнерским односима. Заменица заштитника грађана је на налазе садржане у поменутом Извештају, који се односе на бројне недостатке у нормативном оквиру и у пракси, указивала и на седници Одбора за људска и мањинска права и равноправност полова Народне скупштине посвећеној ситуацији све учесталијег насиља над женама и породичног насиља са смртним исходом.

Заменица заштитника грађана за права детета и родну равноправност представила је у Варшави на скупу ,,Улога независних тела за заштиту људских права у борби против насиља према женама и родно засноване дискриминације у Србији“, у оквиру састанка ,,Спровођење људске димензије ОЕБС-а 2015“ ("OSCE/ODIHR 2015 Human Dimension Implementation Meeting"), кључне налазе из Посебног извештаја Заштитника грађана о примени Општег и посебних протокола за заштиту жена од насиља, као и активности које Заштитник грађана предузима у циљу унапређивања положаја жртава насиља у породици и родно заснованог насиља. На скупу је истакнут велики значај оваквих истраживања и прикупљених података за сагледавање феномена насиља у породици, као и за сузбијање ове негативне друштвене појаве.

Заштитник грађана је учествовао на протесту поводом пораста насиља над женама у породици и партнерским односима са смртним исходом, који је у центру Београда организовао Аутономни женски центар. Заменица заштитника грађана за права детета и родну равноправност је учествовала на јавном догађају у оквиру глобалне кампање Једна милијарда устаје, посвећене спречавању и заштити жена од насиља. Овај скуп су организовале организације цивилног друштва Центар модерних вештина и Центар Е8.

Заменица заштитника грађана за права детета и родну равноправност је учествовала на више округлих столова, трибина и конференција посвећених унапређивању родне равноправности, заштити жена од насиља у породици и партнерским односима, као и побољшању положаја ЛГБТИ особа и других осетљивих друштвених група.[261]
На међународној конференцији ,,Примена Конвенције Савета Европе против насиља према женама-две године од њеног ратификовања у Републици Србији“, заменица заштитника грађана за права детета и родну равноправност је представила неке од резултата анализе Заштитника грађана у вези са обукама поступајућих службеника на

[261] Скуп ,,Женска платформа за развој Србије 2015“, састанак са надлежним органима у Јагодини на тему ,,Деца и жене жртве насиља у породици - сузбијање и превенција насиља; учешће у догађају под називом ,,Доручак с поводом“, у оквиру кампање Месец дана ромског женског активизма у Београду ; отварање ,,Bagel Бејгл" простора у Београду намењеног жртвама трговине људима, округли сто ,,Интегрисани одговор на насиље према женама у Србији“, трибина на Факултету политичких наука о раду и надлежностима Заштитника грађана Републике Србије, у вези са заштитом жена од насиља у породици и партнерским односима; округли сто ,,Могућност ефикасне сарадње владиног и невладиног сектора у сузбијању насиља у породици“, у организацији ИАН Међународне мреже помоћи; скуп у Медија центру "Зашто је међусобна сарадња битна код формулисања политика недискриминације у запошљавању на територији Србије, региона и ЕУ“; конференција ,,Јачање друштвеног дијалога о правима рањивих група у запошљавању“.

теме насиље према женама и насиље у породици. Ова Конференција је одржана у Привредној комори Србије, у Београду, у организацији Аутономног женског центра.

Заменица заштитника грађана за права детета и родну равноправност посетила је са сарадницама Казнено-поправни завод за жене у Пожаревцу, једину установу у Републици Србији у којој казну затвора издржавају жене, ради праћења њиховог положаја и увида у остваривање њихових права.

У оквиру Националног механизма за превенцију тортуре, током августа, септембра и октобра 2015. године спровођена су праћења положаја и остваривања права жена избеглица и тражиоца азила, посебно жена из осетљивих друштвених група, трудница, породиља, жена са инвалидитетом, старијих жена, жена које путују без пратње, које су затечене на територији Републике Србије, као и поступања државних органа и њихових капацитета за обезбеђивање одговарајућих, приступачних смештајних услова, хране и гардеробе, као и ургентне здравствене, социјалне и заштите од насиља у породици и партнерским односима, сексуалног насиља и трговине људским бићима у полицијским управама, центрима за социјални рад, републичким центрима граничне полиције, центрима за азил и прихватним центрима у Бањи Ковиљачи, Лозници, Пироту, Димитровграду, Прешеву, Суботици и Кањижи.[262]

Поводом обележавања 10. децембра, Међународног дана људских права у седишту Заштитника грађана је представљен Извештај о праву жена са инвалидитетом на родитељство и породицу, који су израдиле организације „Из Круга – Београд“ и „ИДЕАС – Центар за истраживање и развој друштва“, уз подршку Канцеларије за људска и мањинска права.

Чланице и чланови парламента и Националног савета за равноправност полова Белорусије, током студијске посете Републици Србији, посетили су, уз подршку Канцеларије ОЕБС-а за демократске институције и људска права (OSCE/ODIHR) Заштитника грађана, састали се са заменицом заштитника грађана за права детета и родну равноправност и разговарали о активностима Заштитника грађана које представљају пример добре праксе рада независних институција за заштиту људских права у области заштите жена од насиља у породици и партнерским односима.

На згради Заштитника грађана је, поводом обележавања Међународног дана борбе против хомофобије, бифобије и трансфобије (IDAHO/T), 17. маја 2015. године развијена застава дугиних боја, чиме је особама другачије сексуалне оријентације и родног идентитета на симболичан начин пружена подршка и указано на проблеме са којима се ове особе свакодневно суочавају.

Заменица заштитника грађана учествовала је на Међународној конференцији „Представљање родних мањинских група у медијима", коју је Факултет за медије и комуникације Универзитета Сингидунум организовао у Београду, у сарадњи са партнерским институцијама из региона – Факултетом драмских уметности са Цетиња и Коалицијом „Сексуална и људска права на здравље маргинализованих заједница“ из Скопља. Она је, такође, у седишту Асоцијације медија у Београду говорила на семинару „Медији и извештавање о ЛГБТ популацији“, на тему „ЛГБТ особе и права грађана“.

На овогодишњој Паради поноса, одржаној 20. септембра учествовала је заменица заштитника грађана за родну равноправност Гордана Стевановић са сарадницама из стручне службе Заштитника грађана, као и председница са чланицама Савета за родну равноправност Заштитника грађана. Она је, такође, учествовала на отварању

[262] Више о овоме у делу овог ивештаја посвећеном правима лица лишених слободе и НПМ-у.

Београдске недеље поноса 2015, које је одржано у Mixer House-у, у организацији удружења Београд Прајд.

Представница стручне службе Заштитника грађана у својству посматрача учествује у раду Политичког савета Владе са институционалним телима и механизмима за спровођење Националног акционог плана (НАП) за примену Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација – Жене, мир и безбедност у Републици Србији (2010-2015). Представнице стручне службе су, такође, учествовале на више скупова посвећених унапређивању родне равноправности и положаја ЛГБТИ особа.[263]

У области равноправности полова и права ЛГБТИ особа настављена је успешна сарадња са организацијама цивилног друштва, међу којима су Аутономни женски центар, Виктимолошко друштво Србије, ИАН, Лабрис, Гејтен ЛГБТ, Асоцијација Дуга из Шапца, Геј Стрејт Алијанса, Београдски центар за безбедносну политику, ЈУКОМ и Бибија, као и Стална конференција градова и општина, Женски центар Ужице, удружење Пешчаник из Крушевца, Академија женског лидерства, Група 484, Женски простор Ниш, удружење Освит из Ниша, Одбор за људска права Врање/СОС телефон Врање и удружење Генератор из Врања.

IV КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Нередовна исплата накнада зараде за време привремене спречености за рад због компликација у вези са одржавањем трудноће

У периоду јануар - март 2015. године, дошло је до застоја и кашњења исплата накнада зараде за време привремене спречености за рад због компликација у вези са одржавањем трудноће јер Републички фонд за здравствено осигурање у том периоду није обезбедио адекватан начин несметане обраде документације на основу које се остварује право на исплату накнаде зараде, нити је на одговарајући начин информисао кориснице права, послодаваце и јавност о застоју и кашњењу исплата.

Заштитник грађана је органу наложио предузимање додатних, афирмативних мера. Републички фонд за здравствено осигурање је у најкраћем року поступио по препорукама Заштитника грађана у вези са остваривањем права на исплату трудничког боловања, учинивши податке који се тичу тих права правовремено доступне корисницима и јавности. Фонд ће убудуће Инспекторату за рад, као надлежним органом за обављање инспекцијског надзора у области рада и радних односа, месечно достављати информација о послодавцима који са закашњењем достављају обрачуне накнаде зарада за запослене због привремене спречености за рад. У складу са препоруком Заштитника грађана, Министарство здравља је иницирало измену одредбе Закона о здравственом осигурању, тако да целокупан износ накнаде зараде за време привремене спречености осигуранице за рад због болести или компликације у вези са

[263] Предконференција „Демократија за све: Политичка партиципација ЛГБТИ особа на Западном Балкану“, у Народној скупштини Републике Србије, који је организовало удружење Лабрис, Геј-Лезбејски Victory Институт и Hirschfeld Eddy Фондација, у сарадњи са Одбором за људска и мањинска права и равноправност полова; Конференција „Демократија за све: Политичка партиципација ЛГБТИ особа на Западном Балкану“, у циљу представљања предности укључивања активиста и активисткиња за права ЛГБТИ особа, односно ЛГБТИ лидера и лидерки, у демократске процесе, као и примера добре праксе у процесима демократског учешћа и заштите људских права ЛГБТИ особа на Балкану; На 63. Научно-стручном скупу психолога Србије, у оквиру Симпозијума у организацији Аутономног женском центра, под називом „Истраживања психолога у организацијама које се баве људским правима“ представљени резултате анализе рада надлежних органа који су укључени у систем заштите жена од насиља у породици и партнерским односима, садржане у Посебном извештају Заштитника грађана о примени Општег и посебних протокола за заштиту жена од насиља, са оценом стања и препорукама.

одржавањем трудноће, почев од 31. дана привремене спречености за рад, Републички фонд за здравствено осигурање уплаћује на рачун послодавца.

Иако је констатован пропуст администрације, породиље у Нишу деветнаест месеци чекају накнаду

Управа за дечју, социјалну и примарну здравствену заштиту града Ниша није благовремено прикупила информације о стечајном поступку предузећа из овог града, тако да су породиљама средства на име накнаде зараде за време породиљског одсуства и одсуства ради неге детета уплаћивана на погрешан рачун послодаваца који је био у блокади. Притужиља при том није адекватно информисана о одговорности за начињен пропуст органа управе већ је одговорност превађена на притужиљиног послодавца. Управа ни после деветнаест месеци од начињеног пропуста није предузела адекватне мере у циљу отклањања сопственог пропуста и породиљама исплатила зараду. У циљу отклањања пропуста Управе за дечију, социјалну и примарну здравствену заштиту града Ниша, унапређења остваривања права грађана и спречавања настанка сличних пропуста у будућности, Заштитник грађана је упутио Управи препоруку. По препоруци Заштинка грађана није поступљено ни после ургенције.

Изостала сарадња и одговор надлежних на дугогодишње пријаве породичног насиља

Полицијска управа Крагујевац и Центар за социјални рад у Крагујевцу у дужем временском периоду нису предузимали одговарајуће мере по пријему пријава жена о породичном/партнерском насиљу, нису размењивали информације нити успоставили сарадњу, те је изостало правовремено обезбеђивање заштите жене жртве насиља у породици и партнерским односима. Исход пропуста је вишегодишње трпљење насиља без адекватног одговора надлежних органа, а једна је жена од партерског насиља смртно страдала.

Заштитник грађана је упутио низ препорука Полицијској управи Крагујевац и Центру за социјални рад Крагујевац, чија је пуна примена неопходна ради отклањања/умањења пропуста у највећој могућој мери, унапређења рада органа и спречавања да се исти или слични пропусти у будућности понове. Заштиник грађана у котинуитету прати поступање по овим препорукама.

V ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство правде** треба да припреми законски текст којим се уређује пружање бесплатне правне помоћи и тиме унапређује положај свих осетљивих група, а пре свега жртава насиља у породици.

2. **Влада** треба да обезбеди пуно остваривање и заштиту права ЛГБТИ особа, а посебно заштиту физичког и психичког интегритета и право на мирно окупљање, нарочито кроз континуирано одржавање Параде поноса.

3. **Влада** треба да континуирано спроводи мере и активности посвећене подизању свести јавности о родној равноправности и мере за унапређивање положаја жена.

4. **Влада** треба да предложи, а Народна скупштина усвоји закон којим се уређују питања од значаја за област родне равноправности, који ће обезбедити укључивање родне перспективе у све области друштва, поштовање међународних стандарда родне равноправности и принципа једнаких могућности, и који ће прописати посебне мере за остваривање принципа родне равноправности, укључујући и мере ради заштите од родно заснованог насиља.

5. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини предложи усвајање закона којима се законодавни оквир Републике Србије усклађује са Конвенцијом Савета Европе

о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици, у складу са иницијативама и препорукама Заштитника грађана.

6. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да изменама и допунама прописа обезбеди да се омогући остваривање права на накнаду зараде за време трудничког боловања, породиљског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и посебне неге детета женама пољопривредницама, које су носиоци регистрованог пољопривредног газдинства и женама које обављају привремене и повремене послове.

7. **Органи јавне власти** треба да континуирано спроводе мере и активности посвећене подизању свести јавности о неопходности поштовања права ЛГБТИ особа.

8. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство правде, Министарство унутрашњих послова, Министарство здравља, правосудни органи и органи јединица локалне самоуправе** треба да обезбеде ефикасније мере заштите жена од насиља у породици и партнерским односима, у складу са препорукама Заштитника грађана датих у Посебном извештају о примени Општег и посебних протокола за заштиту жена од насиља.

9. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да, у сарадњи са јединицама локалне самоуправе и организацијама цивилног друштва, обезбеди оснивање сервиса подршке за младе ЛГБТИ особе које су морале да напусте своје домове, јер су их породице одбациле, након сазнања о њиховој сексуалној оријентацији и родном идентитету.

10. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да предложи измене и допуне Закона о основама система образовања и васпитања како би се у Закон унеле одредбе о експлицитној забрани дискриминације на основу сексуалне оријентације и родног идентитета.

11. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да донесе подзаконски акт којим се утврђују ближи критеријуми за препознавање облика дискриминације од стране запосленог, ученика или трећег лица у установи, а нарочито препознавања дискриминације по основу сексуалне оријентације и родног идентитета ученика, наставног и другог особља.

12. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја и Национални просветни савет** треба да у наставне планове и програме основних и средњих школа, а потом и у текстове уџбеника, уведу садржаје којима ће на прихватљив али стручан начин обрадити сва важна питања која се односе на права ЛГБТИ популације.

13. **Министарство правде, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да припреме предлог прописа којим се уређују правне последице прилагођавања (промене) пола и родног идентитета.

14. **Министарство државне управе и локалне самоуправе и Републички секретаријат за законодавство** треба да предложе мере за увођење родно осетљивог језика у рад државних органа, укључујући писање закона и других аката.

15. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да у поступку надзора у јединицама локалне самоуправе налаже формирање сталних радних тела или запосленог за родну равноправност и обављање послова остваривања једнаких могућности у складу са Законом о равноправности полова.

16. **Министарство здравља и Републички фонд за здравствено осигурање** треба да предузму мере како би се свим женама обезбедила приступачност здравствених услуга на свим нивоима здравствене заштите.

17. **Влада** треба да обезбеди поступање по препорукама упућеним Посебним извештајем о обукама за стицање и унапређење знања и компетенција за превенцију, сузбијање и заштиту жена од насиља у породици и партнерским односима.

3.4. ПРАВА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ И ПРАВА СТАРИЈИХ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Донет је Закон о допунама Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом.[264]

1.2. Донет је Закон о кретању уз пса водича.[265]

1.3. Донет је Закон о употреби знаковног језика.[266]

1.4. Донет је Закон о уџбеницима.[267]

1.5. Донет је Закон о спорту.[268]

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Заштитник грађана је током 2015. године низом активности промовисао „Мапу пута деинституционализације у Републици Србији".[269]

2.2. Заштитник грађана је у сарадњи са Популационим фондом Уједињених нација (UNFPA), израдио анализу међународног и домаћег правног оквира који се односи на права старијих лица.

2.3. Прихватањем Иницијативе Заштитника грађана, Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу Народне скупштине усвојио је амандмане на Закон о изменама и допунама Закона о јавном бележништву.[270]

2.4. Заштитник грађана је, у сарадњи са Удружењем за ревизију приступачности, израдио интерактивну Мапу приступачности.[271]

2.5. Заштитник грађана је из превентивних разлога упутио граду Београду, и градовима у којима је организован градски и приградски превоз путника, предлоге мера које би требало да размотре и прихвате с циљем унапређења и остваривања права особа с инвалидитетом на кретање уз помоћ пса водича у возилима јавног превоза.[272]

Заштитник грађана је у 2015. години у овој области примио 293 притужби у којима су подносиоци указивали на 303 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 298 предмета примљених у 2015. и ранијих година. Од укупно 86 поступака који су вођени, 44 (51,16%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио четири препоруке, од којих су прихваћене две (50%) а неизвршено две (50%). На основу броја утврђених (48) и отклоњених (46) пропуста[273], ефикасност у овој области је 95,83%.

---

[264] „Службени гласник РС", бр. 33/2006, 13/2016.
[265] „Службени гласник РС", број 29/15.
[266] „Службени гласник РС", број 38/15.
[267] "Службени гласник РС", број 68/15.
[268] Службени гласник РС", број 10/16.
[269] Доступно на: http://www.ombudsman.osobesainvaliditetom.rs/attachments/Mapa%20puta.pdf.
[270] Доступно на: http://zastitnik.rs/index.php/lang-sr/zakonske-i-druge-inicijative/3648-2015-01-21-09-30-00
[271] Мапа приступачности доступна је на: http://www.mapapristupacnosti.rs/.
[272] Доступно на: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/4517-o-
[273] Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. И даље не постоји јасна одлука и план спровођења процеса „деинституционализације".

3.2. Није успостављен примерен и делотворан механизам подршке и помоћи родитељима који се непосредно старају о деци са сметњама у развоју, инвалидитетом или тешко болесној деци чија стања захтевају сталну бригу, негу и помоћ.[274]

3.3. Није довољно развијен одговарајући систем додатне подршке у образовању деце са сметњама у развоју и инвалидитетом, а постојеће услуге подршке не пружају се у довољној мери.

3.4. Министарство просвете, науке и технолошког развоја није донело подзаконске акте који ближе уређују услове и начин остваривања наставе за ученике на дужем кућном и болничком лечењу и наставе од куће и на даљину, што онемогућава развијање нових облика подршке у образовању ученицима са здравственим проблемима, сметњама у развоју и инвалидитетом.[275]

3.5. Инклузивно образовање деце и младих са инвалидитетом и тешкоћама у развоју није довољно развијено.

3.6. Систем услуга и сервиса подршке особама са инвалидитетом и старијим је недовољно развијен и финансијски неодржив.

3.7. Неусклађени су Правилник о образовању и начину рада органа вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање[276] и Правилник о ближем начину, трошковима и критеријумима за процену радне способности и могућности запослења или одржања запослења особа са инвалидитетом.[277]

3.8. Недовољно је развијена приступачност објеката јавне намене особама са инвалидитетом, због чега је и остваривање загарантованих права отежано или онемогућено.

4. Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана, по којима није поступљено

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2014. годину:

- да **Министарство здравља** започне са реформом заштите менталног здравља и предложи системе заштите и превенције менталног здравља, посебно успостављањем даљег развоја лечења и заштите менталног здравља у заједници;

- да **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре**, у сарадњи са јединицама локалне самоуправе, организује обуке за запослене у општинским и градским одељењима надлежним за одобравање пројеката, издавање урбанистичких, грађевинских и употребних дозвола, инспекцијских служби као и представнике струке (лиценцирани пројектанти, извођачи радова и др.), како би се едукацијом и упознавањем са важећим прописима зауставила градња неприступачних објеката, а стари већ изграђени објекти прилагодили усвојеним принципима и стандардима;

- да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања**, самостално и у сарадњи са осталим органима јавне власти, обезбеди финансијски

[274] Видети више у деловима овог извештаја посвећеним правима детета и омладини.
[275] Видети више у делу овог извештаја посвећеном просвети.
[276] „Службени гласник РС", бр. 59/08, 75/08 - испр., 24/11 и 7/12.
[277] „Службени гласник РС", бр. 36/10 и 97/13.

одржив систем услуга и сервиса подршке особама са инвалидитетом и старијима у локалним заједницама;

- да **јединице локалне самоуправе** обезбеде ефикасније поступање надлежних инспекцијских служби и делотворнији надзор над њиховим радом и тако непосредно утичу на примену закона и подзаконских аката којима је прописана обавеза поштовања стандарда приступачности;
- да **јединице локалне самоуправе** развијају системе подршке особама са инвалидитетом и старијима у локалним заједницама;
- да **Влада** донесе јасну одлуку и план трансформације резиденцијалних и психијатријских установа;
- да **Народна скупштина** размотри предлоге Закона о изменама и допунама Закона о раду и Закона о финансијској подршци породици са децом, које је поднео Заштитник грађана.

5. Образложење

Положај особа са инвалидитетом у Србији је и даље врло тежак. Без обзира на унапређен правни оквир, односно потврђену Конвенцију о правима особа са инвалидитетом и закона који обезбеђују спровођење Конвенције, у пракси положај особа са инвалидитетом није на задовољавајућем нивоу. Иако је било неких помака у односу на прошли извештајни период, још увек не постоји јасна одлука и план спровођења „деинституционализације". Поступања појединих установа социјалне заштите у овој области могу послужити као примери добре праксе, али се мора успоставити ефикасан систем заснован на плану, како се „деинституционализација" не би спроводила спорадично и селективно, већ као континуирани процес који подразумева успостављање низа сталних услуга и сервиса подршке у систему социјалне заштите Републике Србије.

Економска криза и штедња на свим нивоима допринели су укидању или смањењу појединих услуга и сервиса подршке особама са инвалидитетом и старијим. Поред недостатка финансијских средстава, посебно забрињава чињеница да не постоји развијен и одржив систем услуга и подршке наведеним лицима. Поред тога што не постоји извесност да ће наведене услуге бити пружене, често је и транспарентност и објективност приликом расписивања конкурса и доделе средстава потенцијалним пружаоцима услуга доведена у питање. Томе доприносе честе и селективене промене услова конкурса, неблаговремено објављивање истих, па и укидање већ расписаних конкурса и промена намене обезбеђеним средствима. Због свега тога, Заштитник грађана је става да треба развити финансијско одржив систем услуга и сервиса подршке особама са инвалидитетом и старијих, према којем ће се услуге социјалне заштите пружати систематски а не спорадично, и то свима којима су потребне, а не само извесном броју корисника за који су обезбеђена финансијска средства. Поред тога, корисници услуга и сервиса подршке морају да буду упознати са могућностима које им они пружају, које притом треба да буду обезбеђене без обзира на финансијску кризу или предузете мере штедње. Само на тај начин може се остварити ефикасан систем социјалне заштите посебно осетљивих група грађана као што су особе са инвалидитетом и старији.

Заштитнику грађана је поступајући по притужбама уочио на потребу да се унапреде и ускладе два прописа[278] којима је уређен поступак запошљавања и рехабилитације особа са инвалидитетом и поступак остваривања права на инвалидску пензију. Наиме, у пракси се догађа да се решењем Националне службе за запошљавање (које Национална служба доноси на основу налаза, мишљења и оцене комисије органа вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање), утврди трећи степен тешкоћа и препрека које су потпуне или вишеструке, услед чега се лице не може запослити или одржати запослење ни под општим ни под посебним условима. Истовремено том истом лицу, одлучујући о његовом захтеву за остваривање инвалидске пензије, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, одбија захтев на основу налаза, оцене и мишљења органа вештачења Фонда, јер орган вештачења није утврдио потпуни губитак радне способности. Тако се, према решењу Националне службе за запошљавање, лице не може запослити ни под општим ни под посебним условима, а истовремено не може ни да оствари право на инвалидску пензију јер по решењу Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање нема потпуни губитак радне способности. Другим речима, две комисије Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање доносе потпуно различите оцене о стању и степену тешкоћа истог лица.

Највећа постигнућа државе у 2015. години у области права особа са инвалидитетом су доношење Закона о кретању уз пса водича и Закона о употреби знаковног језика. Законом о кретању уз пса водича уређено је право особа са инвалидитетом на кретање уз помоћ пса водича у јавном превозу, објектима и површинама у јавној употреби и у радном простору. Законом о употреби знаковног језика уређено је право на учење знаковног језика и право на употребу услуге тумача за знаковни језик, начин употребе услуге тумача за знаковни језик, мере за подстицање примене и унапређење употребе знаковног језика кроз информисање и образовање на знаковном језику и друга питања од значаја за употребу знаковног језика. Доношењем ових закона, делимично је поступљено по предлозима Заштитника грађана за побољшање положаја особа са инвалидитетом изнетим у Годишњем извештају Заштитника грађана за 2014. годину.

Законом о допунама Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, уводи се обавеза органа јавне власти у поступцима пред тим органима, и обавеза правних и физичких лица приликом пружања услуга које, уз накнаду или без ње, пружају у оквиру своје делатности, односно трајног занимања, да поред потписивања исправа на начин уређен посебним прописом, особи са инвалидитетом која има трајне последице телесног или сензорног оштећења или болести, омогуће потписивање исправа уз помоћ печата који садржи податке о личном идентитету или уз помоћ печата са угравираним потписом (факсимил).

Усвајањем новог Закона о уџбеницима уведени су нови институти и нове категорије уџбеника и наставних средстава у циљу повећања квалитета и доступности уџбеника ученицима са сметњама у развоју и инвалидитетом (са прилагођеним садржајем и/или форматом). Иако је и претходни закон омогућавао издавање уџбеника за ученике са сметњама у развоју и инвалидитетом, готово да нису постојали нови или одговарајући уџбеници и наставна средства за ову категорију ученика.

Новина прописана Законом о спорту је обавеза Републике Србије, аутономне покрајине, јединица локалне самоуправе и организација у области спорта да нарочито предузимају

[278] Правилник о образовању и начину рада органа вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање и Правилник о ближем начину, трошковима и критеријумима за процену радне спсобности и могућности запослења или одржања запослења особа са инвалидитетом

активности на повећању особа са инвалидитетом у спортским активностима, и давање равноправног значаја особама са инвалидитетом у спорту.

Спровођењем низа активности, Заштитник грађана је током овог извештајног периода промовисао „Мапу пута деинституционализације у Републици Србији“, подстичући процес деинституционализације и поручујући да је он неминован, али да би га требало развијати плански, уз координацију органа јавне власти, уз постепено затварање институција и обавезно јачање сервиса и услуга подршке. Тим поводом је, између осталог, организован стручни састанак посвећен деинституционализацији, на ком је указано на неопходност редовне размене информација, важност подизања свести друштва о значају деинституционализације и веће укључености медија у решавање овог проблема.

Заштитник грађана је, на предлог Националне организације особа са инвалидитетом Србије (НООИС) за предузимање законодавне иницијативе, упутио Иницијативу за подношење амандмана на Предлог закона о изменама и допунама Закона о јавном бележништву, коју је Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу прихватио. Требало је да предложена измена спречи дискриминацију слепих лица, лица оштећеног слуха и лица са инвалидитетом која не могу да говоре. Њима се Предлогом закона о изменама Закона о јавном бележништву неоправдано намеће обавеза коришћења услуга јавних бележника приликом састављања уговора о располагању непокретности. Народна скупштина је усвојила предложени амандман и изоставила спорну одредбу из Закона о изменама и допунама Закона о јавном бележништву.

Заштитник грађана и овог пута нарочито указује да је приступачност институција и других објеката, као основни предуслов за интеграцију особа са инвалидитетом у друштво, врло слабо развијена. Наиме, велики број установа социјалне заштите, као основне карике у систему остваривања права, је неприступачан или тешко приступачан особама са инвалидитетом, старијима, али и свим осталим грађанима којима је то потребно. Такође, известан број филијала Републичког фонда за здравствено осигурање и Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, домова здравља и осталих објеката у систему социјалне и здравствене заштите, установа у области образовања, такође је тешко доступан или недоступан овој категорији грађана. Нарочито забрињава чињеница што код извесног броја надлежних органа и установа не постоји свест, како о проблемима и препрекама са којима се особе са инвалидитетом сусрећу у остваривању својих права због неприступачности објеката, тако и обавези органа и установа да исте учине приступачним тим грађанима, уколико то већ нису. Необезбеђивањем приступачности јавних установа и објеката особама са инвалидитетом ускраћена су готова сва друга права која им омогућавају независтан и пуноправан живот у заједници - од права на здравствену заштиту, права на образовање, права на рад и слободан избор занимања до низа других права са којима су ове препреке повезане.

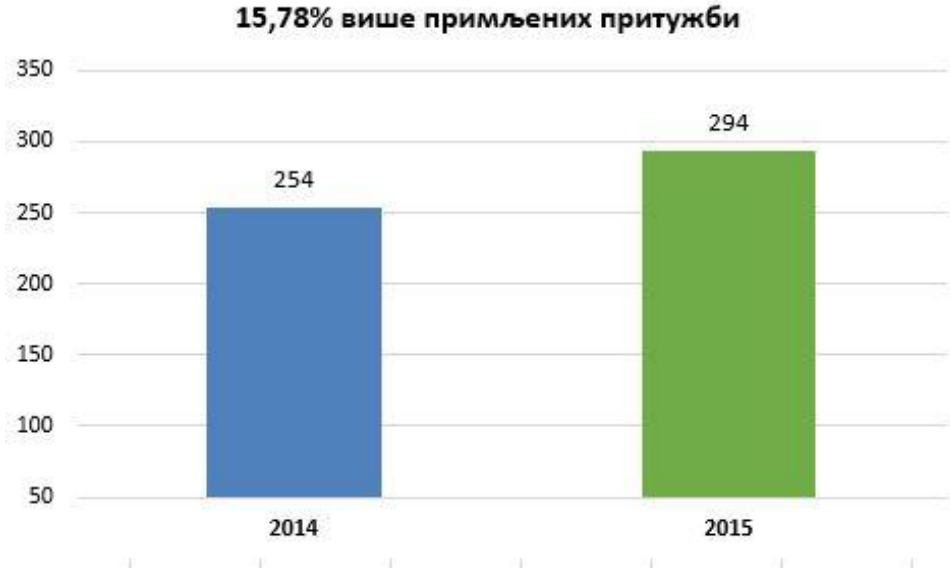
У том смислу, Заштитник грађана је у сарадњи са Удружењем за ревизију приступачности у току 2015. године израдио базу података о приступачности објеката јавне намене, односно интерактивну „Мапу приступачности“. Мапа садржи информације о приступачним објектима у општинама и градовима Србије (локацијама стајалишта јавног превоза, јавних паркинг места резервисаних за особе са инвалидитетом, пешачких прелаза и јавних објеката у надлежности јединица локалне самоуправе, као и објеката електропривреде), као и сервисима подршке за особе са инвалидитетом и грађанима којима су потребне. Тренутно се у бази налази близу 10.000 уноса. Уноси су разврстани по категоријама за које је процењено да ће корисницима

бити значајни. Мапом се оцењује приступачност, односно да ли особе са инвалидитетом али и старије особе, труднице, родитељи са децом могу да уђу у објекат и да га користе.

II ПРИТУЖБЕ

У области права особа са инвалидитетом, Заштитник грађана је примио 269 притужби, а по сопственој иницијативи истраживао је 25 случајева. Поменути број притужби представља 4,72% од укупног броја притужби које је Заштитник грађана примио у 2015. години. Број притужби у овој години је већи за 15, 75% у односу на претходну годину.

Графикон 7 – Права особа са инвалидитетом – Број примљених притужби у 2015. у односу на 2014. годину



У 2015. години Заштитник грађана је укупно окончао 296 предмета, од којих је 183 из 2015. године, а остатак из ранијих година.

Табела 25 – Права особа са инвалидитетом – начин на који је окончан рад на предметима из 2015. и ранијих година

	број	проценат
Одбачене притужбе	141	47,32%
Неосноване притужбе	73	24,50%
Предмети покривени препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка	44	14,77%
Мишљења	21	7,05%
Одустанак притужилаца	12	4,03%
Предмети покривени препорукама проистеклим из контролног	5	1,68%
Смрт подносиоца притужбе	2	0,67%
Укупно	**298**	**100%**

Највећи број примљених притужби Заштитник грађана одбаци због тога што нису испуњени Законом прописани услови за поступање по њима. Притужбе се одбацују због ненадлежности, неблаговремености, преурањености, анонимности и неуредности.

Табела 26 – Права особа са инвалидитетом – разлози за одбачај притужбе у 2015.

	број	проценат

Ненадлежност – упућен на надлежни орган	69	48,94%
Преурањеност - посаветован о расположивим правним	44	31,21%
Неуредне притужбе	19	13,48%
Неблаговремене притужбе	8	5,67%
Анонимне притужбе	1	0,71%
Укупно	**141**	**100%**

Веома значајан сегмент поступања Заштитника грађана по притужбама чини пружање саветодавно-правне помоћи, коју Заштитник грађана пружа и онда када одбаци притужбу због тога што за њу није надлежан или због преурањености. Заштитник грађана у овим случајевима притужиоца упућује на надлежни орган или га посаветује о расположивим правним средствима.

Као што се види из наредне табеле, у 80,14% одбачених притужби Заштитник грађана је грађанима пружио саветодавно-правну помоћ у остваривању њихових права пред надлежним органима.

Табела 27 – Права особа са инвалидитетом – пружена саветодавно-правна помоћ

	број	**проценат**
Одбачене притужбе	141	100%
Преурањеност - посаветован о расположивим правним средствима	69	48,94%
Ненадлежност - упућен на надлежни орган	44	31,21%
Укупно: пружена саветодавно-правна помоћ	**113**	**80,14%**

У ресору који се бави заштитом права особа са инвалидитетом, у 294 притужбе указано је на 303 повреде права. Највећи број притужби указивало је на повреде посебних права особа са инвалидитетом и старијих, као и на повреде економских и социјалних права а међу њима нарочито права на пензијско и инвалидско осигурање, као и права на социјалну заштиту. Такође је у притужбама указивано на бројне повреде из домена добре управе као што су ћутање управе и повреде поступка.

Табела 28 – Права особа са инвалидитетом – повреде права на која су указивали притужиоци

	број	**проценат**
Посебна права особа са инвалидитетом и старијих	166	54,79%
Економска, социјална и културна права	76	25,08%
Право на добру управу	49	16,17%
Грађанска и политичка права	12	3,96%
Укупно	**303**	**100%**

Следећа табела приказује структуру посебних права односу на 166 евидентираних повреда ових права.

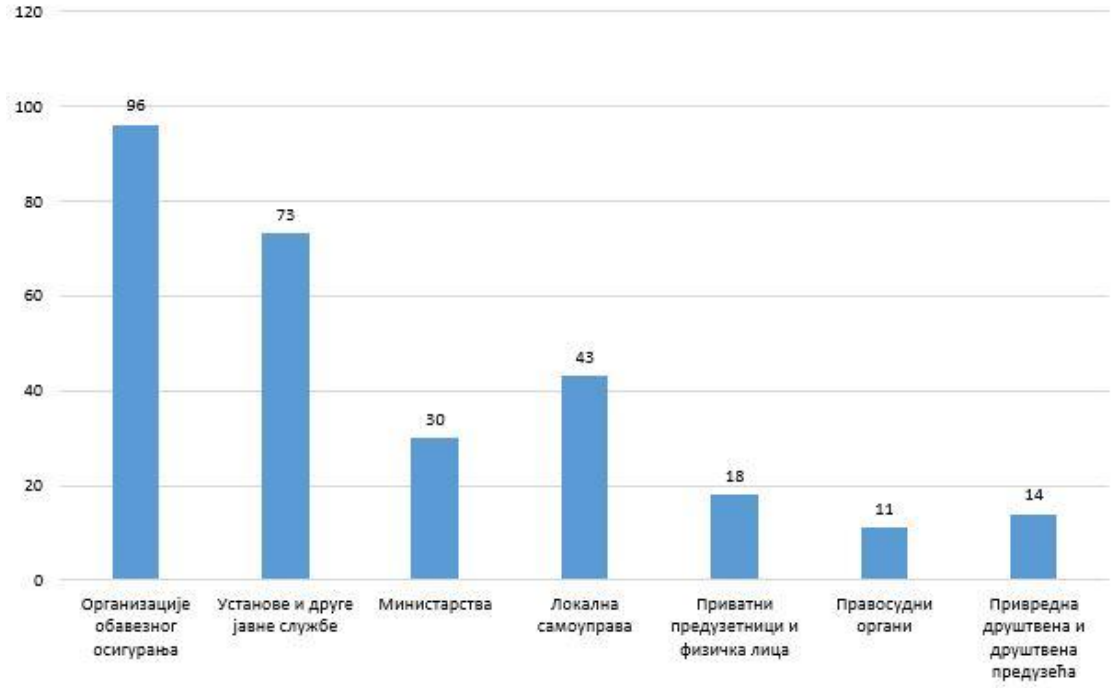
Табела 29 – Повреде посебних права особа са инвалидитетом, њихов број и проценат у 2015.

Врста повређеног права	**број**	**проценат**
Право на једнаку доступност услуга	38	22,89%

Дискриминација по основу инвалидитета	28	16,87%
Право на запошљавање и професионалну рехабилитацију	21	12,65%
Право на новчану накнаду за помоћ и негу другог лица	15	9,04%
Право на инвалидску пензију	14	8,43%
Права лица лишених пословне способности	10	6,02%
Право на статус РВИ	9	5,42%
Право на додатак за помоћ и негу другог лица	7	4,22%
Право по основу статуса РВИ	6	3,61%
Право на новчану накнаду за телесно оштећење	5	3,01%
Право на ортопедска помагала	4	2,41%
Право на олакшице и повластице у јавном превозу	4	2,41%
Право на увећани додатак за помоћ и негу другог лица	2	1,20%
Право на укљученост у одлучивање	2	1,20%
Архитектонски приступ објектима	1	0,60%
Укупно	**166**	**100%**

Органи на које су указивале притужбе евидентиране у области права особа са инвалидитетом су Републички фонд ПИО, Министарство рада, запошљавања и социјалне политике и установе у области социјалне заштите што је и очекивано с обзиром на то да особе са инвалидитетом већину својих посебних права остварују код тих органа, што се види у следећем графикону.

Графикон 8 – Органи и организације на чији рад су се грађани најчешће притуживали у области права особа са инвалидитетом у 2015.



III ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Заштитник грађана је поводом промовисања „Мапе пута деинституционализације у Републици Србији" организовао стручни састанак посвећен деинституционализацији, којем су присуствовали представници већег броја органа државне управе, других организација, установа и невладиних организација које су укључене у процес деинституционализације.

Заштитник грађана је у сарадњи са Популационим фондом Уједињених нација (UNFPA), окончао прву фазу пројекта за израду извештаја о положају старијих у Републици Србији са препорукама за њихово унапређење, и израдио анализу међународног и домаћег правног оквира који се односи на права ове рањиве групе.

Заштитник грађана је у Сомбору и Бачкој Паланци организовао округле столове „Системи подршке особама са инвалидитетом и старијим у локалној заједници" посвећене остваривању права особа са инвалидитетом и старијих[279]. Том приликом, о значају успостављања и развијања система услуга и подршке особама са инвалидитетом и старијим и проблемима који онемогућавају доследну примену закона и остваривање гарантованих права, представници Заштитника грађана разговарали су са представницима свих релевантних институција на локалу, као и представницима удружења. На скуповима је истакнуто да су неприступачност објеката, недовољно развијени сервиси подршке у заједници особама са инвалидитетом и старијим, као и честа нормативна неусклађеност, основне препреке за остваривање права ових посебно рањивих група наших суграђана и њихово пуно друштвено укључивање. Поред тога што у Сомбору и Бачкој Паланци велики број услуга и сервиса још увек није успостављен, истакнуто је да је посебно забрињавајуће што ни успостављени системи услуга нису обезбеђени у довољном обиму, те се и даље неретко догађа да ученици са сметњама у развоју немају асистенте у настави, а да геронто службе недовољно често посећују старије суграђане.

Савет за особе са инвалидитетом и старије

Седнице и активности чланова Савета за особе са инвалидитетом и старије[280] допринели су идентификацији проблема са којима се суочавају особе са инвалидитетом и старији и успешности рада Заштитника грађана у области заштите и унапређења права особа са инвалидитетом и старијих.

Здравствена заштита особа са инвалидитетом

Заштитник грађана је кроз више једнодневних обука о правима пацијената упознао саветнике за права пацијената и чланове локалних савета за здравље у 98 општина и градова са посебним правима која су у систему здравствене заштите гарантована особама са инвалидитетом.

Заштитник грађана и ENNHRI

Заштитник грађана, као члан саветодавне групе, учествује у пројекту „Људска права старијих особа и дуготрајна нега старијих", који спроводи Европска мрежа националних институција за људска права (ENNHRI). Циљеви пројекта који траје две године су: учинити јаснијим који су стандарди људских права релевантни за старије особе у

[279] Округли столови су организовани у оквиру пројекта „Промоција људских и мањинских права кроз интензивнији контакт Заштитника грађана са грађанима", који је спровођен уз финансијску подршку Владе Краљевине Норвешке.

[280] Чланови савета су Гордана Рајков, др Дамјан Татић, Иванка Јовановић, Видан Данковић, Драгана Ћирић Миловановић, Миодраг Почуч и др Милош Немањић

дуготрајној заштити; увести стандарде људских права у приступу социјалној политици и дуготрајној заштити старијих; повећати свест о људским правима старијих особа који се налазе у „дугорочној нези“ или траже приступ дуготрајној заштити, посебно у односу на резиденцијалну заштиту; и јачати капацитет националних институција за заштиту људских права у овој области.

Међународна конференција о правима старијих

Заменица заштитника грађана учествовала је у Бриселу на међународној конференцији посвећеној борби против злостављања старијих, одржаној на међународни дан борбе против злостављања старијих. На конференцији, представници Савета Европе, Европске комисије и међународних организација, указали су на значај развијања механизама ране превенције насиља над старијим које је често скривено са бројним препрекама у његовом откривању.

IV КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Након поступка Заштитника грађана ученицима омогућен наставак школовања

Одлуком директора основне и средње школе за образовање и васпитање деце са сметњама у развоју прекинуто је школовање четири ученика, те су упућени на коришћење дневног боравка - услуге из области социјалне заштите, без омогућавања даљег образовања. Након спроведеног поступка контроле законитости и правилности рада предметне школе и упућених препорука Заштитника грађана, обезбеђен је наставак образовања ученика и несметано остваривање њиховог права на једнаку доступност образовања, без издвајања по основу тешкоћа и сметњи у развоју и инвалидитета. Такође, школа је приликом поновног успостављања њиховог школовања, за сваког ученика донела Индивидуални образовни план (ИОП) којим се планира додатна подршка у образовању и васпитању у складу са њиховим способностима и могућностима.

Омогућити особама с инвалидитетом кретање уз помоћ пса водича у возилима јавног превоза

Заштитник грађана је из средстава јавног информисања сазнао за догађај када је возач аутобуса градског јавног предузећа града Београда захтевао од путнице која се кретала уз помоћ пса водича да напусти возило. Само дан касније иста путница се нашла у истој ситуацији на другој линији градског превоза, када је возач трамваја захтевао од ње да напусти возило. Приликом конкретних догађаја, примећено је да су и путници поступали крајње непримерено и некоректно према путници тако што су је вређали и захтевали да напусти возило, говорећи како журе, враћају се са посла или да имају друге обавезе.

Тим поводом, Заштитник грађана је са становишта своје надлежности и руковођен начелом сарадње, превентивно указао на предлоге које би требало да надлежни органи градова размотре и прихвате у циљу доприноса унапређењу заштите гарантованих права особа са инвалидитетом. Предложено је надлежним органима града Београда и осталим градовима[281] у којима је организован јавни градски и приградски превоз да упуте превозницима обавештење које треба да садржи основне одредбе Закона о кретању уз помоћ пса водича, односно о правима и обавезама запослених о поступању у јавном превозу, да се предузму све неопходне мере и радње с циљем информисања и подизања свести грађана односно корисника јавног превоза о праву особа са

[281] Дописи са превентивним предлозима упућени су на адресе 18 градова: Чачак, Пожаревац, Нови Сад, Јагодина, Суботица, Ниш, Панчево, Сремска Митровица, Зрењанин, Крагујевац, Нови Пазар, Ваљево, Шабац, Крушевац, Краљево, Зајечар, Врање и Ужице.

инвалидитетом на кретање уз помоћ пса водича у возилима јавног превоза, укључујући одговарајуће информативне плакате, брошуре и друго. Похвално је истаћи, на шта је указано и у упућеном допису, благовремено реаговање ЈКП Градско саобраћајно предузеће „Београд“ које је упутило јавно извињење путници због повреде њених права. Такав пример треба да следе и остали органи у случају пропуста у свом раду тако што ће се потрудити да без одлагања предузму све активности на отклањању штетних последица.

Реагујући на упућени предлог мера, надлежни органи градова доставили су дописе којима су обавестили Заштитника грађана да су прихватили предложено и предузели конкретне мере ради унапређења положаја ове рањиве групе грађана. Поједини градови су покренули поступак измене својих одлука о јавном превозу путника, информисали запослене о правима слепих и слабовидих особа и информисали грађане путем интернет презентација, постављањем плаката и пиктограма у возилима јавног превоза.

V ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Влада** треба да донесе јасну одлуку и план „деинституционализације“ у Републици Србији.

2. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да, самостално и у сарадњи са осталим органима јавне власти, обезбеди финансијски одржив систем услуга и сервиса подршке особама са инвалидитетом и старијима.

3. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство здравља** и **Републички фонд за пензисјко и инвалидско осигурање** треба да унапреде и ускладе подзаконске акте и поступање по њима у поступку остваривања права на инвалидску пензију, запошљавање и рехабилитацију особа са инвалидитетом.

4. **Јединице локалне самоуправе** треба да развијају системе подршке особама са инвалидитетом и старијима у локалним заједницама.

5. **Јединице локалне самоуправе** у којима је организован градски и приградски јавни превоз путника, треба да предузму све потребне активности с циљем упућивања обавештења превозницима, информисања и подизања свести грађана, односно корисника јавног превоза о праву особа са инвалидитетом на кретање уз помоћ пса водича.

3.5. ПРАВА ЛИЦА ЛИШЕНИХ СЛОБОДЕ, ПОЛИЦИЈСКА ОВЛАШЋЕЊА И ПРЕВЕНЦИЈА ТОРТУРЕ

ПРИМЕНА ПОЛИЦИЈСКИХ ОВЛАШЋЕЊА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Министарство унутрашњих послова унапредило је материјалне услове у појединим просторијама за задржавање.

1.2. Већина полицијских управа унапредила је поступање у погледу остваривања људских права доведених и задржаних лица.

1.3. Министарство унутрашњих послова је на језицима националних мањина израдило писане обрасце о правима задржаних лица.

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Поступајући по препорукама Заштитника грађана, Министарство унутрашњих послова унапредило је материјалне услове у појединим просторијама за задржавање.

2.2. Поступајући по препорукама Заштитника грађана, већина полицијских управа унапредила је поступање у погледу остваривања људских права доведених и задржаних лица.

2.3. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Министарство унутрашњих послова је на језицима националних мањина израдило писане обрасце о правима задржаних лица.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Поједине одредбе Упутства о поступању према доведеним и задржаним лицима[282] и даље нису у складу са важећим прописима и стандардима (обавезна употреба средстава за везивање када се врши транспорт лица које се доводи у полицију[283] и обавеза полицијских службеника да присуствују здравственом прегледу задржаног лица[284]).

3.2. Министарство унутрашњих послова није организовало обуку за полицијске службенике о примени полицијских овлашћења према лицима са менталним сметњама и поред препоруке Заштитника грађана.

3.3. У раду Комуналне полиције Града Београда у два наврата начињене су озбиљне незаконитости и неправилности – бројна прекорачења овлашћења према новинарима које су за исход имале повреду њиховог физичког и психичког интегритета и достојанства и спречавање у вршењу посла од јавног значаја.

[282] Упутство о поступању према задржаним и доведеним лицима, 01 бр. 7989/12-10 од 10.12.2012. године.
[283] Тачка 13. став 2. Упутства.
[284] Тачка 26. став 3. Упутства.

4. Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2014. годину:

- да **Министарство унутрашњих послова** изврши адаптацију постојећих, односно обезбеди нове просторије за полицијско задржавање у складу са важећим стандардима;

- да **Министарство унутрашњих послова** усклади поједине одредбе Упутства о поступању према доведеним и задржаним лицима са важећим прописима и стандардима.

- да **Министарство унутрашњих послова** организује обуке за полицијске службенике свих полицијских управа у Републици Србији о поступању према лицима са менталним сметњама.

5. Образложење

Заштитник грађана је током посета појединим полицијским управама и полицијским станицама у њиховом саставу уочио да су, углавном уз помоћ локалних самоуправа, унапређени материјални услови у просторијама за задржавање у полицијским управама у Кикинди и Краљеву, полицијским станицама у Врњачкој Бањи и Лучани у Гучи, Аранђеловцу, Лапову и Белој Паланци и Саобраћајној полицијској испостави у Чачку. Након упућених препорука Заштитника грађана, Полицијска станица у Књажевцу унапредила је смештајне услове у просторији за задржавање. Међутим, и даље је велики број просторија за полицијско задржавање неуслован.

Иако Заштитник грађана већ пуне три године у бројним препорукама указује на неопходност измене Упутства о поступању према доведеним и задржаним лицима, Министарство унутрашњих послова није предузело активности у циљу његовог усклађивања са позитивним прописима и стандардима. Поступајући по Упутству, полицијски службеници, на подручју појединих полицијских управа, средства за везивање употребљавају према сваком лицу које се доводи у полицијску станицу. Уместо тога, потребно је да се употреба овог средства принуде примењује само када то околности конкретног случаја захтевају, односно када се, сходно Закону о полицији, на други начин не може спречити отпор или бекство лица, одбити напад усмерен на овлашћено службено лице или онемогућити самоповређивање тог или повређивање другог лица. Уочена је и пракса да полицијски службеници, поступајући по важећем упутству, присуствују здравственом прегледу задржаног лица чиме се крши право тог лица на приватност и поверљив однос са лекаром.

С обзиром на то да Закон о заштити лица са менталним сметњама[285] предвиђа поступање полицијских службеника према тим лицима у одређеним случајевима, Заштитник грађана сматра да је од значаја за заштиту права ових лица да Министарство унутрашњих послова организује обуке о примени полицијских овлашћења према овој категорији посебно осетљивих лица.

[285] „Службени гласник РС“, број 45/13.

6. Карактеристични случајеви

Комунална полиција Градске управе Града Београда незаконито примењивала овлашћења према новинарима

Током извештајног периода, у два поступка контроле, Заштитник грађана је утврдио велики број неправилности у поступању Комуналне полиције Града Београда према новинарској екипи сајта „Истиномер“ и новинарској екипи Мреже за истраживање криминала и корупције „КРИК“.

Најзначајнији пропусти у раду Комуналне полиције односе се на незакониту и неправилну употребу физичке снаге, незаконито одузимање фотоапарата од новинара и брисање садржаја забележеног на телесном носачу слике и звука, неутемељено упозоравање грађана да је снимање поступања комуналних полицајаца забрањено, вршење провере идентитета грађана више пута током обављања једног службеног задатка, изрицање претње комуналног полицајца да ће оштетити уређај за снимање уколико се снимање не прекине и непоштовање достојанства грађана према којима се примењују овлашћења.

У оба поступка контроле, начелник Комуналне полиције је наводио нетачне податке у изјашњењима Заштитнику грађана, а који су били одлучни за поступак контроле, односно за оцену да ли је поступање Комуналне полиције било законито и правилно.

Због утврђене одговорности за повреде права грађана које су проузроковале штету већих размера, оглушавањем о дужност да води рачуна о законитости поступања комуналних полицајаца и да у случају уочених неправилности предузме прописане мере и радње и непосредним учествовањем у неким од утврђених незаконитости и неправилности, као и због поновљеног понашања из којег произилази намера да одбија сарадњу са Заштитником грађана, Заштитник грађана је јавно препоручио разрешење начелника Комуналне полиције.

Комунална полиција обавестила је Заштитника грађана да је уважила све препоруке које је овај орган упутио Комуналној полицији поводом поступања комуналних полицајаца према новинарској екипи сајта „Истиномер“. Рок за поступање по препорукама у случају „КРИК“, истиче након законског рока за предају овог извештаја.

7. Предлози за побољшање положаја грађана у односу на органе управе

1. **Министарство унутрашњих послова** треба да изврши адаптацију постојећих, односно обезбеди нове просторије за полицијско задржавање у складу са важећим стандардима.

2. **Министарство унутрашњих послова** треба да усклади поједине одредбе Упутства о поступању према доведеним и задржаним лицима са важећим прописима и стандардима.

3. **Министарство унутрашњих послова** треба да организује обуке за полицијске службенике свих полицијских управа у Републици Србији о поступању према лицима са менталним сметњама.

ИЗВРШЕЊЕ МЕРЕ ПРИТВОРА И КАЗНЕ ЗАТВОРА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Донети су бројни подзаконски прописи, између осталог: Правилник о упућивању осуђених, прекршајно кажњених и притворених лица у заводе за извршење кривичних санкција[286], Правилник о начину извршења ванзаводских санкција и мера и организацији и раду повереника[287], Правилник о третману, програму поступања, разврставању и накнадном разврставању осуђених лица[288] и Правилник о надзору над радом завода за извршење кривичних санкција[289].

1.2. Унапређени су материјални услови у појединим заводима за извршење кривичних санкција.

1.3. Први пут у Републици Србији, формирањем заједничких просторија за притворенике у Окружном затвору у Београду, створени су услови да притворена лица слободно време током дана проводе ван ћелије, у заједничким просторијама, са другим притвореницима са којима им одлуком суда није забрањен контакт.

1.4. У казнено-поправним заводима у Пожаревцу и Београду унапређено је поступање према осуђеним лицима у погледу поштовања права на достојанство, приликом спровођења безбедносних процедура и кретања осуђених унутар завода.

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, унапређени су материјални услови у Окружном затвору у Лесковцу, Окружном затвору у Београду, Казнено-поправном у заводу за малолетнике у Ваљеву и Специјалној затворској болници.

2.2. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Окружни затвор у Београду је оформио заједничке просторије за притворенике чиме је омогућио притвореницима да расположиво време током дана проводе ван ћелије, у заједничким просторијама са другим притвореницима са којима им одлуком суда није забрањен контакт.

2.3. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, у Окружном затвору у Београду побољшан је положај жена у притвору, тако што су премештене у блок у којем им је омогућено коришћење ТВ и радио-апарата.

2.4. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, у Казнено-поправном заводу у Сомбору осуђена и прекршајно кажњена лица смештају се одвојено.

2.5. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Казнено-поправни завод у Пожаревцу – Забели предвидео је нове безбедносне процедуре које не повређују достојанство осуђених лица, а Казнено-поправни завод у Београду је током једног поступка контроле ставио ван снаге акт којим је била прописана обавеза осуђених да се у том заводу крећу са рукама на леђима.

2.6. Казнено-поправни завод у Београду, отклонио је пропусте у раду одмах по сазнању да је Заштитник грађана покренуо поступак контроле његовог рада. Управа за извршење кривичних санкција наложила је да лекари у свим заводима за извршење

[286] „Службени гласник РС“, број 31/15.
[287] „Службени гласник РС”, број 30/15.
[288] „Службени гласник РС“, број 66/15.
[289] „Службени гласник РС“, број 85/15.

кривичних санкција, ради остваривања права осуђених лица на инвалидску пензију, дају предлоге за утврђивање инвалидности.

2.7. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Управа за извршење кривичних санкција обавезала је управнике завода за извршење кривичних санкција да обезбеде да се лекарски прегледи осуђених лица врше без присуства немедицинског особља, као и да се предузму све потребне радње у циљу темељног и правовременог документовања свих промена на телу и других индиција да је према осуђеном лицу поступано насилно, односно да је жртва тортуре.

2.8. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, у Окружном затвору у Новом Саду примљено је у радни однос 40 нових извршилаца у оквиру Службе за обезбеђење и прибављено једно службено возило.

2.9. Поступајући по препорукама Заштитника грађана, Управа за извршење кривичних санкција упутила је инструкције свим заводима о начину обављања претреса лица која долазе у посете лицима лишеним слободе.

2.10. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Управа за извршење кривичних санкција наложила је свим заводима за извршење кривичних санкција да предузму потребне мере да се лицима лишеним слободе са инвалидитетом обезбеди примерен смештај и други животни услови, у складу са њиховим индивидуалним потребама.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Материјални услови смештаја у појединим заводима за извршење кривичних санкција и даље нису у складу са важећим стандардима.

3.2. Великом броју лица на извршењу казне затвора и мере притвора и даље се не омогућује да расположиво време током дана проводе ван спаваоница, у заједничким просторијама са другим осуђеницима, односно са другим притвореницима са којима им одлуком суда није забрањен контакт.

3.3. И даље су присутни бројни недостаци у пружању здравствене заштите лицима на извршењу казне затвора, што је у највећој мери последица недовољног броја здравственог особља, пре свега лекара, како опште праксе тако и лекара специјалиста, а приметни су и проблеми у обезбеђивању потребних лекова и терапија.

3.4. Упркос учињеном помаку у повећању упослености лица на извршењу казне затвора у заводима за извршење кривичних санкција и даље велики број лица лишених слободе, а посебно притворених, није радно ангажован, нити је укључен у социјалне и културне активности.

3.5. Систем алтернативних санкција не функционише у предвиђеном капацитету и обиму, а поједине канцеларије немају довољно повереника.

3.6. Лица са менталним сметњама и даље се смештају у редовни затворски режим који није адекватан за њихово лечење и психо-социјални третман.

3.7. И даље се извршење казне затвора према женама и малолетницима, као и извршење васпитне мере упућивања у васпитно-поправни дом, спроводи у једном заводу за жене, у једном заводу за малолетнике и једном васпитно-поправном дому.

3.8. Окружни затвор у Прокупљу начинио је низ тешких повреда права грађана, између осталог, примио је и задржао на извршење казне затвора лице коме је била изречена условна осуда, као и лице коме је пресудом суда уз казну затвора била

изречена мера безбедности обавезног лечења алкохоличара, иако мера безбедности претходно није била извршена.

3.9. Службе за здравствену заштиту лица лишених слободе у заводима за извршење кривичних санкција, уместо да су део Министарства здравља и даље су организациони део Управе за извршење кривичних санкција.

3.10. Одељење за надзор и даље је организациони део Управе за извршење кривичних санкција.

4. Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана, по којима није поступљено

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2014. годину:

- да **Министарство правде** предузме мере из своје надлежности у циљу доношења прописа којима ће се омогућити да се према женама и малолетницима извршење казне затвора и васпитне мере упућивања у васпитно-поправни дом спроводи у више установа;

- да **Министарство правде** предузме потребне мере да Одељење за надзор постане посебан организациони део тог Министарства, ван Управе за извршење кривичних санкција.

- да **Управа за извршење кривичних санкција** обезбеди да лица са менталним сметњама која издржавају казну затвора буду измештена из редовног затворског режима и да им се пружи здравствена заштита примерена њиховој болести и потреби за лечењем;

- да **заводи за извршење кривичних санкција** омогуће свим осуђеним и притвореним лицима да расположиво време током дана проводе ван спаваоница, у заједничким просторијама са другим осуђеницима, односно са другим притвореницима са којима им одлуком суда није забрањен контакт;

- да **заводи за извршење кривичних санкција** унапреде услове за радно ангажовање осуђених и притворених лица и њихово укључивање у социјалне и културне активности;

- да **заводи за извршење кривичних санкција** унапреде пружање здравствене заштите, како у лечењу и обављању прегледа, тако и у пружању терапије и у погледу обезбеђивања лекова;

- да у **заводима за извршење кривичних санкција** буде обезбеђен довољан број васпитача и да се интензивира индивидуални и колективни третмански рад са осуђеним лицима, као и да се унапреди систем накнадног разврставања осуђених;

- да **службе за здравствену заштиту** лица лишених слободе у заводима за извршење кривичних санкција постану организациони део Министарства здравља.

4.2. Управа за извршење кривичних санкција није поступила по препоруци Заштитника грађана да упути обавештење надлежним судовима о томе да ли су и у којој мери у заводима за извршење кривичних санкција обезбеђени услови за примерен смештај притворених и осуђених лица са телесним, сензорним и менталним оштећењима.

5. Образложење

Поступајући по препорукама Заштитника грађана, у Окружном затвору у Лесковцу извршене су адаптације у оквиру павиљона А, а за 2016. годину у плану је изградња новог објекта капацитета за 200 лица лишених слободе. Такође, извршена су реновирања и адаптације објеката у Казнено-поправном заводу за малолетнике у Ваљеву, Окружном затвору у Београду и Специјалној затворској болници. Управа за извршење кривичних санкција формулисала је План реконструкције смештајних простора лица лишених слободе у свим заводима у систему Управе, чији је део и План реконструкције блокова за смештај лица лишених слободе у објекту Окружног затвора у Београду, по којем ће се, закључно са 2019. годином, сукцесивно извршити реконструкција целог објекта односно смештајних блокова.

У највећем броју завода притвореницима се, супротно важећим стандардима и препорукама Заштитника грађана, и даље не омогућује да расположиво време током дана проводе ван ћелије, у заједничким просторијама са другим притвореницима са којима им одлуком суда није забрањен контакт. Међутим, поступајући по препорукама Заштитника грађана, у Окружном затвору у Београду су, у оквиру реновираних притвореничких блокова, највеће спаваонице преуређене и опремљене потребном опремом тако да сва лица у тим блоковима могу да их користе у функцији дневног боравка.

У складу са препорукама Заштитника грађана, Окружни затвор у Београду, до окончања радова на „женском блоку“, преселио је притворенице у један од реновираних блокова. На тај начин притвореницама је омогућено коришћење ТВ и радио апарата, као и услови смештаја у складу са стандардима.

Казнено-поправни завод у Сомбору је, у складу са препоруком Заштитника грађана, преграђивањем постојећег полуотвореног одељења омогућио да осуђена и прекршајно кажњена лица буду смештена одвојено.

У Казнено-поправном заводу Пожаревац – Забела осуђена лица су била принуђена да по изласку из ћелије у ходник павиљона стоје уз зид, лицем окренутим ка зиду, прекрштеним рукама на леђима и погнуте главе ка поду. У складу са препорукама Заштитника грађана, Завод је увео нове безбедносне процедуре, којима се не повређује достојанство осуђених лица, на описан начин.

Током поступка контроле рада, Казнено-поправни завод у Београду отклонио је недостатак који се састојао у томе што су осуђена лица била дужна да се приликом кретања у заводу крећу са рукама на леђима, осим када се налазе у просторијама у којима бораве, шеталиштима, спортском центру и приликом обављања посета, радног ангажовања и лекарског и стоматолошког прегледа у заводској амбуланти. Управник тог завода је поступајући по налогу директора Управе за извршење за извршење кривичних санкција ставио ван снаге акт којим је била прописана обавеза осуђених да се у заводу крећу са рукама на леђима.

Управа за извршење кривичних санкција отклонила је недостатак у свом раду који се састојао у томе што лекари у свим заводима за извршење кривичних санкција нису давали предлоге за утврђивање инвалидности осуђених лица, чиме је тим лицима онемогућено да пред надлежним органом покрену поступак за остваривање права на инвалидску пензију.

И даље је присутна појава да немедицинско особље присуствује лекарским прегледима и када то не захтева здравствени радник, чиме се повређује приватност осуђених и право на тајност података о њиховом здравственом стању. Поступајући по препорукама

Заштитника грађана, Управа за извршење кривичних санкција обавезала је управнике свих завода за извршење кривичних санкција да обезбеде да се лекарски прегледи осуђених лица врше без присуства немедицинског особља, осим ако здравствени радник то затражи, да у извештају о обављеном лекарском прегледу у коме су констатоване повреде, лекар, осим навода осуђеног о начину настанка повреда, обавезно уноси и своје мишљење о повезаности навода осуђеног и насталих повреда, као и да обавести управника о било ком знаку или индикацији да је према осуђеном примењено насиље и достави му извештај о обављеном лекарском прегледу са медицинском документацијом која се односи на констатоване повреде, а када је у питању лекарски преглед након примене мера принуде и податак о томе поводом којих примењених мера принуде је преглед обављен.

За потребе адекватног поступања према лицима лишеним слободе, као и за њихово спровођење на заказане специјалистичке прегледе и медицинске интервенције у здравствене установе ван завода, а у складу са препоруком Заштитника грађана, у Окружном затвору у Новом Саду примљено је у радни однос 40 нових извршилаца у оквиру Службе за обезбеђење и прибављено је једно службено возило.

Поступајући по препорукама Заштитника грађана, Управа за извршење кривичних санкција упутила је инструкције свим заводима о начину обављања претреса и других поступака према лицима који долазе у посете лицима лишеним слободе, а на начин којим се поштује достојанство, чувају ствари и лични интегритет посетиоца. Такође, преглед телесних отвора обавља искључиво здравствени радник, без присуства других лица, уз поштовање психичког и физичког интегритета посетиоца.

Ради извршења препоруке Заштитника грађана, директор Управе за извршење кривичних санкција наложио је управницима свих завода за извршење кривичних санкција да, уколико постојеће просторије завода не одговарају индивидуалним потребама лица лишених слободе са инвалидитетом која су тренутно тамо смештена предузму све расположиве мере да се недостаци исправе и да се тим лицима обезбеди примерен смештај и здравствена заштита. По препоруци Заштитника грађана да Управа за извршење кривичних санкција упути обавештење надлежним судовима о томе да ли су и у којој мери у заводима за извршење кривичних санкција обезбеђени услови за примерен смештај притворених и осуђених лица са телесним, сензорним и менталним оштећењима Управа није поступила. Имајући у виду да судови пре упућивања лица на извршење казне затвора или спровођење мере притвора не траже обавештење од Управе о условима смештаја за пријем одређене особе са инвалидитетом, Заштитник грађана сматра да би поступање Управе по наведеној препоруци било у складу са принципима добре администрације, а у циљу спречавања настанка повреда права на примерен смештај, здравствену заштиту и друге животне услове лица лишених слободе са инвалидитетом.

Заштитник грађана је и у претходним извештајима скретао пажњу на бројне недостатке у пружању здравствене заштите лицима на извршењу казне затвора. Лекарски прегледи по пријему у затвор углавном су паушални и нису установљени јединствени протоколи. То је у највећој мери последица недовољног броја здравственог особља, пре свега лекара, како опште праксе тако и специјалиста психијатрије. Посебно забрињава недостатак лекара у Специјалној затворској болници у Београду, у којој је током 2015. године пет лекара отишло у пензију. Управа за извршење кривичних санкција овај недостатак особља попунила је новим упошљавањем, али и даље остаје недостатак који се огледа у недовољном броју лекарског особља у Болници. Поред тога, није превазиђен проблем у

обезбеђивању потребних лекова и терапија, као и лоше праксе да лекове и терапију дели немедицинско особље.

Упркос препорукама Заштитника грађана, радно ангажовање притвореника се и даље не омогућује, нити су укључени у социјалне и културне активности. Заштитник грађана је и у претходним извештавањима износио проблем система за извршење мера притвора у Србији, односно то што су притвореници по цео дан закључани у ћелијама/спаваоницама.

Притужбе које су притвореници у току 2015. године упућивали Заштитнику грађана у великој мери су се односиле на рад правосудних органа и на повреду права на правично суђење, повреду права на суђење у разумном року, као и на непримерено дуго трајање мере притвора.

Алтернативне санкције у Републици Србији не функционишу у предвиђеном капацитету и обиму и у потпуности су зависне од затворског система. Ово се односи како на техничку подршку тако и на подршку у људству. Канцеларије за алтернативне санкције су отворене у свим градовима при вишим судовима, а до сада је запослено укупно 24 повереника. Међутим, пет канцеларија још увек нема ниједног повереника (у Сомбору, Зрењанину, Шапцу, Чачку и Врању). Такође, рад повереника је сведен на пуко администрирање ванзаводским извршењем кривичних санкција, односно повереници се најмање баве третманом осуђених лица, њиховом ресоцијализацијом или постпеналним прихватом. Услед недостатака у људству као и опреме, која је потреба за реализацију алтернативних санкција, изречене санкције се готово и не спроводе.

Након спроведеног поступка контроле рада Окружног затвора у Прокупљу, Заштитник грађана је упутио препоруку том затвору да на извршење казне затвора не прима лица којима је пресудом суда уз казну затвора изречена мера безбедности обавезног лечења алкохоличара, док та мера не буде извршена у одговарајућој установи. Друкчије поступање представља повреду позитивних прописа, а истовремено за последицу има повреду права осуђеног на здравствену заштиту.

6. Карактеристични случајеви

Грађанин у затвору на основу одлуке суда којом му је изречена условна осуда

У поступку контроле законитости и правилности рада Окружног затвора у Прокупљу, Заштитник грађана је утврдио да је тај затвор на извршење казне затвора примио грађанина коме одлуком суда није била изречена казна затвора, већ условна осуда, и да је на основу такве судске одлуке грађанин био лишен слободе 21 дан.

Заштитник грађана је Управи за извршење кривичних санкција упутио препоруку да предузме све мере из своје надлежности у циљу утврђивања одговорности службених лица Окружног затвора у Прокупљу за пропусте у раду који су за последицу имали неосновано лишење слободе подносиоца притужбе. Такође су Министарству правде упућене препоруке да подносилац притужбе буде обавештен о начину остваривања права на накнаду штете због неоснованог лишења слободе, као и да се након исплате накнаде штете о томе обавестити Државно правобранилаштво ради предузимања потребних радњи да се од државног службеника који је штету проузроковао намерно или крајњом непажњом наплати плаћени износ накнаде штете.

Иако је Заштитник грађана подсетио директора Управе да дисциплинску одговорност, поред државног службеника које је непосредно предузео радњу или пропуштање које представља незаконит или неправилан рад у Управи, може сносити и онај државни службеник који је био дужан да врши надзор над радом завода и служби у његовом

саставу, у дисциплинском поступку утврђена је једино одговорност државне службенице са средњом стручном спремом Службе за опште послове Окружног затвора у Прокупљу.

Осуђеном повређено право на приватност и онемогућена делотворна заштита од злостављања

Поступајући по притужби осуђеног лица да му је припадник Службе за обезбеђење Казнено-поправног завода у Сремској Митровици нанео телесну повреду ударивши га песницом у нос, Заштитник грађана је у поступку контроле утврдио да су у раду тог завода постојали недостаци у поступању према осуђеном. Недостаци се огледају у томе што је лекарском прегледу присуствовао припадник Службе за обезбеђење, иако то није тражио лекар који је прегледао осуђеног, као и што лекар управнику Завода није поднео извештај о томе да постоје знаци, односно индикације да се са осуђеним поступало насилно. Утврђени пропусти у раду Завода довели су до тога да није утврђено порекло повреде осуђеног нити идентификовано лице које му је повреду нанело.

Управа за извршење кривичних санкција и Казнено-поправни завод у Сремској Митровици прихватили су препоруке за отклањање недостатака у будућем раду лекара у заводу и припадника службе за обезбеђење. Заштитник грађана је указао да је обављање лекарског прегледа у складу са правилима струке и одредбама позитивних прописа битан предуслов за ефикасну борбу против некажњивости за било који облик злостављања, али и значајан сегмент у превенцији и спречавању насиља над лицима лишеним слободе, било да је реч о међуосуђеничком насиљу или о недозвољеном поступању службених лица.

7. Предлози за побољшање положаја грађана у односу на органе управе

1. **Управа за извршење кривичних санкција** треба да настави са активностима усклађивања смештајних услова у заводима за извршење кривичних санкција са важећим стандардима.

2. **Заводи за извршење кривичних санкција** треба да свим лицима на извршењу казне затвора и мере притвора омогуће да расположиво време током дана проводе ван спаваонице, у заједничким просторијама са другим осуђеницима, односно са другим притвореницима са којима им одлуком суда није забрањен контакт.

3. **Заводи за извршење кривичних санкција** треба да наставе са унапређивањем услова за радно ангажовање лица на извршењу казне затвора и мере притвора.

4. **Заводи за извршење кривичних санкција** треба да обезбеде довољан број здравствених радника, нарочито лекара, потребне количине лекова и терапије и унапреди пружање здравствене заштите.

5. **Управа за извршење кривичних санкција** треба да унапреди спровођење алтернативних санкција у Републици Србији.

6. **Управа за извршење кривичних санкција** треба да обезбеди да лица са менталним сметњама која издржавају казну затвора буду измештена из редовног затворског режима и да им се у стационарној здравственој јединици унутар завода, Специјалној затворској болници или другој одговарајућој здравственој установи пружи здравствена заштита примерена њиховој болести и потреби за лечењем.

7. **Министарство правде** треба да предузме мере из своје надлежности у циљу доношења прописа којима ће се омогућити да се извршење казне затвора према женама и малолетницима, као и васпитне мере упућивања у васпитно-поправни дом, спроводи у више установа.

8. **Министарство правде** треба да предузме потребне мере да Одељење за надзор постане посебан организациони део тог министарства, ван Управе за извршење кривичних санкција.

9. **Министарство правде** треба да предузме потребне мере да службе за здравствену заштиту лица лишених слободе у заводима за извршење кривичних санкција постану организациони део Министарства здравља.

10. **Управа за извршење кривичних санкција** треба да омогући притвореницима радно ангажовање и укључивање у социјалне и културне активности.

ПСИХИЈАТРИЈСКЕ УСТАНОВЕ И УСТАНОВЕ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ ДОМСКОГ ТИПА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Министарство здравља је сачинило брошуре о правима психијатријских пацијената, као и бројна упутства и обрасце[290] у циљу уједначавања поступања према лицима са менталним сметњама и унапређења квалитета здравствене заштите и доставило их психијатријским болницама.

1.2. Клиника за психијатријске болести „Др Лаза Лазаревић“ у Београду значајно је смањила време трајања хоспитализације, на тај начин што је развила програм лечења у заједници, што је уједно допринело смањењу броја поновљених хоспитализација.

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Министарство здравља је сачинило брошуре о правима психијатријских пацијената.

2.2. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Општа болница „Др Лаза К. Лазаревић“ у Шапцу усвојила је процедуре којима се здравственим радницима додатно појашњава начин поступања приликом примене мере физичког спутавања лица са менталним сметњама и почела да примењује Протокол механичког ограничења лица са менталним сметњама, а спровела је и обуке здравствених радника у вези са применом мере физичког спутавања.

2.3. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, у Специјалној болници за психијатријске болести „Горња Топоница“ у поступцима принудне хоспитализације ангажују се судски вештаци који нису лекари запослени у Болници.

2.4. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, у Дому „Ветерник“ број малолетних корисника смањен је на 49, односно сведен је на број корисника одређен важећим прописима, а непокретни корисници у Павиљону Б премешени су са спрата у приземље зграде.

2.5. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Радна јединица за смештај одраслих и старијих са интелектуалним и менталним тешкоћама у Тешици, предузела је мере како би се у установи обезбедило поштовање права корисника на приватност и унапредило поштовање верских права.

---

[290] Обрасци за присилну и добровољну хоспитализацију; обрасци решења о задржавању приликом недобровољне хоспитализације; обрасци за вођење индивидуалног плана лечења; кућни ред установа за лечење лица са менталним сметњама и др.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Нису спроведене потребне активности усмерене на успостављање ванинституционалног збрињавања и подршке у заједници особама са менталним сметњама (и њиховим породицама), и то рационализацијом служби у секундарним и терцијарним психијатријским институцијама, фокусирањем на дневне болнице и диспанзерско лечење и формирањем центара за заштиту менталног здравља у локалној заједници.

3.2. Одредбе Закона о заштити лица са менталним сметњама[291] и Правилника о ближим условима за примену физичког спутавања и изолације лица са менталним сметњама која се налазе на лечењу у психијатријским установама[292] садрже значајне недостатке у погледу формирања служби за заштиту менталног здравља у заједници, процедура добровољне и принудне хоспитализације, улоге полиције у односу на лица са менталним сметњама, физичког спутавања, а нарочито оне којима је предвиђена мера изолације пацијената. [293]

3.3. У већини психијатријских болница[294] у поступцима принудне хоспитализације и даље се за судске вештаке ангажују лекари који су запослени у болници.

3.4. У већини психијатријских болница[295] и даље се на дуг рок налази велики број пацијената у смештајним условима који нису у складу са важећим стандардима, спаваонице великог капацитета нису претворене у мање просторије, нити постоје посебне просторије за посете пацијентима, као ни посебне просторије у које би се сместили фиксирани пацијенти

3.5. У већини болница за психијатријске болести[296] постоји недостатак медицинског особља (медицинских техничара и лекара психијатара) и радних терапеута.

3.6. У установама социјалне заштите домског типа и даље је смештен велики број корисника, јер и даље нису спроведене системске активности у погледу деинституционализације, нити су створени услови за збрињавање и подршку особама са интелектуалним и менталним тешкоћама (и њиховим породицама) у локалној заједници.

3.7. У установама социјалне заштите домског типа, корисницима са интелектуалним и менталним тешкоћама ограничена је слобода кретања ван Установе, за шта не постоји ваљан правни основ, нити су прописане одговарајуће процедуре којима би се регулисало њихово задржавање у Установи, односно пуштање да се крећу ван Установе.

---

[291] "Службени гласник РС", број 45/2013.

[292] "Службени гласник РС", број 94/2013.

[293] Видети више: Милош Јанковић, Слобода и права лица са менталним сметњама, *Crimen*, 1/2015, стр. 61-80. Доступно на: http://www.ius.bg.ac.rs/crimenjournal/articles/crimen_001-2015/Crimen%202015-01-4.pdf.

[294] Клиника за психијатријске болести „Др Лаза Лазеревић“, Специјална болница за психијатријске болести „Др Славољуб Бакаловић“ и Специјална болница за психијатријске болести „Свети Врачеви“.

[295] Специјална болница за психијатријске болести „Горња Топоница“, Клиника за психијатријске болести „Др Лаза Лазаревић“, Специјална болница за психијатријске болести „Ковин“ и Специјална болница за психијатријске болести „Др Славољуб Бакаловић“.

[296] Специјална болница за психијатријске болести „Горња Топоница“, Специјална болница за психијатријске болести „Др Славољуб Бакаловић“ и Специјална болница за психијатријске болести „Свети Врачеви“.

4. Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана, по којима није поступљено

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2014. годину:

- да **Министарство здравља** спроведе све потребне активности усмерене на рационализацију служби у секундарним и терцијарним психијатријским институцијама, фокусирање на дневне болнице и диспанзерско лечење и да започне системске активности на успостављању служби за заштиту менталног здравља у локалној заједници.

- да **Министарство здравља** предузме активности како би се Закон о заштити лица са менталним сметњама и Правилник о ближим условима за примену физичког спутавања и изолације лица са менталним сметњама која се налазе на лечењу у психијатријским установама изменили у делу којим је предвиђена мера изолације пацијената.

- да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** интензивира активности на свеобухватној деинституционализацији, односно смањивању капацитета и гашењу постојећих установа социјалне заштите домског типа, као и пружању подршке и збрињавању постојећих корисника и свих осталих особа са интелектуалним потешкоћама у локалној заједници;

- да **Министарство здравља** предузме мере у циљу адаптације смештајних капацитета у Специјалној болници за психијатријске болести „Ковин“;

- да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** предузме мере из своје надлежности за доношење прописа којима ће се уредити услови и поступак ограничења слободе кретања и физичког спутавања корисника смештених у установама социјалне заштите домског типа.

5. Образложење

У извештајном периоду, Министарство здравља је израдило и доставило психијатријским болницама бројна упутства и обрасце у циљу унапређења квалитета здравствене заштите и заштите права лица са менталним сметњама, као и олакшане примене појединих законских одредби у пракси у психијатријским болницама. Такође, спроведене су обуке за здравствене раднике у вези са применом мере физичког спутавања лица са менталним сметњама, како би поступали у потпуности у складу са важећим прописима и стандардима, будући да се на тај начин обезбеђује пружање потребне здравствене заштите, неповредивост физичког и психичког интегритета и достојанства лица са менталним сметњама. Препоруке Заштитника грађана које су упућене Општој болници „Др Лаза К. Лазаревић“ у Шапцу прослеђене су и другим установама у којима су смештена лица са менталним сметњама у циљу унапређења њиховог рада и уједначавања поступања.

У Клиници за психијатријске болести „Др Лаза Лазаревић“ у Београду смањен је број пацијената на смештају, јер се развија програм лечења у заједници, који подразумева услуге терцијарне превенције које имају за циљ јачање веза пацијента, његове породице и сарадника у лечењу, са једне стране и друштвене заједнице, са друге стране, зарад припреме за излазак из институције и континуиране бриге. Све ово допринело је смањењу дужине трајања хоспиталног лечења и броја поновљених хоспитализација и

повећало број диспанзерских прегледа. Међутим, у већини других психијатријских болница на смештају се, на дуги рок, и даље налази велики број пацијената.[297]

Поједини објекти, у оквиру неких болница за психијатријске болести, су и даље старе зграде у руинираном стању које се тешко одржавају, а спаваонице великог капацитета нису претворене у мање просторије. Смештајни услови посебно су лоши у Специјалној болници за психијатријске болести „Ковин" у којој је велики број објеката у којима су смештени пацијенти у руинираном стању. У појединим болницама не постоје посебне просторије за посете, већ се оне обављају у ходницима на одељењима и у заједничким просторијама, а уколико временски услови и стање пацијената то дозвољавају, у дворишту Болнице. У неким болницама не постоје ни посебно намењене просторије у које би се сместили пацијенти који су фиксирани, већ се ови пацијенти смештају у истим собама заједно са другим пацијентима. Један од значајнијих проблема у психијатријским болницама је и недовољан број медицинског особља и окупационих/радних терапеута, а недовољна кадровска структура доводи до тога да рад запослених није у потпуном складу са потребама пацијента.

У великим установама социјалне заштите домског типа и даље је смештен велики број корисника искључиво из разлога што у заједници нису обезбеђени услови за њихов боравак и зато што су лишени пословне способности. Породице и старатељи ових корисника обично немају подршку у пружању адекватне бриге о њима. Корисницима у установама социјалне заштите и даље је ограничена слобода кретања ван установе, иако не постоји ваљан правни основ, нити процедуре којима би се регулисало њихово задржавање у Установи. Заштитник грађана је у вези са ограничавањем слободе кретања корисника у установама социјалне заштите упутио препоруку Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања како би предузело мере из делокруга своје надлежности и ово питање уредило. Међутим, Министарство није доставило информацију Заштитнику грађана о правном основу за ограничавање слобода кретања ван Установе, нити је успоставило процедуре ограничавања и одобравања кретања корисника ван установа.

6. Карактеристични случајеви

Повређено право лица са менталним сметњама на здравствену заштиту и неповредивост физичког и психичког интегритета

Након спроведеног поступка контроле покренутог по сопственој иницијативи, Заштитник грађана је утврдио да је лицу са менталним сметњама повређено право на здравствену заштиту и на неповредивост физичког и психичког интегритета током боравка у Општој болници „Др Лаза К. Лазаревић" у Шапцу, тако што му након физичког сукоба са другим пацијентом на Одељењу психијатрије није пружена неопходна здравствена заштита и што је након тог сукоба био незаконито и неправилно физички спутан. Заштитник грађана је Општој болници „Др Лаза К. Лазаревић" у Шапцу препоручио да се: у будућем раду након сваког физичког сукоба међу пацијентима без одлагања обави лекарски преглед учесника у сукобу и да им се пружи потребна здравствена заштита, да се сваки физички сукоб међу пацијентима без одлагања евидентира и о истом обавести директор, односно лице које он на то овласти, да се мера физичког спутавања механичким ограничењем, тзв. фиксација, врши у потпуности у складу са прописима и установљеним стандардима поступања према

[297] Специјална болница за психијатријске болести „Др Славољуб Бакаловић", Специјална болница за психијатријске болести „Свети Врачеви", Специјална болница за психијатријске болести „Горња Топоница" и Специјална болница за психијатријске болести „Ковин".

особама са менталним сметњама, као и да се обезбеди обука здравствених радника о условима и поступку примене мере физичког спутавања узнемирених пацијената, односно тренинзи у примени напредних техника ненасилног физичког спутавања, а сходно посебном плану обучавања здравствених радника о начину и поступку примене мере физичког спутавања. Општа болница „Др Лаза К. Лазаревић“ у Шапцу поступила је по препорукама.

7. Предлози за побољшање положаја грађана у односу на органе управе

1. **Министарство здравља** треба, без даљих одлагања, да спроведе све потребне активности усмерене на успостављање ванинституционалног збрињавања и подршке у заједници особама са менталним сметњама (и њиховим породицама), односно рационализацију служби у секундарним и терцијарним психијатријским институцијама, фокусирање лечења лица са менталним сметњама на дневне болнице и диспанзерско лечење, односно да обезбеди да се формирају посебне организационе јединице које обављају послове заштите менталног здравља у заједници.

2. **Министарство здравља** треба да предузме мере из своје надлежности у циљу доношења Закона о изменама Закона о заштити лица са менталним сметњама, односно унапређења одредби које се односе на формирање служби за заштиту менталног здравља у заједници, процедуре добровољне и принудне хоспитализације; улогу полиције у односу на лица са менталним сметњама; физичко спутавање; а нарочито одредаба којима је предвиђена мера изолације пацијената. У складу са тим потребно је изменити и Правилник о ближим условима за примену физичког спутавања и изолације лица са менталним сметњама која се налазе на лечењу у психијатријским установама.

3. **Министарство здравља** треба да предузме мере у циљу адаптације смештајних капацитета у великим психијатријским болницама.

4. **Министарство здравља** треба да предузме мере у циљу упошљавања довољног броја медицинског особља (медицинских техничара и лекара психијатара) и радних терапеута, како би пружање услуга здравствене заштите подигло на виши ниво и побољшало активности психосоцијалне рехабилитације.

5. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да, у координацији са другим надлежним органима, спроведе системске активности у циљу деинституциализације, односно стварања услова за збрињавање и подршку особама са интелектуалним и менталним тешкоћама (и њиховим породицама) у локалној заједници.

6. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да предузме мере из своје надлежности у циљу доношења прописа којим ће се уредити услови и поступак ограничавања слободе кретања и физичког спутавања корисника смештених у установама социјалне заштите домског типа.

ПОСТУПАЊЕ ПРЕМА ИЗБЕГЛИЦАМА/МИГРАНТИМА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Влада је донела Одлуку којом је уређено евидентирање избеглица у транзиту кроз Србију.

1.2. Крајем извештајног периода Министарство унутрашњих послова престало је са праксом издавања потврда о израженој намери за азил избеглицама/мигрантима које нису изразиле такву намеру.

1.3. Полицијски службеници су престали са праксом подношења захтева за покретање прекршајног поступка због незаконитог преласка државне границе и незаконитог боравка према избеглицама/мигрантима који пролазе кроз територију Републике Србије на путу ка развијеним европским земљама.

1.4. Министарство унутрашњих послова идентификује и евидентира све избеглице/мигранте који пролазе кроз територију Републике Србије на путу ка развијеним европским земљама.

1.5. Избеглице/мигранти се поучавају о својим правима и обавезама у Србији.

1.6. Избеглицама/мигрантима пружа се адекватна хуманитарна помоћ (храна, обућа, одећа, хигијенски пакети и сл).

1.7. Комесаријат за избеглице и миграције повећао је капацитете за привремени смештај избеглица/миграната који пролазе кроз територију Републике Србије.

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Поступајући по сугестијама Заштитника грађана, Влада је донела Одлуку којом је уређено евидентирање избеглица у транзиту кроз Србију.

2.2. Министарство унутрашњих послова је на крају извештајног периода започело примену Одлуке Владе којом је уређено евидентирање избеглица у транзиту кроз Србију и престало са праксом издавања потврда о израженој намери за азил избеглицама/мигрантима које нису изразиле такву намеру.

2.3. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, полицијски службеници више не подносе захтеве за покретање прекршајног поступка због незаконитог преласка државне границе и незаконитог боравка према избеглицама/мигрантима који пролазе кроз територију Републике Србије на путу ка развијеним европским земљама.

2.4. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Министарство унутрашњих послова идентификује и евидентира све избеглице/мигранти који пролазе кроз територију Републике Србије на путу ка развијеним европским земљама.

2.5. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, избеглице/мигранти се поучавају о њиховим правима и обавезама у Србији.

2.6. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, побољшани су услови за пријем избеглица/миграната у Прихватном центру у Прешеву.

2.7. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, заводи за извршење кривичних санкција обезбедили су прекршајно кажњеним странцима телефонски позив у земљу порекла и не обавештавају дипломатско-конзуларно представништво без изричите сагласности тих лица.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Током 2015. године, свим избеглицама/мигрантима који су пролазили територијом Србије на путу ка развијеним европским земљама издаване су потврде о израженој намери за тражење азила (око 600.000 потврда), иако већина њих никада није изразила, нити имала такву намеру.

3.2. Нису предузете мере ради организовања превоза рањивих категорија избеглица/миграната од њиховог уласка из Македоније у Србију до Кампа у Миратовцу.

3.3. Није омогућен прилаз Кампу у Миратовцу свим возилима која бесплатно превозе избеглице/мигранте од Кампа до Прихватног центра у Прешеву.

3.4. У Прихватном центру у Прешеву, полицијски службеници не фотографишу све малолетнике без пратње када им издају потврде о израженој намери за тражење азила, а такође у наведене потврде, у делу „остали подаци и напомене", не уноси се име и презиме лица са којим су у пратњи, као и број потврде које су издате овим лицима.

4. Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана, по којима није поступљено

4.1. **Министарство унутрашњих послова** није предузело расположиве мере у циљу поступања по препоруци Заштитника грађана ради формирања Канцеларије за азил као самосталне организационе јединице ван Управе граничне полиције.

4.2. **Министарство унутрашњих послова** није поступило по препоруци Заштитника грађана да омогући прилаз Кампу у Миратовцу свим возилима која бесплатно превозе избеглице/мигранте од Кампа до Прихватног центра у Прешеву.

4.3. **Министарство унутрашњих послова** није поступило по препоруци Заштитника грађана да службеници Министарства у Прихватном центру у Прешеву фотографишу све малолетнике без пратње када им издају потврде о израженој намери за тражење азила, као и да у наведене потврде, у делу «остали подаци и напомене», уносе име и презиме лица са којим су у пратњи, као и број потврде које су издате овим лицима.

5. Образложење

Од почетка 2015. године Заштитник грађана је обавио 59 посета надлежним органима који поступају према избеглицама/мигрантима. Посећени су центри за азил у Тутину, Сјеници, Бањи Ковиљачи и Крњачи, затим прихватни центри у Прешеву, Кањижи, Сомбору и Шиду, Прихватилиште за странце у Падинској Скели, Аеродром „Никола Тесла", регионални центри граничне полиције према Македонији, Бугарској, Мађарској и Хрватској, многе полицијске станице у оквиру 15 полицијских управа, шест центара за социјални рад, прихватилишта за смештај малолетних странаца без пратње али и затвори у којима се смештају прекршајно кажњени мигранти. У циљу унапређења поступања према овим лицима Заштитник грађана је, у својим посебним извештајима, од почетка избегличке кризе (од средине 2015. године) упутио 36 препорука надлежним органима. Од укупног броја упућених препорука надлежни органи су поступили по 23 препоруке, по две препоруке није поступљено, а спровођење још 11 препорука се прати.

Након посете Регионалном центру граничне полиције према Мађарској и Полицијској станици у Кањижи,[298] Заштитник грађана упутио је препоруку Министарству унутрашњих послова да не подноси прекршајне захтеве због незаконитог преласка државне границе и незаконитог боравка, против избеглица/миграната који долазе из ратом захваћених земаља. Главни разлог за упућивање овакве препоруке је то да се и оне избеглице/мигранти, који су били прекршајно кажњени, пуштају након прекршајног кажњавања да самовољно напусте територију Републике Србије у одређеном року на основу решења о отказу боравка. При том у већини случајева немају важеће путне исправе и друга потребна документа са којима би на легалан начин могли напустити Србију, нити због ситуације у њиховим земљама порекла могу бити враћени у исте.

Након препорука Заштитника грађана, у Прихватном центру у Прешеву[299] је убрзана процедура издавања потврда о израженој намери за тражење азила, а на Аеродрому

[298] Посета је обављена 17. и 18. 9. 2015. године.

[299] Посете Прихватном центру у Прешеву су обављене 9. 24. новембра и 7. децембра 2015. године.

„Никола Тесла“, сва лица којима се издају потврде о израженој намери за тражење азила се фотографишу и дактилоскопирају, чиме је обезбеђено да се све избеглице/мигранти који уђу на територију Републике Србије евидентирају. Такође, у Прихватном центру у Прешеву постављена је надстрешница за избеглице/мигранте који чекају да уђу у Прихватни центар, у складу са препоруком Заштитника грађана, како би били заклоњени у случају падавина, а адаптиране су и просторије за смештај ових лица. Избеглице/мигранти се обавештавају о својим правима у Републици Србији. Поред бројних брошура које им се деле по улазу у Републику Србију, омогућена је и апликација за мобилни телефон преко које ова лица могу да се информишу како да траже азил и која су њихова права, као и о свим осталим практичним информацијама током њиховог боравка у Србији (стање на граничним прелазима, ред вожње аутобуса и сл). Заштитник грађана је још 2014. године упутио препоруку о поучавању странаца о њиховим правима и обавезама.[300]

Према подацима Министарства унутрашњих послова, у току 2015. године евидентирано је скоро 600.000 избеглица/миграната којима су издате потврде о израженој намери за тражење азила. Већина ових лица није изјавило да желе азил у Републици Србији али им полицијски службеници упркос томе издају потврде о израженој намери за тражење азила (скоро сва ова лица су напустили територију Републике Србије у року од два дана). Поступањем надлежних органа Републике Србије створен је погрешан утисак о броју лица која су изјавила намеру за тражење азила. Иако је Влада Републике Србије донела Одлуку о издавању потврде о уласку на територију Републике Србије за мигранте који долазе из земаља у којима су њихови животи у опасности[301], током 2015. године нису издаване потврде према наведеној Одлуци, већ је такво поступање системски започето тек почетком 2016. године. Са овом потврдом лица могу да бораве у Републици Србији 72 сата, а могу користити и услуге банака, одседати у објектима који пружају услуге смештаја и добити неопходну медицинску помоћ.

Упркос великом броју издатих потврда о намери за тражење азила у Републици Србији, у току 2015. године укупно је регистровано само 669 лица, захтев за азил је поднело 586 лица, уточиште је добило њих 16, а субсидијарну заштиту 14, за 29 лица је одбачен захтев за азил, за 11 лица је одбијен захтев за азил, а за 547 лица је обустављен поступак.

Такође, у 2015. години у центре за азил је примљено укупно 11.360 лица (укупни капацитети центара за азил су 1.060 места). Од тог броја укупно је било жена 2.294, малолетника са пратњом 1.284 и малолетника без пратње 1.278. У истом периоду, центре за азил је напустило 10.615 лица. Из наведеног се такође може закључити да лица која пролазе кроз Србију немају стварну намеру за тражење азила у Републици Србији, јер што се њихов укупан број повећавао, то се све више смањивао број лица која су долазила до центара за азил, а и лица која су примљена у центре за азил нису се тамо дуго задржавала, односно скоро су их сва самовољно напустила и наставила своје даље кретање.

Улазак избеглица/миграната из Републике Македоније у Републику Србију и долазак до Кампа у Миратовцу се обавља преко земљаног пута, а одређени део тог пута рањиве категорије ових лица (особе са инвалидитетом, труднице, жене са малом децом, болесна или изнемогла лица) морају да пређу сами пре него што их сачекају возила која ће их довести до Кампа у Миратовцу. Поред тога, иако комби возила Међународне организације миграната (IOM) и UNHCR-а превозе рањиве категорије од Кампа у

[300] Види Препоруке Заштитника грађана број 75-6/14, I део, тачка 2.
[301] „Службени гласник РС“, број 81/15.

Миратовцу до Прихватног центра у Прешеву, овим возилима не могу да превезу сва лица које припадају рањивим категоријама. Прилаз Кампу у Миратовцу омогућен је само комби возилима IOM-а и UNHCR-а, али не и другим аутобусима који би превозили избеглице/мигранте бесплатно.

У Прихватном центру у Прешеву полицијски службеници не фотографишу малолетна лица испод 14 година приликом издавања потврда о израженој намери за тражење азила. У већини случајева се за родитеља или старатеља малолетника сматра оно лице које се тако представило (уколико нема било какве исправе да то докаже, а највише је управо таквих примера). Имајући у виду наведено, у евентуалним случајевима злоупотребе деце, где су извршиоци кривичног дела странци који су се представили као родитељи или старатељи малолетних лица, фотографије малолетних лица испод 14 година биле би од користи надлежним органима. У Прихватном центру у Прешеву не постоји поуздан начин утврђивања да ли су малолетна лица у пратњи или без пратње. Поступак издавања потврда о израженој намери за тражење азила избеглицама/мигрантима обавља се веома брзо.

6. Карактеристични случајеви

Страном малолетном лицу без пратње, избеглици, није пружена подршка старатеља из Центра за социјални рад

Приликом посете Заштитника грађана Центру за азил у Бањи Ковиљачи[302], у Центру је било смештено страно малолетно лице, узраста 14 година, које је ушло у Републику Србију без пратње. Малолетник је избегао из Сирије, а затечен је у Београду са потврдом о израженој намери за тражење азила, у којој је наведено да се јави Центру за азил у Сјеници. По смештању у Центар, малолетнику је био одређен старатељ из Центра за социјални рад у Лозници, који је присуствовао регистрацији малолетника, када је фотографисан и дактилоскопиран, али са њим није обавио разговор. Малолетник је био 12 дана у Центру до тренутка посете тима Заштитника грађана, а његов старатељ до тог тренутка још увек није обавио разговор са њим.

Заштитник грађана је поводом наведеног дао препоруке Комесаријату за избеглице и миграције и Центру за азил у Бањи Ковиљачи да обезбеде преводиоце у овом Центру за азил, а Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања да ангажује лице у Центру за социјални рад у Лозници које би обављало само послове старатељства над страним малолетницима без пратње смештеним у Центру за азил у Бањи Ковиљачи.

7. Предлози за побољшање положаја грађана у односу на органе управе

1. **Влада** треба да сачини План збрињавања избеглица/мигранта који су затечени или враћени у Србију; План поступања према онима којима није одобрена заштита у Србији; као и План интеграције оних којима је одобрен азил у Србији.

2. **Министарство унутрашњих послова** треба да предузме све расположиве мере у циљу измештања Канцеларије за азил измести ван Управе граничне полиције.

3. **Министарство унутрашњих послова** треба да успостави ефикасан систем азила.

4. **Министарство унутрашњих послова** и **Комесаријат за избеглице и миграције** треба да предузму мере да обезбеде превоз рањивих категорија избеглица/миграната од места преласка границе до најближег прихватног центра, где ће им бити пружена хуманитарна помоћ.

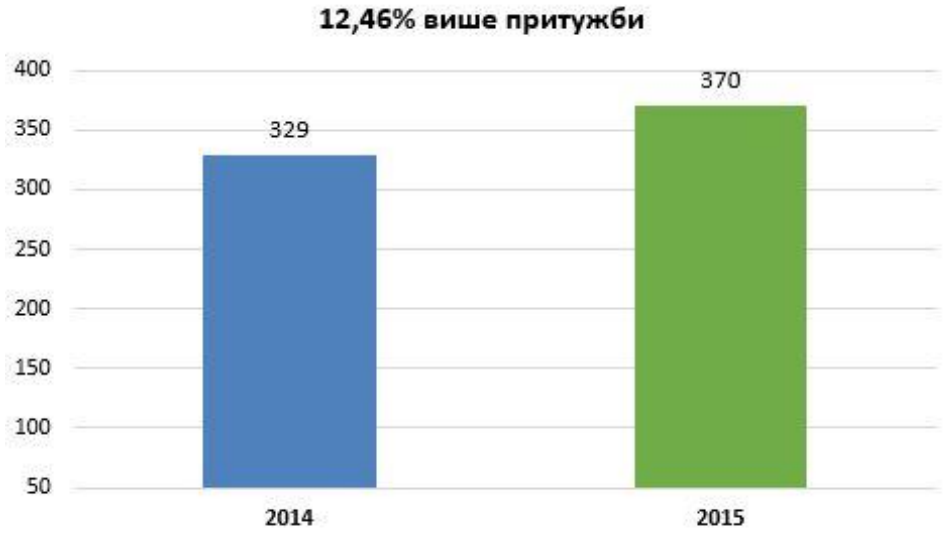
[302] Посета је обављена 24. 8. 2015. године.

5. **Министарство унутрашњих послова** треба да предузме мере како би полицијски службеници фотографисали све малолетнике без пратње када им издају потврде о израженој намери за тражење азила, а такође у наведене потврде, у делу „остали подаци и напомене“, уносили име и презиме лица са којим су у пратњи, као и број потврде које су издате овим лицима.

II СТАТИСТИКА

У области права лица лишених слободе, Заштитник грађана је примио 363 притужбе, а по сопственој иницијативи истраживао је 7 случајева. Поменутих 370 притужби чине 5,94% од укупног броја притужби које је Заштитник грађана примио у 2015. години. Број притужби у 2015. години је повећан за 12,46% у односу на претходну годину.

Графикон 9 – Права лица лишених слободе – број примљених притужби у 2015. у односу на 2014. годину



У извештајном периоду, Заштитник грађана је окончао укупно 374 предмета, од којих је 262 из 2015. године, а остатак из ранијих година.

Табела 30 - Права лица лишених слободе – начин на који је окончан рад на предметима из 2015. и ранијих година

	број	проценат
Одбачене притужбе	239	63,90%
Неосноване притужбе	81	21,66%
Предмети покривени препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка	39	10,43%
Предмети покривени препорукама проистеклим из контролног поступка	9	2,41%
Одустанак притужилаца	5	1,34%
Смрт подносиоца	1	0,27%
Укупно	**374**	**100%**

Притужбе се одбацују због ненадлежности, неблаговремености, преурањености, анонимности и неуредности.

Табела 31 - Права лица лишених слободе - разлози за одбачај притужбе у 2015.

	број	проценат
Преурањеност - посаветован о расположивим правним	94	39,33%
Ненадлежност - упућен на надлежни орган	87	36,40%
Неуредне притужбе	36	15,06%
Анонимне притужбе	11	4,60%
Неблаговремене притужбе	10	4,18%
Притужба поднета од неовлашћеног лица	1	0,42%
Укупно	**239**	**100%**

Веома значајан сегмент поступања Заштитника грађана по притужбама чини пружање саветодавно-правне помоћи коју Заштитник грађана пружа и онда када одбаци притужбу због тога што за њу није надлежан или због преурањености. Заштитник грађана у овим случајевима притужиоца упућује на надлежни орган или га посаветује о расположивим правним средствима.

Као што се види из наредне табеле, у 75,73% одбачених притужби Заштитник грађана је грађанима пружио саветодавно-правну помоћ у остваривању њихових права пред надлежним органима.

Табела 32 – Права лица лишених слободе – пружена саветодавно-правна помоћ у 2015.

	број	проценат
Одбачене притужбе	239	100%
Преурањеност - посаветован о расположивим правним	94	39,33%
Ненадлежност - упућен на надлежни орган	87	36,40%
Укупно пружена саветодавно-правна помоћ	**181**	**75,73%**

У овој области, у 370 притужби указано је на 603 повреде права. Највећи број притужби односио се на повреде грађанских и политичких права, посебна права лица лишених слободе, повреде економских и социјалних права, али су се притужиоци у великом броју обраћали и због повреде права на добру управу.

Табела 33 – Права лица лишених слободе – повреде права на која су указивали притужиоци у 2015.

	број	проценат
Право на добру управу	200	33,17%
Грађанска и политичка права	190	31,51%
Посебна права лица лишених слободе	177	29,35%
Економска, социјална и културна права	36	5,97%
Укупно	**603**	**100%**

Највећи број повреда права у оквиру грађанских и политичких права код категорије лица лишених слободе односио се на право на правично суђење и суђење у разумном року, право на заштиту од мучења, нечовечног и понижавајућег поступања и право на неповредивост физичког и психичког интегритета.

Када је реч о економским и социјалним правима, притужиоци су у највећој мери указивали на повреду права на здравствену заштиту.

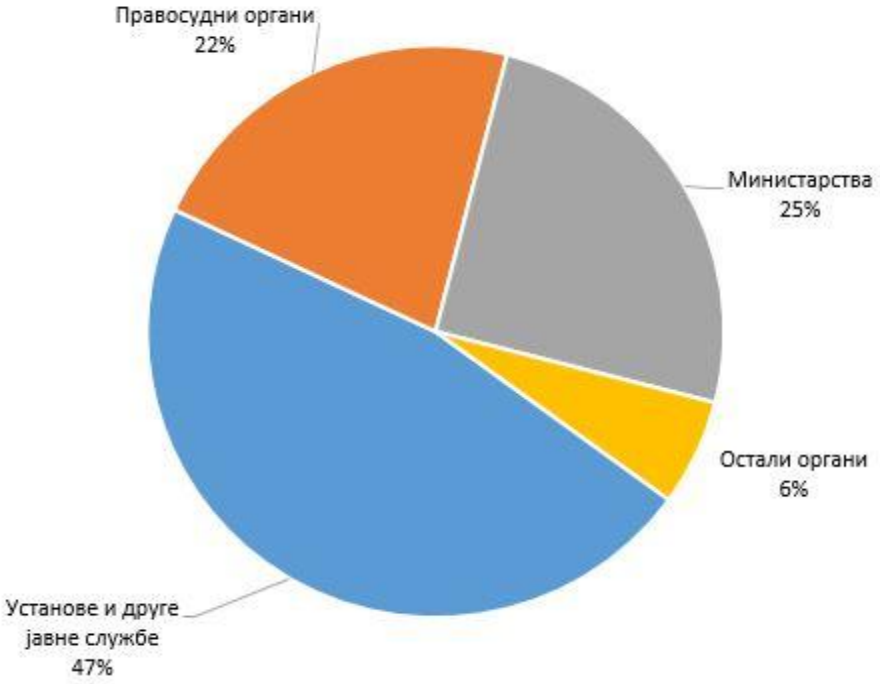
Табела 34 - Посебна права лица лишених слободе, њихов број и проценат у 2015.

Врста повређеног права	Број	%	Врста повређеног права	Број	%
Право на здравствену заштиту ЛЛС	54	30,51	Право на одећу, рубље, обућу	3	1,69
Право на примерен смештај	24	13,56	Право на поднесак, притужбу и жалбу осуђеног	3	1,69
Третмански рад	13	7,34	Право на телефонске разговоре	3	1,69
Право на човечно поступање	11	6,21	Право на посете	3	1,69
Премештај	9	5,08	Условни и привремени отпуст	2	1,13
Дисциплински поступак	8	4,52	Усамљење	2	1,13
Право на хигијену	6	3,39	Право на боравак у посебној просторији	2	1,13
Право на рад и права по основу рада ЛЛС	6	3,39	Право на пријем пакета и новчаних пошиљки	1	0,56
Проширена права осуђеног	5	2,82	Право на образовање ЛЛС	1	0,56
Право на упућивање и примање поднесака	5	2,82	Верска права ЛЛС	1	0,56
Право на слободно време изван затворених просторија	4	2,26	Право на правну помоћ ЛЛС	1	0,56
Право на исхрану	4	2,26	Право на правну помоћ ЛЛС	1	0,56
Категоризација	4	2,26	Право на правну помоћ ЛЛС	1	0,56

Највећи број притужби указивао је повреде права од стране установа у области извршења кривичних санкција. С обзиром на то да се лица лишена слободе у великој мери притужују на рад правосудних органа, пре свега на повреду права на правично суђење, правосудни органи су заступљени у великом броју у њиховим притужбама. Што

се тиче министарстава, највећи број притужби се односи на Министарство унутрашњих послова и Министарство правде.

Графикон 10 – Органи и организације на чији рад су се грађани најчешће притуживали у области права лица лишених слободе у 2015.



III НАЦИОНАЛНИ МЕХАНИЗАМ ЗА ПРЕВЕНЦИЈУ ТОРТУРЕ (НПМ)

У току 2015. године НПМ је обавио 116 посета установама у којима се налазе или се могу наћи лица лишена слободе. Сачињено је 55 извештаја, а надлежним органима и посећеним институцијама кроз извештаје о посетама упућено је 265 препорука.

У обављању послова НПМ, Заштитник грађана је наставио сарадњу са Покрајинским заштитником грађана – Омбудсманом и удружењима, али и са међународним организацијама, посебно у области мониторинга положаја избеглица и миграната.

Обављено је укупно 40 посета полицијским управама и полицијским станицама у њиховом саставу, којима је кроз 11 извештаја упућено 129 препорука. Од укупног броја посета, обављене су и 3 посете полицијских управа и полицијских станица у њиховом саставу (ПУ Бор, ПУ Зајечар и ПУ Ниш), ради праћења поступања по раније упућеним препорукама. Посећено је укупно 10 завода за извршење кривичних санкција и кроз извештаје о посетама упућено је 80 препорука за уклањање утврђених недостатака. КПЗ за малолетнике у Ваљеву, ОЗ Краљево и ОЗ Нови Сад, посећени су током 2015. године ради праћења поступања по раније упућеним препорукама. НПМ тим је посетио две специјалне психијатријске болнице, као и два центра за ментално здравље. Такође, посетио је и три установе социјалне заштите домског типа, којима упућено 20 препорука за уклањање утврђених недостатака.

У 2015. години, НПМ је обавио седам тематских посета у циљу испитивања навода о тортури. Обављене су четири посете заводима (КПЗ Ниш, КПЗ Пожаревац-Забела, ОЗ Лесковац и притворска јединица у ОЗ Београд) и три посете у седиштима полицијских управа (ПУ Ниш, ПУ Лесковац и ПУ Пожаревац). Посете су биле ненајављене и спроведене су у вечерњим часовима. Без присуства припадника органа власти, интервјуисано је укупно 210 лица лишених слободе од којих нико није изнео наводе о тортури.

НПМ је посебну пажњу посветио праћењу поступања по препорукама Европског комитета за спречавање мучења, упућеним кроз претходне извештаје о посетама Републике Србије. У складу са наведеним, обављене су четири посете: Специјалној затворској болници, Казнено-поправном заводу у Пожаревцу, Клиници за психијатријске болести „Др Лаза Лазаревић“ и Специјалној болници за психијатријске болести „Горња Топоница“.

НПМ је у 2015. години започео праћење присилног враћања грађана Србије из земаља Европске уније којима нису прихваћени захтеви за азил. Представник Заштитника грађана је, обављајући послове Националног механизма за превенцију тортуре, пратио поступање полиције према лицима која су посебним чартер летом враћена из Диселдорфа у Србију. Присилно враћање спроведено је у сарадњи полиција Немачке, Холандије, Белгије и Србије, а у организацији Европске агенције за управљање оперативном сарадњом са спољним границама ЕУ (FRONTEX). Праћење присилног враћања особа чији су захтеви за азил одбијени је значајан превентивни елемент у заштити од мучења и других облика суровог, нечовечног и понижавајућег поступања. Током посете нису уочене неправилности у поступању према повратницима.

Уз подршку UNHCR-а, НПМ је у сарадњи са Београдским центром за људска права, обавио 59 посета установама које су надлежне у поступању према тражиоцима азила и избеглицама. Сачињено је укупно 30 извештаја о тим посетама, кроз које је упућено укупно 36 препорука за уклањање утврђених недостатака.

Настављена је сарадња у оквиру Мреже НПМ Југоисточне Европе (НПМ Мрежа). Представник НПМ учествовао је на састанку НПМ Мреже у Тирани који је био посвећен развијању посебне методологије за мониторинг у контексту избегличке кризе и миграција и који је био праћен конференцијом „Тражиоци азила, мигранти - третман у Југоисточној Европи“. Том приликом, представник НПМ Србије презентовао је дотадашњи рад у мониторингу поступања надлежних органа према избеглицама/мигрантима.

Имајући у виду да је НПМ у протекле четири године рада обишао све полицијске управе у Републици Србији, у циљу пуног спровођења упућених препорука кроз извештаје о посетама одржан је дијалог са представницима свих полицијских управа у Републици Србији. Поред разговора о даљем спровођењу препорука НПМ, тема дијалога била је и поступање по препорукама Европског комитета за спречавање мучења и нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања, које су упућене у досадашњим извештајима о посетама. Заменик заштитника грађана и представник НПМ представили су најзначајније налазе НПМ до којих се дошло приликом посета полицијским станицама у Србији. Дијалог је организован у сарадњи са Министарством унутрашњих послова и Мисијом ОЕБС у Србији.

Представници НПМ су у току 2015. године у циљу унапређења рада и стручног усавршавања учествовали у две студијске посете. У организацији Иницијативе младих за људска права и партнера из Црне Горе и Албаније, представници НПМ су били у студијској посети у Албанији, где су посетили затворе. Такође, у организацији Хелсиншког одбора за људска права, представници НПМ били су у студијској посети у Холандији и посетили Службу за пробацију, Министарство безбедности и правде и форензичку установу ИНФОРСА у Амстердаму.

Народна скупштина донела је Одлуку о давању сагласности на Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у стручној служби Заштитника грађана, којим је предвиђено формирање посебне јединице за обављање послова НПМ - Секретаријат НПМ. Сходно одредбама Правилника, Секретаријат НПМ је издвојен из Стручне службе Заштитника грађана и непосредно одговоран за свој рад Заштитнику грађана, односно заменику који помаже заштитнику грађана у обављању послова НПМ. Међутим, предвиђени број извршилаца (један виши саветник, један самостални

саветник и два саветника), није довољан с обзиром на мандат и потребе ефикасног обављања свих задатака. Стога је потребно оформити посебан сектор у оквиру институције Заштитника грађана, на чијем челу би био Секретар НПМ, који би био у нивоу Генералног секретара Стручне службе Заштитника грађана. Секретару НПМ би помагала два помоћника (један за мониторинг и један за сарадњу, извештавање и унапређење прописа), а потребан је и знатно већи број извршилаца. Такође, потребно је да помоћник и запослени задужени за мониторинг, имајући у виду карактер послова које обављају, имају сва права запослених у инспекцијским органима, полицијских службеника и запослених у Управи за извршење кривичних санкција који су у непосредном контакту са осуђенима. За потребе остваривања мандата НПМ неопходно је формирати посебну буџетску линију у оквиру буџета Заштитника грађана. У циљу стварања услова за ефикасан рад НПМ, потребно је без одлагања донети Закон о НПМ, којим ће се уредити организација и начин остваривања мандата НПМ.

IV ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Представници Заштитника грађана су, у циљу промоције и заштите права лица лишених слободе, у току 2015. године узели учешће на бројним конференцијама и округлим столовима. Заменик Заштитника грађана учествовао је на 25. седници Европског комитета за спречавање мучења, одржаној у Стразбуру. Циљ заседања, поред представљања досадашњег искуства у раду Комитета, било је представљање изазова који чекају у будућности све државе потписнице Европске конвенције о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих поступака и кажњавања.

Заштитник грађана је организовао Међународну конференцију „Изазови у остваривању људских права у избегличкој/мигрантској кризи“, на којој су учествовали представници институција Омбудсмана и националних институција за људска права из 26 земаља, као и представници дипломатског круга и невладиног сектора. Дводневна Конференција закључена је доношењем Декларације Омбудсмана/националних институција за људска права о заштити и промовисању права избеглица и миграната.

У току 2015. године успостављена је сарадња са скупштинским Одбором за рад, социјална питања, друштвену искљученост и смањење сиромаштва, у циљу размене информација о стању и актуелним проблемима у збрињавању избеглица и миграната, са нарочитим фокусом на рањиве категорије, као што су жене деца, особе са инвалидитетом, стари, итд. У складу са наведеним, заменик заштитника грађана и представници НПМ присуствовали су седници Одбора на тему „Збрињавање тражилаца азила у Србији“, организованој услед повећаног прилива избеглица из ратом захваћених подручја.

Током четврте периодичне посете Европског комитета за спречавање мучења и нечовечних или понижавајућих казни или поступака Републици Србији (од 26.5. до 5.6. 2015. године), чланови делегације Комитета састали су се са представницима НПМ пре почетка посете, како би им били представљени најзначајнији налази НПМ, приказ стања и положај лица лишених слободе у Републици Србији. Представници НПМ учестовали су и на завршним састанцима Комитета са надлежним државним органима, на којима су изнети прелиминарни налази из посете. На крају посете, у просторијама Заштитника грађана одржан је и засебан састанак чланова Комитета и представника НПМ, чије су основне теме биле овлашћења и надлежности НПМ, сарадња са надлежним органима, као и проблеми и изазови са којима се НПМ сусреће током свог рада. Представници Комитета похвалили су рад НПМ-а и истакли значај послова који обавља и поред недовољне кадровске попуњености. Након достављања извештаја о посети Републици Србији, НПМ ће наставити са праћењем поступања по препорукама из извештаја.

У циљу побољшања здравствене заштите у затворима, као и оснаживања улоге у превенцији тортуре, Заштитник грађана је у обављању послова НПМ организовао стручни скуп на тему „Улога лекара у затворском систему Србије“, на коме су се по први пут окупили лекари и друго медицинско особље запослени у свим заводима за извршење кривичних санкција. Скуп је био посвећен обуци заводског медицинског особља о стандардима заштите људских права и превенцији тортуре у затворима, али је био и јединствена прилика да лекари из разних завода размене своја мишљена, искуства и недоумице у раду са затворском популацијом.

Представник Заштитника грађана учествовао је у обуци васпитача која је организована за представнике Казнено-поправног завода за малолетнике у Ваљеву и Васпитно-поправног дома у Крушевцу. Том приликом, представљено је и поступање по препорукама упућеним Заводу и ВП Дому, кроз извештаје о посетама НПМ.

Представник Заштитника грађана имао је излагање на конференцији „Живот у заједници – основно људско право“, коју је организовало удружење Хелсиншки одбор за људска права у Србији. Поред осврта на услове боравка у установама, третману, упошљавању пацијената, недовољног броја медицинског особља, стигматизацији психијатријских пацијената ван психијатријских болница и примени мера за спутавање пацијената, представник Заштитника грађана је, као суштински проблем, истакао дугогодишњи (некад и доживотни) останак пацијената у установама, који временом постају скоро неспособни за живот ван установе, односно губе основне животне вештине.

Такође, представници Заштитника грађана су у току 2015. године учествовали на бројним семинарима и тренинзима. Уз подршку удружења Групе 484, похађали су неколико обука из области азила, миграција, дискриминације и међународног права људских права.

3.6. РЕСОР ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Донет је Закон о инспекцијском надзору и почела је примена појединих његових одредби.

1.2. Донета је Уредба о стручном усавршавању државних службеника.[303]

1.3. Донет је Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период 2015-2017. године.[304]

1.4. Закључен је Посебан колективни уговор за државне органе.[305]

1.5. Донета је директива о начину поступања Управног инспектората по поднетим притужбама на рад државних службеника у Управном инспекторату.

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Поступањем по предлозима Заштитника грађана и Повереника за заштиту равноправности за оцену уставности одредбе члана 20. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, Уставни суд је донео решење којим обуставља извршење појединачног акта или радње предузете на основу ове одредбе, услед чије би примене запосленим женама у јавном сектору по сили закона престао радни однос раније него мушкарцима.

2.2. Поступањем по препоруци Заштитника грађана, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Управни инспекторат донео је Директиву о начину поступања Управног инспектората по поднетим притужбама на рад државних службеника у Управном инспекторату.[306]

2.3. Поступањем по препоруци Заштитника грађана, Национална служба за запошљавање отклонила је пропусте на штету грађана и предузела мере како би информациони систем обезбедио израду службених аката на српском језику и ћириличком писму.

2.4. По сазнању да је Заштитник грађана покренуо поступак, Пореска управа предузела је мере како би, преласком на нов оперативни систем, обезбедила службену употребу српског језика и ћириличког писма у свом раду.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Министарство државне управе и локалне самоуправе не поседује капацитете да спроведе Реформу јавне управе на начин и у роковима које је само одредило, што последично доводи до лошег планирања процеса реформе државне управе.

3.2. Министарства не спроводе поступак припреме прописа, у складу са начелима утврђеним Резолуцијом Народне скупштине о законодавној политици, нити сагласно Методологији израде прописа коју је 2010. године усвојила Народна скупштина.

3.3. Измене Закона о буџетском систему[307] и измене Уредбе о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код

---

[303] „Службени гласник РС“, број 25/15.
[304] Службени гласник РС“, број 31/15.
[305] „Службени гласник РС“, бр. 25/15 и 50/15.
[306] Препорука Заштитника грађана, доступно на: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4486-2015-12-14-11-32-09.
[307] „Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - испр., 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон и 103/15.

корисника јавних средстава[308], нису успеле да отклоне све уочене проблеме у примени постојећих решења у пракси и допринесу, пре свега, ефикаснијем спровођењу процеса запошљавања.

3.4. Органи државне управе и носиоци јавних овлашћења недовољно или неефикасно сарађују и не размењују податке што угрожава извршавање закона и остваривање права грађана на начин и у обиму који им Устав и закон гарантују.

3.5. И даље није донет закон који би на системски начин уредио радно-правни статус запослених у органима аутономних покрајина и јединицама локалне самоуправе.

3.6. И даље у раду органа управе учестало долази до повреде или ускраћивања права грађана, као и понављања истих или сличних проблема у раду, који се поред лоше организације, нереформисане јавне управе и честог мењања законске регулативе, могу приписати и недостатку одговорности запослених и овлашћених лица, који врло често резултирају незаконитим и неправилним поступањем, односно непоступањем на штету грађана.

3.7. Поједини органи и организације не поступају по препорукама Заштитника грађана и одлукама управног суда (Министарство трговине, туризма и телекомуникација), односно препоруци Заштитника грађана и решењу Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (Комисија за акредитацију и проверу квалитета образовања).

3.8. Министарство државне управе и локалне самоуправе још увек није припремило Нацрт закона о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана и упутило га Влади ради утврђивања Предлога закона и упућивања Народној скупштини на усвајање.

3.9. Република Србија не предузима потребне мере према послодавцима који не извршавају своје обавезе исплате зараде и обрачунавања и уплате доприноса за социјално осигурање, па запослени остају без остареног права на зараду и права из обавезног пензијског, инвалидског и здравственог осигурања која им гарантује Устав Републике Србије.

3.10. Републичка администрација и даље није обезбедила да грађани добију све управне акте и службене потврде израђене на српском језику и ћириличком писму.

3.11. Информациони системи и техничка подршка раду јавне администрације, у значајном броју случајева, омогућава само употребу латиничког писма.

3.12. И даље није донет Кодекс добре управе, упркос чињеници да је Заштитник грађана, по угледу и у сарадњи са Европским омбудсманом, свој предлог овог акта упутио Народној скупштини још 2010. године.

4. Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана, по којима није поступљено:

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2014. годину:

- да **Влада** у сарадњи са другим надлежним органима донесе јасну одлуку о изменама Закона о службеној употреби језика и писама, како би се унапредило постојеће стање у области службене употребе српског језика и ћириличког писма.

4.2. Препоруке[309] Заштитника грађана у вези службене употребе српског језика и ћириличког писма нису извршене.

---

[308] „Службени гласник РС", бр. 113/13, 21/14, 66/14, 118/14, 22/15 и 59/15.

[309] Доступно на: http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr/podaci/dokumenta/-/478-preporuka-ministarstvu-za-ljudska-i-manjinska-prava-dravnu-upravu-i-lokalnu-samoupravu-u-vezi-sa-slubenom-upotrebom-srpskog-jezika-i-irilikog-pisma.

4.3. Народна скупштина и даље није разматрала Кодекс добре управе, који је Заштитник грађана, по угледу и у сарадњи са Европским омбудсманом, упутио још 2010. године.

5. Образложење

У 2015. години бележи се интензивна законодавна активност Министарства државне управе и локалне самоуправе. Усвајање Закона о инспекцијском надзору представља значајан помак у уређивању ове важне области и свеобухватан оквир поступања инспекцијских служби у обављању послова државне управе који се односе на инспекцијски надзор. Закон је објављен у службеном гласилу у априлу 2015. године[310], али је почетак примене већине одредаба овог закона одложен за годину дана након ступања на снагу закона, односно од 30.4.2016. године. Дана 30.4.2015. године почела је примена одредбе која уређује поступање инспекције у погледу делатности или активности надзираног субјекта која је у делокругу друге инспекције. Наиме, наведеном одредбом[311] прописано је да ако инспектор нађе да је надзирани субјекат повредио закон или други пропис чију примену надзире друга инспекција, дужан је да, према свом знању и искуству, о стању које је затекао састави записник. Инспектор је дужан да тај записник без одлагања проследи инспекцији у чијој надлежности је делатност коју обавља или активност коју врши надзирани субјекат, као и другом надлежном органу и Координационој комисији, ради предузимања радњи и мера из делокруга те инспекције, односно вршења заједничког инспекцијског надзора или сарадње у обављању послова. Непосредно по обавештавању надлежног органа, инспектор сачињава службену белешку о затеченом стању и учињеним обавештењима.

У наставку процеса реформе државне управе, последњим изменама и допунама Закона о државним службеницима[312] из 2014. године, постављени су темељи за увођење новог система обуке државних службеника, док су донетом Уредбом о стручном усавршавању државних службеника детаљније разрађена поједина решења ради реализације овог система.

Након више од годину дана од доношења Стратегије реформе јавне управе, донет је и Акциони план који операционализује њено спровођење у периоду 2015-2017.године. Акциони план предвиђа мере и активности за спровођење стратешких циљева утврђених Стратегијом као и рокове у којем ће се оне спровести. Међутим, оно што оставља сумњу да ће се планирано и остварити јесу мере и активности које су под окриљем реформе спровођене у 2015. години, а које не коинцидирају са планираним, као ни задатим роковима. Ефекти спровођења мера и активности у овој области видеће се тек у наредној години, с обзиром на то да је у 2015. години углавном утврђиван правни оквир за реформе.

Помак у унапређењу и заштити права запослених у државним органима представља потписивање Посебног колективног уговора за запослене у државним органима, који је омогућио већа права и повољније услове рада од права и услова рада утврђених законом.

Упркос интензивним законодавним активностима, у извештајном периоду није дошло до значајнијег напретка у спровођењу конкретних мера и активности на остварењу основних принципа реформе јавне управе: професионализацији, деполитизацији и рационализацији. Руковођено пре свега разлозима штедње, ово министарство је предложило доношење низа закона којима је покушало да уреди и рационализује запошљавање у јавној управи. Донет је Закон о начину одређивања максималног броја

[310] „Службени гласник РС“, број 36/15.
[311] Члан 30. став 1. 2. и 4. Закона о инспекцијском надзору.
[312] „Службени гласник РС“, број 99/14.

запослених у јавном сектору и припремљени су Нацрт закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима и Нацрт закона о систему плата запослених у јавном сектору који су били међусобно неусаглашени. Иако је министарство надлежно за дефинисање рокова за уређивање ових питања, у оквиру Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе, ипак није успело да задате рокове испоштује. То је резултирало убрзаним процедурама за доношење наведених прописа. Ове процедуре нису спровођене сагласно принципима и начелима утврђеним Резолуцијом о законодавној политици, коју је Народна скупштина донела 2013. године, нити сагласно Јединственим методолошким правилима за израду прописа која је Народна скупштина усвојила још 2010. године. Наиме, једно од најзначајнијих начела које предвиђа Резолуција јесте начело јавности које подразумева јавно представљање полазних основа законског уређивања дате области, нарочито циљним групама на које се односи, те најаву, припрему и усвајање прописа у редовном законодавном поступку који омогућава квалитетно учешће јавности на коју се ти прописи односе. Ово начело ни у делу припреме и расправе о полазним основама, а ни у делу који се односи на квалитетно учешће јавности. Полазне основе нити су доношене нити разматране у оквиру заинтересоване јавности, а што се тиче јавних расправа оне су само формално организоване и то у најкраћим могућим роковима, тако да ни нацрти системских закона нису имали организовану расправу дужу од месец дана. Не само да расправе нису временски биле усаглашене са врстом и значајем прописа који се доноси, него није било ни извештаја са наведених расправа у којима би се навеле пристигле примедбе и разлози зашто исте углавном нису прихваћене. Такође многа правила о изради прописа предвиђена Методологијом, а пре свега начин писања образложења, нису поштована. Наиме већина образложења садржи само пуку интерпретацију чланова без објашњења нових института и разлога за њихово увођење. Такође све је присутнија терминолошка неусклађеност прописа из исте области. Све наведено доводи до нејасноће прописа, непрецизности и неразумевања истих, што затим онемогућава њихову примену и ствара значајну правну несигурност. Због оваквог убрзаног припремања реформских прописа они су све више међусобно неусклађени па и често супротни, а многе од нормативних активности нису спроведене редоследом и на начин који је предвиђен Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе.

Поред неусаглашених политика и мера унутар самог система државне управе, за 2015. годину карактеристично је да је истовремено са даљим разграђивањем службеничког система на централном нивоу предложно увођење службеничког система на покрајинском и локалном нивоу. Све ово дубоко је супротно стратегији реформе јавне управе која предвиђа ширење службеничког система на ширу област јавне управе. Истовремено спровођење ригорозне политике смањења запослених у једном делу јавне управе, због неопходног хитног смањења утрошка јавних средстава, није праћено истоврсним мерама за смањење јавне потрошње на другим местима, како је Стратегијом реформе јавне управе предвиђено, те уместо реорганизације и укидања непотребних организационих облика у систему јавне управе, оснивају се и најављује се оснивање нових органа и организација без јасног образложења. Такве политике супротстављају се једна другој и све активности на смањењу јавне администрације обезвређују се запошљавањем новог кадра у наведеним новооснованим органима и организацијама. Најупечатљивији примери за наведено су најава формирања дечјег омбудсмана, као и формирање агенције за вођење спорова у поступку приватизације.

Извештајни период обележила је и јавна расправа о Нацрту закона о систему плата запослених у јавном сектору, чија организација и спровођење представљају школски пример лоше управе. Јавна расправа о овом Нацрту закона, суштински је започела тек по њеном формалном окончању. Повремено праћена протестима запослених у појединим сегментима јавне управе, свој епилог добила је у Састанку премијера са представницима независних државних органа и синдиката запослених у јавној управи, уочи седнице Социјално-економског савета Републике Србије на којој је разматран текст

Нацрта закона који је формално прошао процедуру усаглашавања са надлежним државним органима.

Наиме, већ приликом првог представљања текста Нацрта закона о систему плата запослених у јавном сектору, Заштитник грађана и други независни државни органи, као и представници стручне јавности ставили су озбиљне примедбе на предложени текст Нацрта закона. Заштитник грађана је Министарству доставио писане примедбе на текст Нацрта закона који је разматран у јавној расправи. Јавна расправа је формално закључена без извештаја. Нису послата обавештења учесницима да ли су примедбе на Нацрт закона усвојене и које, и зашто неке или пак већина од њих нису усвојене. Након тога је уследило неколико „кругова" усаглашавања текста Нацрта закона о систему плата запослених у јавном сектору са надлежним државним органима, у којима је Заштитник грађана изнова и изнова понављао своје примедбе. Заштитник грађана је у својим мишљењима које је упућивао ресорном министарству предочио да решења у Нацрту закона отварају низ питања која, уколико не буду сагледана и на ваљан начин разрешена, прете да угрозе концепт реформе јавне управе, који је дефинисан и планиран Стратегијом реформе јавне управе**.** Један од кључних ставова Заштитника грађана био је да је јединственом уређивању система плата у јавном сектору требало да претходи уређивање јединственог система радних односа да би се показали прави ефекти реформе у овој области, односно да би пропис био применљив. Заштитник грађана је, такође, изнео став да у оквиру уређивања система плата у јавном сектору морају да буду обухваћена и јавна предузећа и Народна банка Србије, јер су и они део јавног сектора. При томе је указао да су управо јавна предузећа кључни генератори нетранспарентног утрошка јавних средстава, пре свега, кроз нетранспарентан систем запошљавања и неуређен систем плата.

Током 2015. године у оквиру овог ресора грађани су се притуживали на рад државних органа и органа јединица локалне самоуправе у вези са остваривањем права на рад и права из радног односа, као и на рад Управног инспектората, Министарства државне управе и локалне самоуправе у погледу поступања по њиховим представкама на рад поменутих органа у области радних односа. Запослени у државној управи и јединицама локалне самоуправе притуживали су се на незаконитости, дискриминацију и злоупотребе овлашћења приликом запошљавања, спровођења јавних конкурса, премештаја, умањења примања, дугогодишњег рада на одређено време.

Заштитник грађана и Повереник за заштиту равноправности упутили су Уставном суду Предлог за оцену уставности одредаба члана 20. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору. Истовремено је предложено да се до доношења коначне одлуке, обустави извршење донетих појединачних аката, односно радњи које се предузимају, на основу наведене одредбе.[313] Уставни суд је поступио по предлогу, доневши решење којим је обуставио извршење појединачног акта или радње предузете на основу одредаба тог члана, до доношења коначне одлуке о сагласности оспореног члана са Уставом.[314] Разлог за упућивање поменутог предлога је чињеница да наведена одредба мења положај и права грађана гарантованих прописима Републике Србије, јер императивно налаже престанак радног односа испуњењем услова за старосну пензију, супротно условима који су прописани другим законима. Иако одредбама овог члана нису експлицитно наведене разлике између права мушкараца и жена, суштински се ове одредбе односе само на жене одређеног старосног доба које су запослене у јавном сектору. Овакво прављење разлике нема објективног и разумног оправдања. Поред законитог циља – да се утврди максималан број запослених у јавном

[313] Предлог за оцену уставности доступан на: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/zakonske-i-druge-inicijative/4347-2015-09-30-11-11-12.
[314] „Службени гласник РС", број 85/15.

сектору и да се одреде услови под којима ће запосленима у јавном сектору престати радни однос, неопходно је да средства за постизање тог циља буду примерена и нужна, као и да постоји сразмерност између мере која је предузета и циља који се том мером жели остварити.

Спора и недовољно уређена процедура за добијање сагласности за запошљавање и додатно радно ангажовање у јавном сектору довела је до проблема у раду појединих органа, чије су се последице на крају преваљивале на терет грађана. Илустративан пример тог проблема могао се уочити у Лозници, где услед споре процедуре за добијање сагласности, органи јединице локалне самоуправе извесно време нису могли да ангажују противградне стрелце, иако су за те намене била обезбеђена средства у буџету. Такође, спора и непрецизно уређена процедура око добијања сагласности за запошљавање, довела је у питање опстанак и функционисање установа и служби из области социјалне заштите, као што је био случај са Центром за развој услуга социјалне заштите „Кнегиња Љубица“ у Крагујевцу. Делатност субјеката у области социјалне заштите је од битног значаја за остваривање права рањиве групе грађана, а самим тим и извршавање законом предвиђених обавеза из области социјалне заштите и права особа са инвалидитетом.
Министарство државне управе и локалне самоуправе припремило је и Нацрт закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима, који је системског карактера, а садржи и одредбе којим се битно мења правни режим који уређује систем државних службеника у Републици Србији. Осим тога што у припреми Нацрта закона није испоштована прописана процедура и што су поново дати непримерено кратки рокови за давање мишљења, текст Нацрта закона садржао је и одредбе које нису усаглашене са правним системом Републике Србије. У мишљењу које је Заштитник грађана[315] упутио ресорном министарству истакнуто је да предложене измене не иду у правцу унапређења принципа заслуга, транспарентности и конкурентности унутар већ успостављеног службеничког система. Уместо да се ови принципи шире у друге сегменте јавне управе, они се кроз предложена решења урушавају на нивоу државне управе. На другој страни, паралелно са урушавањем службеничког система на централном нивоу државне управе, у Народној скупштини је предлог закона којим се први пут успоставља службенички систем на локалном и покрајинском нивоу.

Поводом свих поднетих аката, Министарство државне управе и локалне самоуправе је инсистирало на кратким роковима за достављање мишљења Заштитника грађана, али и осталих органа управе, потпуно пренебрегнувши чињеницу да се ради о актима којима се уређују системска питања, те да се у кратком временском периоду не могу сагледати њихове мањкавости, нити разрешити спорна питања.

Горе наведено говори о неадекватном поступку припреме прописа који није у сагласности са Резолуцијом Народне скупштине о законодавној политици, а нити са Јединственом методологијом за израду прописа. Овакав процес доводи до неусаглашености јавних политика што је једна од кључних активности која је препозната у Стратегији реформе јавне управе, за чије спровођење и праћење је пре свега задужено Министарство за државну управу и локалну самоуправу.

Број поднетих притужби и обраћања грађана овом органу, захтевом да се заштити, односно оствари право на службену употребу српског језика и ћириличког писма се не смањује и у извештајном периоду тај број је био повећан.

[315] Мишљење доступно на: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/4538-2016-01-14-11-06-20.

Контролисани органи управе, иако свесни обавезе да све службене акте израђују на српском језику и ћириличком писму, и даље располажу информационим системима, који омогућавају само употребу латиничног писма. Због тога је исте могуће добити на ћириличком писму, само на изричит захтев грађана, појединачним куцањем решења или службених потврда.

Јединствени информациони систем Националне службе за запошљавање, у коме се решења обрађују и припремају једнообразно на територији Републике Србије, подржава само примену латиничног писма. Извршењем Препорука Заштитника грађана, притужилац је добио службене акте на ћириличком писму, тако што су ручно откуцани, а Дирекција је започела процес измена информационог система.

Поступајући по притужби припадника националне мањине, због повреде права на употребу личног имена на језику и писму националне мањине, утврђено је да је програмска подршка за поједина пореска решења која се штампају у Централи Пореске управе, из ранијих периода и да је у целости програмирана на латиничном писму. Због тога се решења штампају на латиници, а имена пореских обвезника се конвертују из латиничног у ћириличко писмо. Пореска управа је у току поступка обавестила Заштитника грађана да је предузела мере као би обезбедила нов оперативни систем.

Неспорно је да, у току поступка или извршењем препорука Заштитника грађана, органи управе предузимају мере како би отклонили пропусте у вези службене употребе ћириличког писма, међутим, неприхватљиво је да девет година након доношења Устава, држава није постигла да се службена употреба српског језика и ћириличког писма остварује у складу са законом. У недостатку системских решења и потребних финансијских средстава, предмет притужби су и даље исти државни органи, о којима је Заштитник грађана извештавао претходних година.

Нажалост, Препоруке[316] Заштитника грађана у вези службене употребе српског језика и ћириличког писма нису извршене, а надлежна министарства, као и Народна скупштина и Влада који су упознати са Редовним годишњим извештајима Заштитника грађана за 2012.[317] и 2013. годину[318], и датим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе власти, нису предузели ниједну меру.

Као што је истакнуто у Редовном годишњем извештају за 2014. годину[319], на републичком нивоу, нема органа у чијој је надлежности да прати примену Закона о службеној употреби језика и писама и да предлаже и предузима потребне мере за унапређење стања у тој области. Због тога грађани имају очекивања да је Заштитник грађана државни орган који може да обезбеди службену употребу српског језика и ћириличког писма у раду органа управе и на то указује број поднетих притужби сваке године, којима грађани траже заштиту права на језик и писмо, као и број обраћања грађана који су незадовољни заступљеношћу латиничног писма у службеној употреби.

Податак о томе да органи управе отклањају пропусте када се грађани обрате овом органу, били су разлог да Заштитник грађана и овог пута скреће пажњу на своје мишљење да се проблем службене употребе српског језика и ћириличког писма, као и језика и писама националних мањина, може отклонити и стање унапредити уколико на републичком нивоу постоји орган власти у чијој надлежности је да прати примену

316 Доступно на: http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr/podaci/dokumenta/-/478-preporuka-ministarstvu-za-ljudska-i-manjinska-prava-dravnu-upravu-i-lokalnu-samoupravu-u-vezi-sa-slubenom-upotrebom-srpskog-jezika-i-irilikog-pisma.

317 Доступно на: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/godisnji-izvestaji

318 Доступно на: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/godisnji-izvestaji

319 Доступно на: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/godisnji-izvestaji

закона, предлаже и предузима потребне мера за унапређење стања службене употребе језика и писама.

II ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Заштитник грађана је одржао низ састанака са представницима надлежних органа везано за решавање проблема остваривања права грађана из социјалног осигурања. Састанци су имали за циљ да се у непосредној комуникацији са свим надлежним органима утврде кључни проблеми који онемогућавају грађане да своја права из социјалног осигурања остваре у потпуности, и да се утврди акциони план који ће предвидети активности и носиоце активности које у наредном периоду треба да изврше надлежни органи како би се омогућило што потпуније остваривање права грађана из области социјалног осигурања.

Одржан је и састанак са представницима Удружења за заштиту ћирилице Београд ради упознавања са надлежностима и поступком Заштитника грађана, као и активностима у вези са службеном употребом српског језика и ћириличког писма.

III КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Притужбу размотрио и доставио одговор притужиоцу управни инспектор на чији се рад притужба и односила

Заштитник грађана је примио притужбу којом је изражено незадовољство радом Министарства за државну управу и локалну самоуправу, Управног инспектората, поводом поступања по поднеску притужиоца. Притужилац се жалио на неправилности у раду тог органа, јер је његов поднесак размотрио и одговор му доставио управни инспектор на чији се рад и жалио. Поводом тога, упућене су препоруке Министарству државне управе и локалне самоуправе и Управном инспекторату да се поднесак притужиоца размотри, изврши надзор над радом Управног инспектората и достави одговор притужиоцу, као и да Управни инспекторат достави образложен одговор на притужбу, те упути извињење притужиоцу због пропуста у раду. Такође је препоручено да се убудуће приликом поступања по таквим обраћањима грађана у зависности од сврхе обраћања, поступа у складу са Законом о државној управи, којим је уређен надзор над органима управе у саставу и поступање по притужбама. Министарство државне управе и локалне самоуправе, Управни инспекторат, поступили су у остављеном року по свим упућеним препорукама.

Министарство финансија доставило мишљење када је за њим престала потреба

Притужиља је поднела захтев Министарству финансија како би добила мишљење о примени прописа. Административну таксу је уредно платила. Након протека законских рокова[320], ургирала је писаним путем и телефоном, али одговора и даље није било. Пошто су новонастале околности учиниле излишним мишљење које је тражила, поднела је захтев да јој се врати такса, поводом кога се Министарство финансија такође није оглашавало. Коначно, мишљење јој је достављено након седам месеци од подношења захтева, када је за њим престала потреба. Након што је Заштитник грађана покренуо поступак контроле, Министарство финансија је притужиљи уручило потврду да такса није искоришћена у складу са својом наменом, на основу које је остварила право на повраћај. Материјално обештећење у овом и сличним случајевима често не представља адекватну компензацију за правну несигурност, утрошак времена за

[320] Члан 80. став 1. Закона о државној управи, „Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14.

састављање ургенција и друге непријатности којима су грађани изложени због неажурног рада управе.

Национална служба за запошљавање годинама одбија захтев притужиоца да му изда службене акте израђене на српском језику и ћириличком писму

Притужилац од 2013. године у сваком поступку пред Националном службом за запошљавање – Филијала Београд, захтева да му се решење, потврде и уверења, односно сви службени акти израде и издају на српском језику и ћириличком писму. Захтеви су одбијани с образложењем да постојећи информациони систем подржава издавање службених докумената само на латиничном писму. Извршењем препорука Заштитника грађана притужилац је, уз извињење, добио све службене акте на српском језику и ћириличком писму, који су појединачно ручно откуцани а Дирекција Националне службе је започела процес преласка на нов оперативни систем, како би обезбедила службену употребу језика и писама, у складу са законом.

IV ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Народна скупштина** треба да размотри Кодекс добре управе који је Заштитник грађана упутио 2010. године.

2. **Министарство државне управе и локалне самоуправе** треба да процес „рационализације јавне управе“ спроводи на транспарентан, јасан и недвосмислен начин, како би јавност била упозната са очекиваним позитивним ефектима предложених решења.

3. **Министарство државне управе и локалне самоуправе** треба да предузме конкретне активности и мере с циљем постизања професионализације и деполитизације јавне управе и да суштински спроводи Стратегију реформе јавне управе.

4. **Министарства** треба да у изради прописа поштују принципе и начела законодавне политике утврђене Резолуцијом Народне скупштине, као и правила за израду прописа утврђена Методологијом израде прописа коју је Народна скупштина усвојила још 2010. године.

5. **Министарство државне управе и локалне самоуправе** треба да предузме конкретне активности ради подизања свести запослених о принципима добре управе и успостављања ефикасног механизма који би довео до предузимања и сношења одговорности запослених у јавном сектору, због кршења права грађана.

6. **Министарство државне управе и локалне самоуправе** треба да остави примерен временски период за разматрање предложених нацрта закона и осталих прописа, како би у потпуности били сагледани сви недостаци предложених решења којима се на системски начин уређује област јавног сектора.

7. **Надлежни државни органи** треба да ефикасно међусобно сарађују и размењују податке у поступцима решавања о правима, обавезама и правним интересима грађана, и да обавезу прибављања податка од органа јавне власти не преваљују на грађане, како би грађани правоваљано остваривали права гарантована Уставом и законом и како би се сачувао јавни интерес.

8. **Влада** треба да коначно обезбеди службену употребу српског језика и ћириличког писма у раду јавне администрације;

9. **Влада** треба да размотри потребу и начин на који ће ближе уредити службену употребу латиничног писма, у складу са Уставом.

10. **Министарство за државну управу и локалну самоуправу** треба да размотри Иницијативу Заштитника грађана за измене и допуне Закона о Заштитнику грађана и Нацрт закона упути Влади ради утврђивања Предлога закона и упућивања Народној скупштини на доношење.

3.7. РЕСОР ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Заштитник грађана не бележи значајнија постигнућа државе у овом ресору током 2015. године.

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Заштитник грађана је својим досадашњим радом, предузимањем низа различитих активности (састанци, непосредни контакти са органима, превентивно деловање), допринео да се приметно побољша сарадња са органима јединице локалне самоуправе и органима државне управе током овог извештајног периода.

2.2. Заштитник грађана је, у циљу отклањања уочених пропуста у раду комисија јединица локалне самоуправе за вођење поступка и доношење решења по захтеву за враћање одузетог земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа, Министарству пољопривреде и заштите животне средине као надлежном за формирање наведених комисија, упутио препоруке за отклањање уочених пропуста у њиховом раду и на тај начин допринео унапређењу остваривања права већег броја грађана у овој области.[321]

2.3. Заштитник грађана је упутио мишљење Министарству пољопривреде и заштите животне средине у којем је указао на потребу да Министарство у оквиру своје надлежности предузме све неопходне активности на припреми измена и допуна Закона о водама с циљем обезбеђивања његове потпуније и ефикасније примене.[322]

2.4. Заштитник грађана је упутио препоруке општини Баточина да предузме све расположиве активности с циљем извршења својих обавеза прописаних Законом о водама у смислу уређења и одржавања водотока и заштите од поплава.

2.5. Заштитник грађана је у 2015. години у овом ресору примио 481 притужбу у којима су подносиоци указивали на 541 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 539 предмета примљених у 2015. и ранијих година. Од укупно 51 поступка који су вођени, 21 (41,18%) поступак је окончан упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио 48 препорука, од којих је прихваћено 15 (31,25%), неизвршено 19 (39,58%), а у року за извршење 14 препорука. На основу броја утврђених (55) и отклоњених (36) пропуста[323], ефикасност у овом ресору је 65,45%.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Велики број јединица локалне самоуправе и даље није окончао поступке враћање одузетог земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа.

3.2. Општине Лазаревац, Коцељева, Љиг и Прокупље нису на задовољавајући начин сарађивале са Заштитником грађана.

---

321 Видети више у делу овог извештаја посвећеном пољопривреди и заштити животне средине.

322 Видети више у делу овог извештаја посвећеном пољопривреди и заштити животне средине..

323 Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

3.3. Органи јединице локалне самоуправе нису довољно посвећени решавању комуналних проблема.

3.4. Органи јединица локалне самоуправе и даље не постижу задовољавајуће резултате у свом раду у циљу ажурнијег поступања, услужности и коректнијег односа према грађанима и успостављања ефикасног начина рада, како би предупредиле понављање увек истих или сличних проблема у свом раду.

3.5. Органи јединица локалне самоуправе и даље неоправдано одуговлаче поступке које воде и не врше своја контролна овлашћења.

3.6. И даље постоје велики проблеми у вези са неспровођењем или неефикасним спровођењем извршења сопствених одлука органа јединица локалне самоуправе.

3.7. Органи јединица локалне самоуправе и даље не пружају довољно информација грађанима о њиховим правима и на закону заснованим интересима, као и могућностима које им стоје на располагању ради заштите њихових права и интереса када се суоче са проблемом у раду органа управе.

3.8. Извршење решења грађевинских инспекција јединица локалне самоуправе којима се налаже рушење бесправно изграђених објеката и даље се не спроводе.

3.9. Лоша сарадња и координација инспекцијских служби на локалном нивоу како међусобно тако и са другим оранима и организацијама.

3.10. Јединице локалне самоуправе не предузимају све расположиве активности на организацији послова заштите од елементарних непогода и не ангажују се ефикасније и интензивније на отклањању штетних последица услед непогода, које се преваљују на терет локалног становништва.

3.11. Општина Баточина и општина Бачка Паланка показале су висок степен незаинтересованости за решавање локалних проблема и задовољавање потреба локалног становништво.

3.12. Јединице локалне самоуправе не преузимају одговорност за неквалитетно и неефикасно вршење својих и поверених надлежности и не предузимају радње и мере на утврђивању појединачне одговорности својих запослених и одговорних лица за пропусте у раду.

4. Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана, по којима није поступљено:

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2014. годину:

- да **јединице локалне самоуправе** у свом раду воде рачуна о ефикаснијем поступању по захтевима грађана;
- да се **јединице локалне самоуправе** у већој мери ангажују у решавању комуналних проблема са којима се суочавају грађани на њиховим подручјима;
- да **јединице локалне самоуправе** предузму све потребне мере и радње како би се отклониле препреке и обезбедили услови за законито, благовремено, ефикасно и економично спровођење извршења сопствених одлука;
- да **јединице локалне самоуправе** информишу грађане о њиховим правима и начинима како да их остваре, као и да их обавештавају о могућностима подношења притужбе уколико су незадовољни поступањем запослених у органима јединице локалне самоуправе;
- да **јединице локалне самоуправе** предузму све потребне мере и радње како би организовале свој рад на начин који ће обезбедити да не долази до

понављања истих или сличних проблема у раду и да се недостаци у раду који доводе до повреде и ускраћивања права грађана отклањају благовремено.

4.2. Општинска управа градске општине Обреновац није поступила по препорукама Заштитника грађана које су јој упућене поводом непоступања по захтеву странке и трајању поступка преко двадесет година.

4.3. И после више ургенција, Општинска управа градске општине Лазаревац није обавестила Заштитника грађана о поступању по упућеним препорукама, а сам поступак контроле рада овог органа, био је отежан због неблаговременог поступања органа по захтевима Заштитника грађана.

4.4. Општина Бела Паланка није поступила по препоруци да уклони саобраћајни знак који је поставила без израде саобраћајног пројекта услед чега је онемогућено моторним возилима који имају већу носивост терета да пролазе улицом.

4.5. Општина Прокупље није поступила по препорукама Заштитника грађана да поступа по поднесцима и доставља одговоре притужиоцу и испуњава законске обавезе сарадње са Заштитником грађана.

5. Образложење

Заштитник грађана не бележи значајнија постигнућа државе у овом ресору током 2015. године. Грађани су најчешће указивали на пропусте у раду надлежних органа локалне самоуправе у виду недовољног ангажовања у решавању комуналних проблема. Нарочито су изражавали незадовољство поступањем вршиоца комуналних делатности, односно јавних предузећа, у погледу обављања послова из надлежности јединице локалне самоуправе као што су: испорука топлотне енергије, водоснабдевање, канализација, одношење комуналног отпада, паркирање, градски јавни превоз, одржавање гробаља и гробних места. Поменути проблеми су се и у овом периоду конкретно односили на висину цене за комуналне услуге, поступак наплате и обрачуна цене за пружене комуналне услуге, квалитет пружених комуналних услуга, изградња или непостојање водоводне и канализационе мреже, одношењем непрописно паркираних возила, као и због непостојања ефикасног система надзора над радом јавних предузећа.

Како Заштитник грађана нема овлашћења да контролише рад јединица локалне самоуправе у вршењу послова из изворне надлежности, грађани су у овим случајевима јасно и детаљно обавештавани којим надлежним органима могу да се обрате ради заштите својих права или су притужбе прослеђиване заштитницима грађана у јединицама локалне самоуправе, где такви органи постоје. У појединим случајевима, имајући у виду озбиљност проблема на који грађани притужбом указују, Заштитник грађана је, користећи своја посредничка овлашћења, као и право да пружањем добрих услуга и давањем савета делује превентивно с циљем унапређења рада органа управе и унапређења заштите људских права, надлежним органима јединице локалне самоуправе упућивао дописе указујући на важност и хитност решавања проблема у оквиру њихове надлежности.

Током 2015. године грађани су подносили притужбе и на рад органа јединице локалне самоуправе због непоступања по поднетим пријавама и захтевима, неблаговременог поступања по поднетим поднесцима, као и због неспровођења извршења донетих решења. Грађани су указивали и на постојање корупције у раду органа локалне самоуправе, на дужину трајања поступака пред надлежним органима, незаконите наплате таксе, на незадовољство радом матичара и инспекцијских служби.

Органи јединица локалне самоуправе и даље нису постигли значајније помаке у свом раду у циљу успостављања ефикасног система и ажурнијег поступања по поднетим захтевима и поднесцима, услужности и информисања грађана. Недовољно ангажовање, а у неким случајевима и потпуни изостанак поступања у решавању проблема грађана, и даље су присутни у великој мери. Још увек се, неретко без основа, одуговлаче поступци које органи јединица локалне самоуправе воде, па је тако честа појава да поступци трају и преко двадесет година.

Уочено је и да поједини органи јединица локалне самоуправе не врше своја контролна овлашћења. Такође, и даље постоје проблеми у погледу ефикасног спровођења извршења сопствених одлука органа локалне самоуправе. Заштитник грађана је и у 2015. години примио велики број притужби грађана због неизвршења решења грађевинских инспекција јединица локалне самоуправе којима се налаже рушење бесправно изграђених објеката, иако је 2014. године свим јединицама локалне самоуправе у Србији упућена препорука о обавези извршавања таквих решења.[324] Поступци извршења одлука које су органи локалне самоуправе дужни да спроведу по службеној дужности у законом прописаном року, углавном отпочињу тек по захтеву грађана, и често остану неспроведени до краја. Органи јединица локалне самоуправе не информишу јасно и прецизно грађане о њиховим правима и на закону заснованим интересима, као и могућностима која им стоје на располагању ради заштите њихових права и интереса.

И у овом извештајном периоду примљен је известан број притужби које су се односиле на рад комисија за враћање одузетог земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа, због чега је Заштитник грађана, након спроведеног поступка контроле законитости и правилности рада Министарства пољопривреде и заштите животне средине, упутио препоруке овом органу за отклањање уочених пропуста и недостатака у раду.

Генерално, унапређена је сарадња Заштитника грађана са органима јединица локалне самоуправе, које су у већини отклањале пропусте у свом раду одмах по покретању поступка контроле њиховог рада. Ипак, у овом извештајном периоду, бележи се и више негативних случајева. Органи општине Љиг и Прокупље прекршили су законску обавезу сарадње са Заштитником грађана, док су органи општине Лазаревац прво неблаговремено поступали током поступка контроле њиховог рада, да би потом, и поред више ургенција, одбили да се изјасне о упућеној препоруци Заштитника грађана. Коначно, председник општине Коцељева је, уместо да сам испита наводе притужбе, упутио исту Заштитнику грађана општине Коцељева, значајно успоравајући процес решавања проблема већег броја грађана.

Неки органи локалне самоуправе у овом извештајном периоду у појединим случајевима нису поступали по упућеним препорукама Заштитника грађана. Илустрације ради, Општинска управа градске општине Обреновац није поступила по препорукама које су јој упућене поводом непоступања по захтеву притужиоца. Притужилац се обратио Општинској управи градске општине Обреновац захтевом за поништај правноснажног решења о експропријацији непокретности које је донела ова Општинска управа 1986. године. Како је захтев поднет 2006. године, Општинској управи градске општине Обреновац упућена је препорука да хитно предузме све потребне мере како би у поновном поступку одлучила по захтеву притужиоца, поступајући притом по

[324] Видети више у делу овог извештаја посвећеном ресору грађевинарства и урбанизма.

обавезним инструкцијама другостепеног органа. Заштитник грађана препоручио је и да се акт донет у предметном поступку достави странкама у најкраћем могућем року, као и да се стара да њени органи у свом будућем раду, у поновљеним поступцима, увек поступају по обавезним инструкцијама другостепених органа изнетим у решењима којима се поништавају одлуке органа Општинске управе градске општине Обреновац, те поштују законом прописане рокове за одлучивање по поднетим захтевима.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Исправљен пропуст након поступка контроле Заштитника грађана

Притужилац је изразио незадовољство радом Општинске управе општине Крупањ поводом поступања по његовим поднесцима у вези са пресипањем пута у његовом насељу. Тим поводом се обратио комуналној инспекцији која је одбацила његов поднесак због ненадлежности, не проследивши поднесак надлежном органу у складу са Законом[325], због чега се обратио и начелнику Општинске управе. Након поступка контроле рада Општинске управе општине Крупањ, Заштитник грађана упутио је препоруку о томе како би уочени пропусти требало да се отклоне. Поступајући по упућеној препоруци, Општинска управа општине Крупањ је у писаној форми упутила извињење притужиоцу и пријаву притужиоца проследила надлежној инспекцији.

Поступање месно ненадлежног органа

Заштитник грађана је поступајући по сопственој иницијативи спровео поступак контроле законитости и правилности рада Градске управе града Београда, због тога што је комунална инспекција Градске управе града Београда, као месно ненадлежан орган, извршила инспекцијски надзор над применом Одлуке о оглашавању на територији града Београда, а да пре тога, о потреби вршења инспекцијског надзора, није обавестила комуналну инспекцију Општинске управе градске општине Звездара, као надлежни орган. У спровођењу наведеног инспекцијског надзора комунални инспектор Градске управе града Београда, након што је утврдио да су средства информисања непрописно постављена, није наложио њихово уклањање, нити је поднео захтев за покретање прекршајног поступак, како то прописи налажу, већ је учиниоцима прекршаја издао прекршајни налог, иако за то нису били испуњени услови утврђени Законом.[326] Ради исправљања пропуста, Заштитник грађана је Градској управи града Београда упутио препоруку, по којој је она поступила поништивши донете прекршајне налоге, и уступивши предмет надлежном органу.

Предуго трајање поступка инспекцијског надзора

Поводом притужбе да поступак инспекцијског надзора траје више од пет година, јер првостепени орган не поступа по обавезним инструкцијама другостепеног органа – Секретаријата за имовинске и правне послове Градске управе Града Београда, покренут је поступак контроле законитости и правилности рада Општинске управе градске општине Врачар. Након што је органу упућена препорука да поступи у складу са налозима и примедбама другостепеног органа, Општинска управа градске општине Врачар је одлучила по пријави притужиоца и донела одговарајуће решење, те исто доставила странкама у поступку.

[325] Члан 56. став 4. Закона о општем управном поступку, „Службени лист СРЈ", бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10.
[326] Члан 168. став 1. Закона о прекршајима, „Службени гласник РС“, број 65/13.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Јединице локалне самоуправе** треба да информишу грађане о њиховим правима и начинима како да их остваре, као и да их обавештавају о могућностима подношења притужбе уколико су незадовољни поступањем запослених у органима јединице локалне самоуправе.

2. **Јединице локалне самоуправе** треба да у свом будућем раду воде рачуна о ефикаснијем поступању по захтевима, дописима, пријавама и притужбама грађана, те да по истим поступају у законом прописаним роковима.

3. **Јединице локалне самоуправе** треба да благовремено, ефикасно и економично спроводе извршења сопствених одлука.

4. **Јединице локалне саомуправе** треба да се у већој мери ангажују у решавању комуналних проблема са којима се суочавају грађани на њиховим подручјима.

5. **Јединице локалне самоуправе** треба да предузму све потребне мере и радње како би организовале свој рад на ефикасан начин који ће обезбедити брзо, лако и потпуно остваривање Уставом и законом загарантованих права грађана.

6. **Јединице локалне самоуправе** треба да предузму све расположиве активности с циљем боље организације послова на заштити од елементарних непогода, укључујући спровођење инспекцијских надзора и усклађивања и усмеравање рада својих органа, јавних предузећа или организација чији је оснивач, као и да обезбеди све потребне услове да се у што краћем могућем року отклоне или ублаже све штете последица које трпи локално становништво услед пропуста у раду локалних органа.

7. **Јединице локалне самоуправе** треба да се постарају и да предузму конкретне активности за убудуће, без даљих одлагања и оправдања, с циљем да локалне инспекцијске службе постигну виши степен сарадње у раду како међусобно тако и с другим надлежним органима и организацијама.

8. **Јединице локалне самоуправе треба да преузму** одговорност за неквалитетно и неефикасно вршење својих и поверених надлежности, да грађанима надокнаде штету услед грубих пропуста у раду својих органа, као и да предузму одговарајуће активности на утврђивању појединачне одговорности запослених и одговорних лица за пропусте у раду.

3.8. РЕСОРИ ПРОСВЕТЕ И НАУКЕ, КУЛТУРЕ И ИНФОРМИСАЊА И ОМЛАДИНЕ И СПОРТА

ПРОСВЕТА И НАУКА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Донет је Закон о уџбеницима.[327]

1.2. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о високом образовању.[328]

1.3. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања.[329]

1.4. Донети су Правилник о ближим условима за избор директора установа образовања и васпитања[330], Правилник о сталном стручном усавршавању наставника, васпитача и стручних сарадника[331], Правилник о оцењивању ученика у средњем образовању и васпитању[332] и Правилник о основама васпитног програма[333].[334]

1.5. Донет је Правилник о листи стручних, академских и научних назива.[335]

1.6. Потписан је Посебан колективни уговор за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика.

1.7. У Министарству просвете, науке и технолошког развоја почео је са радом ENIC/NARIC центар за признавање страних високошколских исправа ради запошљавања.

1.8. Донет је Правилник о начину и поступку избора лица на листу оцењивача, програму обуке за оцењиваче, етичком кодексу лица која учествују у поступку одобравања уџбеника и поступку именовања чланова комисије за оцену рукописа уџбеника.[336]

1.9. Министарство просвете, науке и технолошког развоја наставило је интензиван рад на доношењу и усклађивању подзаконских аката којима се уређују наставни планови и програми, као и врсте образовања наставника у стручним школама.

1.10. Министарство просвете, науке и технолошког развоја почело је да објављује на интернет страни листе слободних радних места наставног и ненаставног особља у основним и средњим школама у Републици Србији, као и листе запослених у школама са непуним радним временом.

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Отклањањем пропуста у раду Министарства просвете, науке и технолошког развоја и установе образовања и васпитања и високошколске установе, одмах по сазнању да је Заштитник грађана покренуо поступак контроле њиховог рада, великом броју грађана омогућено је ефикасније остваривање права.

---

[327] „Службени гласник РС“, број 68/15.
[328] „Службени гласник РС“, број 68/15.
[329] „Службени гласник РС“, број 68/15.
[330] „Службени гласник РС“, број 108/15.
[331] „Службени гласник РС“, број 86/15.
[332] „Службени гласник РС“, број 82/15.
[333] „Службени гласник РС“, број 03/15.
[334] Видети више у делу овог извештаја посвећеном правима детета.
[335] „Службени гласник РС“, број 100/15.
[336] „Службени гласник РС“, број 87/15.

2.2. Поступајући по препорукама Заштитника грађана, Министарство просвете, науке и технолошког развоја отклањало је пропусте у раду, па је спроводило надзорне поступке над радом просветних инспектора јединица локалне самоуправе, грађанима достављало тражене информације и предузимало мере ради утврђивања личне одговорности за начињене порпусте у раду.

2.3. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, високошколска установа је отклонила пропуст у раду и обезбедила да Изборно веће донесе одлуку о предлогу за избор кандидата у звање наставника.

2.4. Давањем Мишљења у поступку припреме Закона о уџбеницима, као и препорука током претходних година, које је Министарство просвете, науке и технолошког развоја прихватило у највећем делу, Заштитник грађана је допринео да се на квалитетнији начин уреди област оцене квалитета уџбеника и њиховог стављања у промет.

2.5. Заштитник грађана је у 2015. години у овом ресору примио 131 притужби у којима су подносиоци указивали на 149 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 151 предмета примљених у 2015. и ранијих година. Од укупно 34 поступака који су вођени, 21 (61,76%) поступак је окончан упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио девет препорука, од којих је прихваћена једна препорука (11,11%), неизвршене четири (44,44%), а у року за извршење су четири препоруке. На основу броја утврђених (26) и отклоњених (22) пропуста[337], ефикасност у овој области је 84,62%.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Министарство просвете, науке и технолошког развоја, установе образовања и васпитања и високошколске установе и даље нису довољно ефикасни у одлучивању и обавештавању грађана поводом њихових захтева, иако постоји напредак у односу на претходне године.

3.2. Просветни инспектори Министарства просвете, науке и технолошког развоја не поступају у свим случајевима правовремено и ефикасно и недовољно примењују надзорна овлашћења у односу на органе којима је поверено вршење инспекцијског надзора, иако је у тој области уочљив позитиван помак.

3.3. Јединице локалне самоуправе и Министарство просвете, науке и технолошког развоја, упркос законским обавезама, не обезбеђују финансијска средства за редовно обављање образовно васпитне делатности, због чега су пословни рачуни једног броја школа у Србији годинама блокирани, а школе онемогућене да несметано пружају услуге образовања.

3.4. Министарство просвете, науке и технолошког развоја није утврдило Национални оквир квалификација.

3.5. Положај просветних радника је тежак, а њихов рад није довољно вредновани.[338]

3.6. Право студената на информисаност о њиховим правима и механизмима заштите није у довољној мери остварено.

---

[337] Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

[338] Видети више о томе: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/3643-2015-01-14-08-07-45. Заштитник грађана је о положају просветних радника писао и у Годишњем извештају за 2014. годину.

3.7. Инклузивно образовање деце и младих са инвалидитетом и тешкоћама у развоју није довољно развијено.[339]

3.8. Министарство просвете, науке и технолошког развоја и Национални савет за високо образовање нису обезбедили објективну, садржајну и ауторитативну спољашњу контролу рада високошколских установа када оне додељују стручне, академске и научне називе, односно звања и врше друга јавна овлашћења, односно примењују законе и на законима засноване прописе.

4. Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана, по којима није поступљено

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2014. годину:

- да **министар просвете, науке и технолошког развоја** донесе правилник којим ће се уредити полагање испита и стицање лиценце за директоре установа образовања и васпитања;
- да **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** предузме све мере како би се унапредио положај просветних радника, квалитет образовања и остваривање и заштита права ученика;
- да **Министарство просвете науке и технолошког развоја** утврди јединствени Национални оквир квалификација Србије.

4.2. Министарство просвете, науке и технолошког развоја није поступило по препорукама Заштитника грађана да без одлагања предузме мере у циљу деблокаде пословних рачуна Основне школе „Радица Ранковић“ у Лозовику и Техничке школе у Обреновцу.

4.3. Комисија за акредитацију и проверу квалитета образовања није поступила по препорукама Заштитника грађана да складу са решењем Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности достави тражену информацију од јавног значаја на један од законом прописаних начина.

4.4. Министарство просвете, науке и технолошког развоја и Национални савет за високо образовање нису поступили по мишљењу Заштитнка грађана да обезбеде објективну, садржајну и ауторитативну спољашњу контролу рада високошколских установа када оне додељују стручне, академске и научне називе, односно звања и врше друга јавна овлашћења, односно примењују законе и друге прописе.

5. Образложење

Извештајни период у области просвете обележила су унапређења нормативног оквира, кроз доношење више закона и подзаконских аката. Новим Законом о уџбеницима уређено је припремање, одобравање, избор, издавање, повлачење и праћење уџбеника. Закон уводи нове уџбеничке категорије, прописује правни основ за бесплатне уџбенике, укида лиценце за издаваче и уводи нове категорије издавача, нови поступак избора уџбеника на четири године, укључујући Листу одобрених уџбеника, нов начин формирања Каталога одобрених уџбеника. Законом се прописује и доношење Листе оцењивача рукописа уџбеника, уређује поступак утврђивања сумње на сукоб интереса, спречавање и санкционисање корупције приликом поступка избора уџбеника, прописује максималну малопродајну цену уџбеника, уводи менице као средство обезбеђења које се користи за обезбеђивање доступности уџбеника. Доношењем Закона превазилазе се проблеми настали у примени Закона о уџбеницима и другим наставним

[339] Видети више у деловима овог извештаја посвећеним правима детета и омладини и спорту.

средствима[340], унапређују се и уводе нова решења, а у циљу веће транспарентности поступка одобравања и избора уџбеника, смањења ризика од корупције у поступку избора уџбеника, обезбеђивања доступности уџбеника за све категорије ученика итд. У текст Закона уврштена је већина предлога Заштитника грађана датих у Мишљењу на Нацрт закона о уџбеницима, као и препоруке које је Заштитник грађана претходних година упућивао надлежним органима у вези са оцењивањем квалитета уџбеника пре њиховог стављања у употребу и процесом јавне набавке уџбеника.[341]

Министарство просвете, науке и технолошког развоја започело је рад на доношењу подзаконских аката у складу са Законом о уџбеницима. Донет је Правилник о начину и поступку избора лица на листу оцењивача, програму обуке за оцењиваче, етичком кодексу лица која учествују у поступку одобравања уџбеника и поступку именовања чланова комисије за оцену рукописа уџбеника[342]. На овај начин обезбеђени су услови за почетак примене Закона у делу који се односи на нови поступак одобравања уџбеника.

Законом о изменама и допунама Закона о високом образовању измењене су одредбе које уређују материју броја и распореда испитних рокова, као и право на финансирање студија из буџета по истеку редовног трајања студија. Изменом члана 90. Закона о високом образовању који уређује област испита и испитних рокова, прописано је да самостална високошколска установма статутом утврђује број и термине одржавања испитних рокова. На овај начин је обезбеђено да свака самостална високошколска установа ово питање уреди на начин који ће бити прилагођен одређеним посебностима и потребама установе. Такође, изменом одредби које уређују материју финансирања студија из буџета по истеку редовног трајања студија, проширен је круг лица која имају право да се финансирају из буџета, најдуже годину дана од истека редовног трајања студија.

Усвојеним изменама Закона о основама система образовања и васпитања брисана је одредба Закона[343], којом је на посебан начин био уређен престанак радног односа наставника, васпитача и стручних сарадника у односу на остале запослене у установи. Новим законским решењем, исти услови за престанак радног односа примењују се на све запослене.

Правилником о ближим условима за избор директора установа образовања и васпитања, прецизирани су услови за избор директора установа образовања и васпитања - директора предшколске установе и директора основне и средње школе. Међутим, министар просвете, науке и технолошког развоја још увек није прописао програм испита за директора, начин и поступак полагања испита, састав и начин рада комисије Министарства, односно надлежног органа аутономне покрајине пред којом се полаже испит за директора. Нису прописани ни садржина ни изглед обрасца лиценце за директора, садржај и начин вођења регистра издатих лиценци за директора, трошкови полагања испита, накнаде за рад чланова комисије и остала питања у вези са полагањем испита и стицањем лиценце за директора.

---

[340] „Службени гласник РС", број 72/09.

[341] Препоруке доступне на: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/2110-2012-01-19-08-58-38; http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/2595-2012-11-23-12-54-23; и http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/3300-2014-05-13-13-18-20.

[342] „Службени гласник РС", број 87/15.

[343] Члан 144. став 2. Закона.

Правилником о листи стручних, академских и научних назива утврђена је Листа назива, са назнаком звања одговарајућег степена студија из одговарајућих образовно-научних и образовно-уметничких области. Листом стручних, академских и научних назива, поред назива објављених у досадашњим правилницима, обухваћене су и измене и допуне стручних, академских и научних назива које је Национални савет за високо образовање утврдио током 2014. године и на седници одржаној у мају 2015. године.

Министарство просвете, науке и технолошког развоја објављује на интернет странама листе слободних радних места наставног и ненаставног особља у основним и средњим школама у Републици Србији, као и обезличене податке о запосленима на радним местима наставног и ненаставног особља у основним и средњим школама који су запослени са непуном нормом, и за које постоји обавеза укрупњавања норме по Посебном колективном уговору. Оваквим објављивањем података у сваком тренутку приказују се ажурне информације директно из школа, обједињују у исту националну базу и приказују се отворено и проверљиво за све школе, наставнике, представнике синдиката просветних радника и ширу јавност.

Министарство просвете, науке и технолошког развоја потписало је Посебан колективни уговор за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика са репрезентативним синдикатима у просвети. Потписивању Посебног колективног уговора претходио је штрајк просветних радника, а исти су у фебруару потписала два од четири репрезентативна синдиката. Друга два репрезентативна синдиката одбила су да потпишу Посебан колективни уговор и наставили су штрајк до априла 2015. године, када је исти окончан након што су представници Министарства просвете, науке и технолошког развоја и два синдиката потписали Споразум уз посредовање Републичке агенције за мирно решавање радних спорова.

У складу са Законом о високом образовању признавање стране високошколске исправе ради запошљавања, тј. професионално признавање спроводи Министарство просвете, науке и технолошког развоја преко ENIC/NARIC центра, који је отпочео са радом 1.10. 2015. године. До почетка рада овог центра, у складу са Законом о високом образовању, оба поступка признавања страних високошколских исправа (академско и професионално признавање) спроводиле су самосталне високошколске установе. Почетком рада ENIC/NARIC центра, омогућена је потпуна примена Закона о високом образовању у погледу поступка признавања страних високошколских исправа.

У извештајном периоду, настављена је добра сарадња између Заштитника грађана и Министарства просвете, науке и технолошког развоја. Министарство на све захтеве Заштитника грађана одговара благовремено и доставља тражене информације, а настављена је и пракса да се спорна питања успешно и ефикасно разрешавају на заједничким састанцима.

Просветни органи и установе у великом броју случајева отклањали су пропусте у свом раду одмах по сазнању да је Заштитник грађана покренуо поступак контроле законитости и правилности њиховог рада. Међутим, и у овом извештајном периоду бележе се случајеви у којима органи и установе нису благовремено, ефикасно и у законом прописаним роковима одговарали на захтеве и поднеске грађана.

Иако постоји напредак у односу на претходне године, просветни инспектори Министарства просвете, науке и технолошког развоја, поступајући по пријавама

грађана на органе којима је поверено вршење инспекцијског надзора, не предузимају у свим случајевима законска овлашћења благовремено и ефикасно.

У Републици Србији постоје школе чији су пословни рачуни блокирани због тога што школама нису пренета финансијска средства за извршење обавеза које школе имају по различитим основима. У јуну 2015. године, били су блокирани рачуни 115 школа, при чему 111 школа због неизмирених обавеза за које, у складу са Законом о основама система образовања, средства обезбеђује јединица локалне самоуправе.[344] Није успостављен ефикасан систем којим би се обезбедило редовно и благовремено испуњавање обавеза установа образовања и обавеза које Република Србија и јединице локалне самоуправе имају према установама образовања у складу са Законом о основама система образовања и васпитања. На тај начин угрожава се редовно функционисање установа образовања и васпитања, обављање образовно – васпитног рада, остваривање права ученика на образовање, права запослених из радног односа и права трећих лица утврђених судским одлукама. Министарство просвете, науке и технолошког развоја није отклонило ове пропусте, иако је Заштитник грађана Министарству упутио препоруке ради њиховог отклањања.

Иако већ годинама најављиван, а његово је доношење препоручио и Заштитник грађана, јединствени Национални оквир квалификација није донет. Овај документ треба да функционално повезује образовање и тржишта рада.

Положај просветних радника у 2015. години био је тежак, имајући у виду да је он 2014. године додатно ослабљен економским мерама штедње. Њихов рад није довољно вредновани. Законом о изменама и допунама закона о буџетском систему[345] прописано је да се у 2016. години плате запосленима у установама основног и средњег образовања и ученичког стандарда могу повећати за 4%, а у установама високог и вишег образовања и студентског стандарда за 2%.

Запослени у установама образовања и васпитања Заштитнику грађана обраћали су се због престанка радног односа, смањења фонда часова, немогућности допуне норме радног времена и преузимања, заснивања радног односа на неодређено време, неправилности у поступку спровођења конкурса за заснивање радног односа, покретања дисциплинских поступака, те непризнавања коефицијента након накнадног завршетка студија. У извештајном периоду, Заштитник грађана примио је и одређени број притужби којима је указано на злостављање на раду, као и притужби којима је затражена заштита у складу са Законом о заштити узбуњивача. Такође, у односу на претходне извештајне периоде, у овом је повећан број притужби на поступак избора директора установа, као и поступке разрешења директора и именовања привремених органа управљања установа.

Грађани су у притужбама Заштитнику грађана на рад високошколских установа указивали на неблаговремено поступање по поднесцима и захтевима студената и запослених, кршење кодекса професионалне етике од стране запослених и проблеме у вези са издавањем високошколских исправа. Притужбама је указивано и да на високошколским установама раде лица која не испуњавају услове у погледу образовања

[344] Према подацима Управе за трезор Министарства финансија, који су Заштитнику грађана достављени од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја на дан 15.6.2015. године.
[345] „Службени гласник РС“, број 103/15.

и звања. Истовремено, повећан је број притужби на поступак избора у звања наставника и сарадника на високошколским установама.

Студенти су се, у овом извештајном периоду, Заштитнику грађана обраћали поводом висине школарине и накнада које плаћају високошколским установама, проблема са којима се суочавају у поступку уписа на високошколске установе, али и више нивое студија, као и различите студијске програме, те поступак доделе студентских стипендија и враћања студентских кредита. Студенти су неблаговремено и непотпуно обавештени од стране органа високошколских установа и универзитета, као и Министарства просвете, науке и технолошког развоја о њиховим правима и механизмима којим иста могу да заштите, а по поднесцима и захтевима студената органи неблаговремено поступају.

II ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Конференција „Инклузијада интернационал 2015“

Представници Заштитника грађана учествовали су на завршној конференцији пројекта „Инклузијада интернационал 2015“. Пројекат је информативно–едукативног карактера и конципиран је тако да се кроз различите активности размене примери добре праксе пружања подршке студентима и младима са хендикепом. Циљ конференције био је креирање практичних политика у области високог образовања и њихово спровођење од стране доносиоца одлука како би се смањиле социјалне баријере у високом образовању и побољшао положај студената и младих са хендикепом у друштву и академској заједници. Конференцији су присуствовали и министар просвете, науке и технолошког развоја, представници државних органа и цивилног друштва.

Радионица „Даљи кораци у имплементацији инклузивног образовања“

Представник Заштитника грађана учествовао је на радионици „Даљи кораци у имплементацији инклузивног образовања“, коју је организовало Министарство просвете, науке и технолошког развоја и УНИЦЕФ, уз подршку Швајцарске агенције за развој. Радионици су присуствовали представници државних институција, организација цивилног друштва и међународних организација. Тема радионице била је дефинисање приоритета у реализацији инклузивног образовања у области иновирања и ревидирања легислативе и институционалних решења, затим системско иновирање компетенција наставника као и начини и мере за унапређење школског етоса. Као најбитнији приоритети у јачању институционалних капацитета препознати су рад интерресорне комисије, успостављање ефективног система информисања, као и јасно дефинисање разлике између педагошких асистената и личних пратилаца.

Конференција "Интервенције засноване на доказима и изазови инклузије"

Представници Заштитника грађана присуствовали су конференцију о посебним образовним потребама под називом „Интервенције засноване на доказима и изазови инклузије“ коју су организовали Британски савет, Друштво дефектолога Србије и удружење грађана „Аутизам – право на живот“. Циљ конференције био је да истакне важност инклузивног образовања и адекватне обуке свих који раде са групама са посебним образовним потребама, као и да се поделе искуства из Велике Британије и региона, и понуде савети и решења који се могу применити.

„Политике и пракса инклузивног образовања у Србији“

Заменица заштитника грађана за права особа са инвалидитетом учествовала је на округлом столу *„Политике и пракса инклузивног образовања у Србији“* која је истовремено

била и пресек стања, активности и изазова у области инклузије деце и младих са тешкоћама у развоју и инвалидитетом, као и представљање примера добре праксе инклузивног образовања и активности Мреже подршке инклузивном образовању и Групе за социјалну инклузију у оквиру Министарства просвете.

Састанак Заштитника грађана са представницима репрезентативног синдиката просветних радника

Заштитник грађана разговарао је у јануару 2015. године са представницима Гранског синдиката просветних радника Србије „Независност“ о побољшању положаја просветних радника у Србији и унапређивању образовног система и права ученика. О разговорима са просветним синдикатом „Независност“ Заштитник грађана је обавестио министра просвете, науке и технолошког развоја и подсетио на значај социјалног дијалога.

III КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Иако је испунио услове да се упише на Факултет у статусу буџетског студента, уписан у статусу самофинансирајућег студента

Министарство просвете, науке и технолошког развоја није отклонило пропусте због којих је притужилац уписан на високошколску установу у статусу самофинансирајућег студента, иако је испуњавао прописане услове за упис у статусу студента чије се студије финансирају из буџета Републике Србије.

Притужилац је полагао пријемни испит на високошколској установи и рангирао се на конкурсу у оквиру броја који је утврђен за упис буџетских студената. Међутим, високошколска установа због чињенице да је већ једном био уписан као буџетски студент на истом нивоу студија, али на другој високошколској установи, дозволила је да упише студије само у статусу самофинансирајућег студента. Приликом уписа, притужилац није имао уписан ниједан студијски програм, односно у том тренутку није био студент и испуњавао је прописане услове да буде уписан у статусу студента који се финансира из буџета. У поступку који је спровело по пријави притужиоца Министарство није отклонило пропуст високошколске установе на који је пријавом указано.

Министарству су упућене препоруке да у сарадњи са високошколском установом предузме мере, како би се отклонио пропуст и последице пропуста на штету притужиоца. Заштитник грађана прати поступање по овим препорукама.

Недостатак кворума одлагао доношење одлуке о предлогу за избор у звање редовног професора пет месеци

Изборно веће високошколске установе није разматрало нити донело одлуку о предлогу Комисије за писање извештаја да притужилац буде изабран у више научно звање ни након пет месеци од када су се стекли услови за одлучивање о предлогу. Услед пропуста у раду високошколске установе, подносиоцу притужбе повређено је право на рад, као и право да у прописаној процедури у примереном року буде одлучено о предлогу за његов избор у звање редовног професора. Након што је Заштитник грађана упутио препоруку високошколској установи, Изборно веће одлучило је о предлогу Комисије.

Блокирани рачуни установе узрок многих проблема

Министарство просвете, науке и технолошког развоја начинило је пропусте у раду тако што није благовремено предузело мере ради деблокаде пословних рачуна две установе

образовања који су блокирани у поступку принудног извршења правоснажних и извршних пресуда надлежних судова, ради накнаде штете.

Заштитник грађана је утврдио да су рачуни школа у конкретним случајевима блокирани од 2013. године, односно новембра 2014. године, те да због тога школе не могу да обезбеде нормално функционисање и редовно и квалитетно обављање образовно – васпитног рада. Иако су се више пута обраћале Министарству и јединицама локалне самоуправе, школе су остале без конкретног одговора како и на који начин да у одсуству сопствених средстава отклоне сметњу за редован рад. Министарство и јединице локалне самоуправе пребацивале су одговорност једна на другу.

Министарство просвете, науке и технолошког развоја није поступило по препоруци Заштитника грађана да, по потреби у сарадњи са другим органима, без одлагања предузме мере у циљу деблокаде пословних рачуна школа.

IV ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди да се на све захтеве грађана упућене Министарству, установама образовања и васпитања и високошколским установама одговара благовремено, ефикасно и у законом прописаним роковима.

2. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди благовремено и ефикасно поступање просветних инспектора.

3. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди и успостави ефикасан систем за редовно и благовремено испуњавање обавеза установама образовања и васпитања, као и обавеза које Република Србија и јединице локалне самоуправе имају према установама образовања и васпитања, а како не би долазило до блокаде пословних рачуна, односно како би се исти у случају блокаде брзо и ефикасно деблокирали.

4. **Министарство просвете науке и технолошког развоја** треба да утврди јединствени Национални оквир квалификација.

5. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да предузме све мере како би се унапредио положај просветних радника, квалитет образовања и остваривање и заштиту права ученика.

6. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја и високошколске установе** треба да предузму мере у циљу информисања студената о њиховим правима и механизмима заштите истих.

7. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да интензивира рад на потпуном увођењу начела инклузивног образовања у све нивое образовног процеса.

8. **Министар просвете, науке и технолошког развоја** треба да донесе правилник којим ће се уредити полагање испита и стицање лиценце за директоре установа образовања и васпитања.

9. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** и **Национални савет за високо образовање** треба да обезбеде објективну, садржајну и ауторитативну спољашњу контролу рада високошколских установа када оне додељују стручне, академске и научне називе, односно звања и врше друга јавна овлашћења, односно примењују законе и на законима засноване прописе.

10. **Национални савет за високо образовање** треба да обезбеди да Комисија за акредитацију и проверу квалитета образовања поступи по препорукама Заштитника грађана.

КУЛТУРА И ИНФОРМИСАЊЕ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Донет је Правилник о заштити малолетника у области пружања медијских услуга.[346]

1.2. Донет је Правилник о заштити људских права у области пружања медијских услуга.[347]

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Регулаторно тело за електронске медије унапредило је надзор над поступањем емитера у конкретном случају.

2.2. Заштитник грађана је својим медијским иступима и у 2015. години подигао свест о штетности „таблоидизације" медија, државе и друштва, те пружио ослонац независном и објективном истраживачком раду новинара и редакција.

2.3. Заштитник грађана је наставио и у 2015. години да својим јавним иступањима подстиче јачање свести о вези између заштите основних људских и грађанских права и медијских слобода, да указује на озбиљне претње тим слободама које су последица злоупотребе медија, као и на потребу да друштво посвети значајнију пажњу тим питањима.

2.4. Заштитник грађана је у 2015. години у овом ресору примио 34 притужби у којима су подносиоци указивали на 30 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 22 предмета примљених у 2015. и ранијих година. Од укупно 11 поступака који су вођени, један поступак (9,09%) је окончан упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У овом ресору у 2015. години Заштитник грађана није упутио ниједну препоруку након контролног поступка. На основу броја утврђених (1) и отклоњених (1) пропуста[348], ефикасност у овом ресору је 100%.

[346] „Службени гласник РС", број 25/15.

[347] „Службени гласник РС", број 55/15.

[348] Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Министарство културе и информисања и Регулаторно тело за електронске медије не спроводе адекватну контролу пружалаца медијских услуга, нити изричу одговарајуће мере и санкције у случају кршења закона, иако је Регулаторно тело за електронске медије отклањало пропусте у раду у конкретним случајевима на које је у поступцима контроле указивао Заштитник грађана.

3.2. Због садржаја које објављују медији су и даље изложени притисцима, а новинари и физичким нападима.

4. Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана, по којима није поступљено

4.1. Није у потпуности поступљено по предлогу за побољшање положаја грађана из извештаја Заштитника грађана за 2014. годину:

- да **Регулаторно тело за електронске медије** треба да се стара о заштити малолетника и поштовању достојанства личности у програмима који се приказују посредством радија и телевизије и да предузима законом предвиђене мере према емитерима који не поступају у складу са законом.[349]

5. Образложење

Правилник о заштити малолетника у области пружања медијских услуга и Правилник о заштити људских права у области пружања медијских услуга садрже одредбе којима се штите људска права и права детета у електронским медијима и детаљније су уредили обавезе емитера ради поштовања људских права и права детета. Посебно су значајне одредбе да се да се пружалац медијске услуге руководи најбољим интересима детета[350]; да сагласност родитеља за учешће детета у програму не ослобађа пружаоца медијске услуге одговорности за објављени садржај[351]; да у програму није дозвољено детету „постављати питања у вези са осетљивим породичним проблемима или у вези с темом која није прикладна његовом узрасту или га излагати ситуацији која код њега може изазвати осећање страха, стида, узнемирености или беса“[352]; да дете не може да учествује у програмском садржају који се односи на породични сукоб у који је оно непосредно или посредно укључено[353]; да су емитери дужни да јавност обавештавају истинито, потпуно, објективно и благовремено[354]; да се о трагичним догађајима извештава без сензационализма и уз поштовање права на приватност и достојанство[355]; да је забрањено емитовање програмских садржаја који вређају људско достојанство[356], садржаја који злоупотребљавају лаковерност[357] и говора мржње[358]; и друге одредбе.

Заштитник грађана је у протеклој години примио знатан број притужби грађана који су изразили незадовољство поступањем појединих емитера због приказивања ријалити програма који обилују насиљем и порнографским садржајем. Превентивним деловањем, сарадњом и вршењем контролне улоге, Заштитник грађана је утицао на ефикасност и законитост поступања Регулаторног тела за електронске медије приликом контроле рада емитера и заштите људских права, посебно права деце. Иако је

[349] Видети више у делу овог извештаја посвећеном правима детета.
[350] Члан 3. Правилника о заштити малолетника у области пружања медијских услуга.
[351] Члан 22. Правилника о заштити малолетника у области пружања медијских услуга.
[352] Члан 24. Правилника о заштити малолетника у области пружања медијских услуга.
[353] Члан 26. Правилника о заштити малолетника у области пружања медијских услуга.
[354] Члан 5-7. Правилника о заштити људских права у области пружања медијских услуга.
[355] Члан 19. Правилника о заштити људских права у области пружања медијских услуга.
[356] Члан 21. Правилника о заштити људских права у области пружања медијских услуга.
[357] Члан 23-25. Правилника о заштити људских права у области пружања медијских услуга.
[358] Члан 27. Правилника о заштити људских права у области пружања медијских услуга.

Регулаторно тело за електронске медије отклањало пропусте у свом раду које је утврђивао и на које је указивао Заштитник грађана, није успостављен ефикасан механизам надзора над применом закона од стране емитера и адекватног санкционисања за повреде људских права и права детета. Надзорни органи (Министарство културе и информисања и Регулаторно тело за електронске медије) недовољно покрећу надзорне поступке по службеној дужности због повреда права грађана и права детета, а санкције које се емитерима изричу често нису сразмерне степену повреде права.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Регулаторно тело за електронске медије изрекло мере емитерима због кршења закона

Након покретања поступка контроле од стране Заштитника грађана, Регулаторно тело за електронске медије је предузело мере из своје надлежности према пружаоцима медијских услуга због емитовања програмског садржаја којима су повређена људска права, а нарочито достојанство личности учесника програма, а емитер поступао противно Закону о јавном информисању и медијима и правилницима који уређују заштиту људских права у области пружања медијских услуга и заштиту малолетника у области пружања медијских услуга . Заштитник грађана је посебно скренуо пажњу на садржаје који могу да нашкоде физичком, моралном и менталном развоју малолетника. Пружаоцима медијских услуга, након покретања поступка Заштитника грађана, изречене су мере предвиђене законом.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство културе и информисања** и **Регулаторно тело за електронске медије** треба да, одмах по сазнању о могућем кршењу закона од стране писаних и електронским медија, предузимају законом предвиђене мере у циљу заштите права грађана и санкционисања незаконитог поступања.

МЕДИЈИ И ЉУДСКА И ГРАЂАНСКА ПРАВА

У медијској сфери, 2015. годину су обележиле тешкоће у примени нових медијских закона[359] и наставак притисака на новинаре, укључујући и физичке нападе. Истовремено, нису решени ранији случајеви убистава новинара, као ни неколико физичких напада на новинаре.

Очекивања да ће повлачење државе из власништва над медијима и конкурсно финансирање садржаја од јавног интереса из општинских, градских, покрајинског и републичког буџета, дефинисани новим медијским законима, битно утицати на заштиту јавног интереса у сфери информисања у великој мери су обесмишљена начином на који су ти закони примењени у пракси.

Након првих искустава у примени нове законске регулативе остаје оцена Заштитника грађана из Редовног годишњег извештаја за 2014. годину да медији у Србији „нису слободни у мери примереној за савремену европску државу и друштво, нити за овде већ једном достигнути нови медијских слобода“.[360]

[359] Закон о јавном информисању и медијима, Закон о електронским медијима и Закон о јавним сервисима, чија примена је почела 1.7.2015. године.
[360] Доступно на: http://www.ombudsman.rs/attachments/3733_Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202014.pdf.

Такво стање неминовно утиче на остваривање права грађана, посебно на право на брзо, објективно и тачно информисање. Заштитник грађана нема непосредне надлежности у односу на медије и поступак може да води само у оним случајевима у којима постоје пријаве за незаконито поступање органа јавне власти према новинарима, али има обавезу да укаже на проблеме.

Примена нових медијских закона

У целини гледано, јасно је да само доношење сета нових медијских закона није обезбедило очекивани напредак и да без прецизније подзаконске регулативе и снажнијег јавног друштвеног притиска битнијег побољшања неће бити.

Влада је успела да формално приведе крају повлачење државе из власништва над медијима, са изузетком два велика дневна листа, „Политике“ и „Вечерњих новости“, у којима и даље има акције. Купце је, према подацима Министарства културе и медија, нашло тридесет четири од укупно педесетак медија у друштвеном власништву предвиђених за приватизацију. Медији који нису приватизовани, према одредбама закона, иду у стечај.

Према подацима којима располажу новинарска удружења и асоцијације[361], од 73 медијске куће које су у коначном кругу приватизације биле у власништву државе и локалних самоуправа, продате су 34. Од 39 медија који нису нашли купца до краја прошле године угашено је најмање 13. Остали ће или бити угашени или ће њихове акције бити бесплатно подељене запосленима. Медијска удружења и асоцијације оштро су протестовали због тога што је Агенција за приватизацију, дајући предност Закону о приватизацији над Законом о информисању и медијима, практично онемогућила запослене у неприватизованим медијима да бесплатно поделе акције.[362] Уместо тога, Агенција за приватизацију је акције пренела у Акционарски фонд. Протести медијских удружења и асоцијација остали су без одјека.

Међу формално угашеним медијима је и државна агенција Танјуг која је, међутим, наставила несметано да ради. Остало је нејасно на који начин та агенција, у чијем приходу су до тренутка гашења државне дотације износиле више од 70 одсто, опстаје упркос формалном гашењу и на основу чега послује.

Новинарска удружења и асоцијације имали су озбиљне примедбе и на начин на који су поједини медији приватизовани, али тим поводом није било покретања судских поступака.

Највише прашине у јавности је подигла продаја чак седам локалних медија у различитим градовима једном бизнисмену. У неколико случајева локалне медије је купио за износ који је мањи од износа новца који су локалне власти на конкурсу за пројектно финансирање доделиле тим медијима непосредно уочи трансакција.

Повлачење државе из власништва над медијима прати увођење новог начина трошења буџетских средстава намењених за информисање. Та средства сада је могуће добијати само путем јавних конкурса које, на основу јавног интереса, расписују локалне самоуправе, покрајина и Република Србија. Будући да о расподели новца одлучују независне комисије у којима су и представници медија, овакав приступ оставља солидан простор за ефикаснију борбу за транспарентност целог процеса.

[361] Доступно на: http://www.nuns.rs/info/activities/26123/privatizacijo-tvoje-je-prezime-gasic.html.

[362] Видети више у делу овог извештаја посвећеном правима националних мањина.

Комисије су често при расподели водиле рачуна и о социјалном моменту, па су већем броју медија додељиване мање суме новца, како би им се омогућио какав-такав опстанак. У неколико случајева локалне самоуправе су, према наводима новинарских удружења и медијских асоцијација, напросто игнорисале одлуке независних комисија.

Према подацима Удружења новинара Србије (УНС) локалне власти су, у просеку, за пројектно финансирање издвајале један одсто локалног буџета, што удружења и асоцијације сматрају недовољним. УНС је поново затражио да се локалне самоуправе обавежу на обавезно издвајање два одсто из буџета за ове намене, што подржавају и остала удружења и асоцијације. Представници органа јавне власти, међутим, кажу да за доношење овакве одлуке нема законског основа.

Охрабрује чињеница да новинарска удружења и асоцијације тесно сарађују и прате спровођење конкурса за медијске садржаје и да су често успевала да благовремено онемогуће изигравање закона и духа медијских реформи. Али, стриктно поштовање јавног интереса и даље није обезбеђено.

Таблоидизација и говор мржње

Медији и даље крше права грађана и служе се говором мржње, упркос томе што медијска удружења, саморегулаторно тело Савет за штампу и удружења веома оштро реагују на такве појаве. Механизми саморегулације медија и даље су прилично слаби и недовољно утицајни да би у значајнијој мери онемогућили овакве појаве.

Регулаторно тело за електронске медије (РЕМ) није успело да обезбеди примат јавном интересу у кључним РТВ станицама, па је Србија суочена са доминацијом такозваних ријалити садржаја који су испод сваког моралног и цивилизацијског нивоа. Гледаност тих шоу програма је велика, а РЕМ у току 2015. године њихово емитовање није успео да ограничи на 23 сата увече, па су и даље доступни гледаоцима свих узраста током целог дана.

Кампање против личности или организација, засноване махом на полу-информацијама или потпуним лажима, добиле су нови замах, а механизми који би могли да их блокирају нису разрађени. Медијска удружења и асоцијације редовно осуђују овакве поступке, али конкретних ефеката нема.

Одливање информација о истрагама које су у току остало је уобичајена пракса коју различити центри моћи користе како би утицали на исход самих истрага. Селективно пласирање информација и полу-информација у јавност није могуће без подршке или директног учешћа представника органа јавне власти (тужилаштва, полиције), али због тога до сада нико није сносио последице.

Напади и притисци на новинаре

Забринутост изазива и чињеница да се новинарска удружења и даље жале на прикривене притиске на медије (кроз ограничавање доступности огласима и друге мере утицаја на пословање медија). Највиши представници јавне власти и даље о медијима и новинарима чије извештавање им се не допада јавно говоре као о „субверзивним елементима“.

У току прошле године, број физичких напада и других облика притисака на новинаре поново је почео да расте. Регистар који је формиран на сајту НУНС-а показује да је 2015. године било укупно 38 таквих напада, док их је 2013. и 2014. било по 23. Прошле године је, према том регистру, било укупно 11 физичких напада на новинаре, три напада на имовину новинара, 21 вербална претња и три случаја која су окарактерисана као притисак на новинаре.

Новинарска удружења и асоцијације све чешће се жале на поступке органа према извештачима који обављају свој посао. Карактеристичан је случај физичког ометања рада екипе портала „Истиномер“ коју је Комунална полиција онемогућила да сними прилог о радовима на градилишту „Београда на води“. Заштитник грађана је тим поводом водио поступак и утврдио да је Комунална полиција за само десетак минута начинила 30 незаконитости и неправилности у поступању према новинарима и упутио јавну препоруку за разрешење начелника Комуналне полиције Града Београда због тог догађаја.

Крајем прошле године НУНС је затражио смену министра одбране Братислава Гашића због сексистичког коментара на рачун новинарке ТВ Б92. Премијер је оштро осудио министрову изјаву и најавио његову смену, која је реализована почетком фебруара 2016. године.

ЉУДСКА ПРАВА У ОЧИМА МЕДИЈА

Резултати истраживања „Перцепција јавности у вези са правима рањивих група у Републици Србији и познавање надлежности и перцепција рада Заштитника грађана“[363] које је за потребе Заштитника грађана у марту 2015. године спровео ЦЕСИД, говоре да грађани Србије не показују висок ниво задовољства односом државе према људским правима и начином на који се она штите. Скоро две трећине испитаника (60%) сматра да држава Србија мало или нимало води рачуна о поштовању људских права. Петина жена - испитаница сматра да су им права кршена јер су припаднице те групе, а велики проценат особа са инвалидитетом, чак 70%, верује да су им права кршена зато што су припадници „невидљиве“ групе. Грађани најмање пажње придају правима ЛГБТИ популацији и притвореницима, показало је истраживање.

Жене у очима медија

У појединим медијима информације о насиљу, у којима су неке жене завршиле и са тешким повредама и смрћу, представљене су чак у шаљивим тоновима. Тако су се информације о телевизијском водитељу, који је наводно био насилан према својој партнерки, налазиле у рубрикама „забава“, „познате личности“, уз „духовите“ опаске о догађају („Тврдим да је А.М. заслужила да је ударе“[364] , „Људи подржавају то што сам тукао А.М“[365] , „Х. Д. претукао Ј. и поручио: Заслужила је да је одвалим од живота!“[366], „Балетан силеција урлао и давио глумицу. Курво, убићу и тебе и твог швалера!“[367]).

Поједини текстови о претученим женама обилују описима љубави, судбине, окићени најитимнијим детаљима живота партнера, али не и спремношћу да објасне како је заједница могла да спречи трагедију, како жене да поступе ако се нађу у сличној ситуацији, које државне институције су дужне да помогну да до трагедије не дође.

Жене, именом и презименом, доминирају и у текстовима који исмевају њихов понижавајући друштвени статус или пак отворено говоре о проституцији („Т. А.: Политичари најбоље плаћају“[368]). Имена политичара, потенцијалних муштерија и осталих мушкараца из јавног живота се и даље држе у тајности, што говори о дубоко

[363]Доступно на: http://zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izdavacka-delatnost/4174--2015.
[364] Изјава политичара у забавној емисији ТВ Пинк 11.4, пренео дневни лист Ало, 18.4.2015.
[365] Интернет страница часописа Свет, 21.2.2015. „На улици ми прилазе људи и пружају ми подршку. Нормално се крећем и, као што видите, излазим, али ниједном нисам имао никакав проблем”, рекао је С. за Ало на отварању кафане коју промовише.
[366] Интернет страница Свет, 13.4.2015.
[367] Курир, 5.8.2015.
[368] Блиц, 1.12.2015.

укорењеним предрасудама и неразумевању оваквих појава и у главама оних који пишу ове текстове.

Деца у очима медија

И у овој години медији говоре о међувршњачком насиљу и насиљу над децом, положају малолетних преступника, немогућности школовања најсиромашнијих, а све чешће отварају табу теме попут педофилије и инцеста. И даље се догађа да се објављују фотографије деце потписане именом и презименом. Право на заштиту идентитета, на које би у случајевима деце жртава требало да се обрати посебна пажња, не поштује се у потребној мери.

Жеђ за сензацијама и непознавање развојног процеса деце доводе до таблоидних наслова, који дају искривљене и нетачне судове о деци („Поражавајуће: за децу у Србији силовање је исправно!"[369]). У борби за тиражом објављују се информације које на најгрубљи начин могу да утичу на правилан развој и директно представљају кршење права деце. Позитивни примери нарочито успешних ђака и носиоца медаља са светских такмичења, осим тренутних обећања и похвала, не изазивају дужу пажњу медија. У текстовима се готово не види утицај образовно-васпитних установа у њиховом развоју, успех се тумачи личним способностима и великом подршком породице.

Ромска популација у очима медија

Главна одлика приступа медија у извештавању о ромској популацији је кратка, неутрална форма коју дају званични извори. Садржај говори углавном о њиховом веома тешком материјалном положају и социјалном статусу. Ромска популација се у појединим текстовима представља као тињајући извор сталних проблема, корисници социјалне помоћи из потенцијално криминогених средина („Ужас у смедереву: Ром обљубио девојчицу"[370]).

У коментарима читалаца у електронским медијима, Роми се често означавају као неправедно привилеговани у држави за разлику од осталих грађана. Овакви коментари и даље нису санкционисани од стране редакција. Регулаторна тела, на жалост, ни у 2015. години нису у довољној мери реаговала на емисије у којима је ромска популација изложена подсмеху.

Лица са менталним сметњама у очима медија

Текстови о лицима са менталним сметњама су и даље примери предрасуда и незнања („Ко је одговоран што опасни психијатријски болесници шетају улицом?"[371]). Објављују се подаци из здравствених картона пацијената, што је недопустиво, док суд здравствених радника који се баве овом тематиком и који објашњава праву природу психијатријске болести, није довољно видљив у медијима. Превентива психијатријских болести у медијима изгубила је битку у знатижељи за подацима из болничких картона, чије изношење представља најгрубље кршење људских права.

Избеглице/мигранти у очима медија

Већина медија је у 2015. години позитивно представљала напоре државних органа да помогну избеглицама/мигрантима који су пролазили кроз нашу земљу, посебно напоре Комесаријата за избеглице и миграције и Министарства унутрашњих послова. Слике

[369] Курир, 26.03.2015.
[370] Вечерње новости, 16.3.2015.
[371] РТС, 30.6.2015.

полицајца који грли сиријског дечака („Полицајац нежног срца: Ко је човек који је одушевио свет својом добротом“[372]) и мајки са децом у збегу обишле су свет. Велики простор у медијима посвећен је страховањима избеглица за живот и будућност. Хуманост која је исказана код прихвата избеглица замаглила је донекле чињеницу да су државни органи чинили пропусте у њиховом збрињавању.

ЛГБТИ популација у очима медија

Одржавање Параде поноса 2015. године прошло је без инцидента, са јаком полицијском заштитом, пренела је већина медија. Текстови о отпуштању Хелене, трансродне мајорке из Војске Србије и пребијање бившег члана неонацистичке организације Национални строј, такође трансродне особе, Дејане Поспиш, и њихово иступање у јавности узбуркали су јавно мњење. Тема трансродних особа постала је видљивија у односу на права осталих припадника ЛГБТИ популације., потврђујући још једном значај медија у осветљавању положаја маргинализованих и рањивих група.

ОМЛАДИНА И СПОРТ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Донет је Закон о спорту.[373]

1.2. Донета је Национална стратегија за младе.[374]

1.3. Донет је Акциони план за спровођење Националне стратегије за младе за период од 2015. до 2017. године.[375]

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Давањем Мишљења у поступку припреме Закона о спорту, које је Министарство прихватило у највећем делу, Заштитник грађана је допринео унапређењу стручног рада у спорту и побољшању положаја спортиста.[376]

2.2. Упућивањем Иницијативе за измене и допуне Закона о спорту, Заштитник грађана је унапредио област уговарања између спортских клубова/организација и малолетних спортиста.[377]

2.3. Заштитник грађана је у 2015. години у овом ресору примио осам притужби у којима су подносиоци указивали на седам повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 10 предмета примљених у 2015. и ранијих година. Од укупно три поступка који су вођени, један поступак је окончан (33,33%) упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У овом ресору у 2015. години Заштитник грађана није упутио ниједну препоруку након контролног поступка. На основу броја утврђених (1) и отклоњених (1) пропуста[378], ефикасност у овом ресору је 100%.

---

[372] Блиц, 10.9.2015.
[373] „Службени гласник РС“, број 10/16.
[374] „Службени гласник РС”, број 22/15.
[375] „Службени гласник РС”, број 70/15.
[376] Мишљење Заштитника грађана, доступно на: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/4326-2015-09-23-12-09-50.
[377] Иницијатива је доступна на: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/zakonske-i-druge-inicijative/3064-2013-10-29-13-04-54.
[378] Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. И поред чињенице да четвртину незапослених у Републици Србији чине млади, држава није донела целовит програми за запошљавање, образовање и стручно усавршавање младих.[379]

3.2. Нису успостављени адекватни механизми за информисање младих, као ни примерен и делотворан систем превенције, подршке и помоћи младима у борби против болести зависности и свих облика насиља, односно заштите менталног и репродуктивног здравља.

3.3. Држава није обезбедила младим особама, као посебно осетљивој популацији, да се здравствено осигуравају на терет буџета Републике Србије када не могу бити осигурани по другим основима.

3.4. Обухват младих високим образовањем је низак.[380]

3.5. Снижена је доступност средњег и високог образовања младима из осетљивих друштвених група.[381]

3.6. Инклузивно образовање деце и младих са тешкоћама у развоју није довољно развијено.

4. Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана, по којима није поступљено

4.1. Није поступљено по предлогу за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2014. годину:

- да надлежни органи и службе донесу целовите програме за запошљавање, образовање и стручно оспособљавање младих;

- да Министарство здравља размотри могућност да се младе особе, као посебно осетљива популација, здравствено осигуравају као чланови породице осигураника, односно на терет буџета Републике Србије, када не могу бити осигурани по другим основима.

4.2. У Предлог закона о спорту нису унети предлози из Мишљења Заштитника грађана који се односе на обезбеђивање трошкова утврђивања здравствене способности из обавезног здравственог осигурања за децу до 18 година, као ни одредбе које се односе на обавезе регистратора приликом регистрације спортских удружења.

5. Образложење

Закон о спорту значајно унапређује постојећа законска решења и подстиче развој спорта у Републици Србије, афирмише бављење спортом, пружа већу заштиту права и интереса спортиста, нарочито малолетних спортиста и пружа основ за развој и унапређења стручног рада у области спорта, посебно лица који се баве спортским радом деце и младих. У законски текст унета је већина предлога из Мишљења Заштитника грађана, посебно у делу који се односи на заштиту спортиста, деце, заштиту од дискриминације, унапређивање женског спорта и положаја жена у спорту, прекршајне санкције. У Закон су, на основу Мишљења Заштитника грађана, унете и одредбе којима

[379] Доступно на: http://www.mos.gov.rs/vesti/aktivnosti/predstavljen-novi-projekat-ministarstva-omladine-i-sporta-inicijativa-za-zaposljavanje-mladih-u-srbiji/?lang=lat.

[380] Мање од 23% грађана старости од 30 do 34 године има високо образовање, податак из Стратегије развоја образовања у Србији до 2020. године („Службени гласник РС“, број 107/12).

[381] Национална стратегија за младе за период од 2015. до 2025. године.

се гарантује право на одлуку и правни лек приликом одлучивања о захтеву за доделу националног признања и новчане награде, чиме се доприноси начелу законитости и правне сигурности.

У Закон нису унете сугестије из Мишљења Заштитника грађана које се односе на обезбеђивање трошкова утврђивања здравствене способности из обавезног здравственог осигурања за децу до 18 година. Заштитник грађана је указао да је неопходно да свако дете до 18 година буде обухваћено обавезним здравственим осигурањем, подсећајући да се у правном систему Србије дететом сматра свака особа млађа од 18 година и да сваком детету припада право на највиши могући стандард здравља и здравствене заштите, те да је супротно закону да се деца због узраста доводе у неједнак положај у погледу права која им припадају. Закон не садржи ни одредбе које прописују обавезе регистратора приликом регистровања спортских организација, а које је Заштитник грађана предложио у циљу веће заштите спортских организација приликом регистровања.

На основу Иницијативе за измене и допуне Закона о спорту, коју је Заштитник грађана упутио Министарству омладине и спорта још 2013. године, у Закон о спорту унете су одредбе којима је уређен начин и поступак закључивања уговора између спортских организација/клубова и малолетних спортиста у циљу заштите најбољих интереса деце и заштите деце од искоришћавања.

Влада је донела Националну стратегију за младе за период од 2015. до 2025. године (даље НСМ) која има за циљ унапређење запошљивости и запослености младих. НСМ утврђује основне принципе и очекиване резултате деловања свих субјеката омладинске политике ка унапређењу друштвеног положаја младих и стварању услова за остваривање права и интереса младих у свим областима. НСМ тежи обезбеђивању услова који ће омогућити младима да у потпуности достигну своје потенцијале и активно учествују у друштву. У реализацији НСМ учествују млади, Министарство омладине и спорта, министарства надлежна за посебне области у омладинском сектору и сви други значајни чиниоци, при чему Министарство усмерава и прати спровођење НСМ на локалном нивоу.

Четвртину укупног броја незапослених у Србији чине млади између 20 и 29 година, од којих само 14,7% има завршен факултет, а 50,8% средњу школу.[382]

Младима са инвалидитетом и тешкоћама у развоју не стоје на располагању одговарајуће услуге и мере подршке у образовању. Нису довољно развијене услуге подршке у предуниверзитетском и универзитетском образовању, засноване на начелу инклузивног образовања и социјалног укључивања, које доприносе побољшању услова школовања младих са инвалидитетом и тешкоћама у развоју, повећавају обухват младих средњим и високим образовањем и обезбеђују им једнаке могућности за студирање и укључивање у друштвене и животне токове.

Недовољно су развијене услуге превенције болести зависности и ризичног понашања младих, услуге помоћи и подршке младима у посебно осетљивим ситуацијама, превенције и заштите менталног и репродуктивног здравља. Велики број младих изложен је бројним факторима ризика по њихово физичко и ментално здравље: изложеност насиљу у различитим срединама (школи, заједници, породици) и стресу (више од половине средњошколаца је у последње две године било изложено макар једном стресогеном догађају[383]); висока стопа конзумирања алкохола и дувана;

[382] Национална стратегија за младе за период од 2015. до 2025. године.
[383] Национална стратегија за младе за период од 2015. до 2025. године.

неадекватна брига о свом здрављу (посебно репродуктивном); зависност од игара на срећу; и слично.[384]

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Без одлуке о захтеву за доделу националног признања

Поступајући по притужби спортисткиње на рад Министарства омладине и спорта због неодлучивања по захтеву за доделу националног признања, Заштитник грађана је утврдио да поступак одлучивања о додели националног признања није законски уређен, јер није прописана процедура предлагања и одлучивања, као ни правни лек на донету одлуку што даје могућност за бројне злоупотребе. Стога је Заштитник грађана упутио мишљење Министарству у којем је, између осталог, указао на потребу да се одредбе Нацрта закона о спорту које регулишу национална спортска признања, награде и стипендије допуне, тако што ће се уредити поступак одлучивања и прописати право на одлуку и правни лек. Министарство је прихватило Мишљење и уврстило ове одребе у текст Закона о спорту.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство омладине и спорта, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство здравља** и **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да успоставе адекватне механизме за информисање младих и услуге и службе за превенцију и подршку младима у борби против болести зависности и свих облика насиља, односно заштите менталног и репродуктивног здравља.
2. **Министарство здравља** треба да обезбеди да се младе особе, као посебно осетљива популација, здравствено осигуравају као чланови породице осигураника, односно на терет буџета Републике Србије, када не могу бити осигурани по другим основима.
3. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да интензивира активности како би што већем броју младих било доступно високо образовање.
4. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да интензивира активности како би средње и високо образовање учинио доступним младима из осетљивих друштвених група.
5. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да интензивира активности на примени начела инклузивног образовања у свим нивоима образовног процеса, укључујући и високо образовање.
6. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да предузму све неопходне мере како би се унапредио положај и побољшали услови за студирање и живот студената са хендикепом.
7. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство омладине и спорта и Национална служба за запошљавање** треба да донесу целовите програме за запошљавање и стручно усавршавање младих.

[384] Национална стратегија за младе за период од 2015. до 2025. године.

8. **Министарство омладине и спорта** треба да припреми измене Закона о спорту како би се обезбедиле услуге здравствене заштите малолетним спортистима у пуном обиму, у складу са Мишљењем Заштитника грађана.

9. **Министарство омладине и спорта** треба да припреми измене Закона о спорту којим би се прописале обавезе регистратора приликом регистровања спортских организација, у складу са Мишљењем Заштитника грађана.

3.9. РЕСОР ЗДРАВЉА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Донет је Закон о изменама Закона о здравственом осигурању.[385]

1.2. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о здравственој заштити.[386]

1.3. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о заштити становништва од заразних болести.[387]

1.4. Републички фонд за здравствено осигура омогућио је преко свог веб сајта проверу статуса поднетих захтева за исплату боловања.[388]

1.5. Закључен је Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.[389]

1.6. Почео је са радом Буџетски фонд за лечење обољења, стања или повреда које се не могу успешно лечити у Републици Србији

1.7. Здравство Србије напредовало је за шест степеница, са убедљиво последњег места, на Европском здравственом потрошачком индексу („*Euro Health Consumer Index*“).[390]

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Поступањем по мишљењу Заштитника грађана, донет је Закон о изменама Закона о здравственом осигурању, којим је измењен начин исплате дела накнаде зараде у случају привремене спречености за рад због болести или компликације у вези са одржавањем трудноће, а који се обезбеђује из буџета Републике.[391]

2.2. Поступањем по препоруци Заштитника грађана[392], Републички фонд за здравствено осигурање је на својој званичној интернет страници отворио нову рубрику која садржи информације у вези са исплатом накнаде зараде трудницама и свим осталим осигураницима за време привремене спречености за рад због болести почев од 31. дана привремене спречености.[393]

2.3. Поступањем по препорукама Заштитника грађана, Министарство здравља је поднело иницијативу за измену прописа да се део средстава које родитељи новорођенчади уплаћују у буџет Републике Србије, на име таксе за добијање сагласности за извоз крви из пупчаника, усмери у сврху завршетка и отпочињања са

---

[385] „Службени гласник РС“, број 96/15.
[386] „Службени гласник РС“, број 106/15.
[387] „Службени гласник РС“, број 36/15.
[388] Доступно на: http://www.rfzo.rs/index.php/osiguranalica/pregled-naknada-zarade.
[389] „Службени гласник РС“, број 1/15.
[390] Видети Годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину.
[391] Више видети у делу овог извештаја посвећеном родној равноправности и ЛГБТИ.
[392] Доступно на: http://zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/3796-2015-04-16-08-39-50.
[393] Доступно на: http://www.rfzo.rs/index.php/osiguranalica/57-bolovanja.

радом јавне банке крви из пупчаника у Србији у Институту за мајку и дете „Др Вукан Чупић“.[394]

2.4. Заштитник грађана упутио је мишљење Министарству здравља да је неопходно да иницира измену и допуну Закона о здравственом осигурању, како би се осигураним лицима која примају хемиотерапију, зрачну терапију или обављају хемодијализу, омогућило остваривање права на накнаду трошкова превоза без обзира на удаљеност здравствене установе.[395]

2.5. Заштитник грађана је упутио мишљење Републичком фонду за здравствено осигурање и Пореској управи да је неопходно решавање проблема пролонгирања остваривања права трудница на накнаду за време привремене спречености за рад, у случајевима када је послодавцима осигураница одобрено одлагање плаћања доспелих доприноса за здравствено осигурање.[396]

2.6. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, унапређен је рад Коморе медицинских сестара и здравствених техничара у поступцима по захтевима за упис у Именик чланова коморе и издавање лиценци здравственим радницима.[397]

2.7. Заштитник грађана је допринео повећању свести и ширењу знања о правима пацијената, са посебним акцентом на здравствену заштиту ромске и друге деце, кроз обуке педијатара и патронажних сестара из примарне здравствене заштите и развојних саветовалишта из 10 општина са великим бројем ромске деце.

2.8. Заштитник грађана је у 2015. години у овом ресору примио 171 притужбу у којима су подносиоци указивали на 165 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 171 предмету примљеном у 2015. и ранијих година. Од укупно 23 поступака који су вођени, девет (39,13%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио девет препорука, од којих је прихваћено девет (100%). На основу броја утврђених (18) и отклоњених (18) пропуста[398], ефикасност у овом ресору је 100%.

[394] Доступно на: http://www.zastitnik.gov.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/4589-2016-02-05-12-05-43.
[395] Доступно на: http://www.zastitnik.gov.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/4171-2015-06-12-10-47-01, приступљено 25. јануара 2016.
[396] Доступно на: http://www.zastitnik.gov.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/4445-2015-12-01-10-48-52. Више видети у делу овог извештаја посвећеном родној равноправности и ЛГБТИ.
[397] Доступно на: http://www.zastitnik.gov.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/3783-2015-04-09-08-49-20.
[398] Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Значајном броју запослених и чланова њихових породица, због несавесности обвезника доприноса – послодаваца и недовољно ефикасног механизма сарадње и размене информација између надлежних органа, и даље није омогућено коришћење загарантованих права на здравствено осигурање и здравствену заштиту.

3.2. Уместо да обезбеди предуслове за спровођење Закона о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства[399], Министарство здравља је иницирало продужетак рока за доношење неопходних прописа, као и одлагање почетка примене Закона о изменама Закона о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства.[400]

3.3. Ни након шест година од доношења Закона о трансплантацији ћелија и ткива[401], у Републици Србији није основана и отпочела са радом јавна банка ћелија и ткива.

3.4. Систем заштите права пацијената установљен Законом о правима пацијената[402], није у потпуности заживео у пракси.

3.5. У размаку краћем од месец дана два пута је измењен и допуњен Закон о здравственој заштити.[403]

4. Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана, по којима није поступљено

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2014. годину:

- да **Министарство здравља**, у сарадњи са другим органима, предузме одговарајуће мере у циљу унапређивања поступка јавних набавки у здравственим установама, ради обезбеђивања највишег могућег квалитета здравствене заштите.

- да **Министарство здравља** и **органи јединица локалне самоуправе** обезбеде несметано функционисање саветника за заштиту права пацијената и савета за здравље, као и да предузму све потребне мере како би им се обезбедили сви неопходни услови за рад.

- да **Републички фонд за здравствено осигурање** и **Пореска управа** ефикасно сарађују у вршењу послова из своје надлежности у области обавезног здравственог осигурања, а у складу са својим већ постојећим законским обавезама.

- да **Министарство здравља** и **Републички фонд за здравствено осигурање** обезбеде бољу информисаност пацијената о њиховим правима и обавезама из здравственог осигурања и здравствене заштите.

[399] „Службени гласник РС“, број 123/14.
[400] „Службени гласник РС“, број 106/15.
[401] „Службени гласник РС“, број 72/09.
[402] „Службени гласник РС“, број 45/13.
[403] Закон о изменама и допунама Закона о здравственој заштити, који је донела Народна скупштина Републике Србије на Шестој седници Другог редовног заседања у 2015. години, 20. 11. 2015. године - „Службени гласник РС“, број 96/15 и Закон о изменама и допунама Закона о здравственој заштити, који је донела Народна скупштина Републике Србије на Деветој седници Другог редовног заседања у 2015. години, 18. 12. 2015. године– „Службени гласник РС“, број 106/15.

5. Образложење

Доношењем Закона о изменама Закона о здравственом осигурању унапређен је поступак остваривање права из обавезног здравственог осигурања у случају исплате новчане накнаде за време привремене спречености за рад због болести или компликација у вези са одржавањем трудноће.[404]

У овом извештајном периоду, у размаку краћем од месец дана, два пута је измењен и допуњен Закон о здравственој заштити. Првобитном изменом прописа уређује се поступак за добијање, обнављање, одузимање лиценце и полагање испита за стицање лиценце, уколико здравствени радник није стекао довољан број бодова из програма едукације. Каснијим изменама Закона о здравственој заштити на нов начин се уређује институт допунског рада у здравственом систему.[405]

Изменама и допунама Закона о заштити становништва од заразних болести унапређује се квалитет здравствене заштите и доприноси спречавању и сузбијању заразних болести, као и њихово одстрањивање и искорењивање. Истовремено се повећава степен заштите становништва од заразних болести које угрожавају здравље и чије је спречавање, рано откривање и сузбијање од општег интереса за Републику Србију.

Републички фонд за здравствено осигурање је у најкраћем року поступио по препорукама Заштитника грађана у вези са остваривањем права на исплату трудничког боловања, учинивши податке који се тичу тих права правовремено доступним корисницима и јавности.[406] На својој званичној интернет страници Републички фонд за здравствено осигурање је отворио и нову рубрику која садржи податке о послодавцима који су поднели документацију ради утврђивања права на накнаду зараде трудницама, али и других осигураника, чиме се омогућава праћење статуса поднетих захтева.

Доношењем Закона о трансплантацији ћелија и ткива код грађана су створена оправдана очекивања да ће бити основана јавна банка ћелија и ткива. Међутим, ни након шест година од доношења овог Закона, у Републици Србији није основана и отпочела са радом јавна банка ћелија и ткива.[407]

Законом о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства, утврђен је рок од 12 месеци од дана ступања на снагу тог закона, за доношење прописа за спровођење овог Закона, односно до 18.11.2015. године. Међутим, у овом извештајном периоду нису обезбеђени неопходни предуслови па је 18.12.2015. године продужен рок за доношење подзаконских прописа, као и почетак примене Закона о изменама и допунама Закона о здравственој документацији.[408]

Заштитник грађана је упутио мишљење Министарству здравља да би било оправдано и целисходно признавање права трошкова превоза осигураницима који су упућени на хемодијализу, као и на хемио и радио терапију у здравствену установу ван подручја матичне филијале без обзира на удаљеност, јер се упућују из разлога што на територији матичне филијале ни једна здравствена установа није у могућности да им пружи здравствене услуге те врсте. Иако је Министарство здравља прихватило мишљење

---

[404] Више видети у делу овог извештаја посвећеном родној равноправности и ЛГБТИ.

[405] Заштитник грађана је почев од 2010. године у својим редовним годишњим извештајима указивао на неопходност измена и допуна законских одредби због могућности злоупотреба допунског рада у здравственим установама. Закон о изменама и допунама Закона о здравственој заштити, којим је измењен начин уређења питања обављања допунског рада у здравственим установама, у примени је од 29. децембра 2015. године, тако да Заштитник грађана није могао да сагледа ефекте ових измена. Заштитник грађана ће у свом будућем раду посебну пажњу посветити начину организовања и функционисању допунског рада у здравственим установама.

[406] Заштитник грађана је почев од 2010. године у својим редовним годишњим извештајима.

[407] За више детаља погледати: Карактеристични случајеви.

[408] „Службени гласник РС“ број 106/15.

Заштитника грађана, реализација ове активности је у великој мери подређена променљивом стању расположивих буџетских средстава.

Услед недовољно ефикасне сарадње и размене информација између надлежних органа, и даље није омогућено коришћење загарантованих права на здравствено осигурање и здравствену заштиту. Током 2015. године Заштитник грађана је примио значајан број притужби у којима су грађани указивали да њима и/или члановима њихових породица није омогућена овера здравствених легитимација јер њихови послодавци нису измирили своје законске обавезе у погледу уплате доприноса за обавезно социјално осигурање. Заштитник грађана је у свом претходном годишњем извештају за 2014. годину упутио препоруку у вези са овим проблемом, тако да ће ефикаснија сарадња у вршењу послова из своје надлежности у области обавезног здравственог осигурања, а у складу са својим већ постојећим законским обавезама, у наредном периоду бити један од приоритета Републичког фонда за здравствено осигурање и Пореске управе.

Заштитник грађана је, након што је утврдио да по захтеву за упис и издавање лиценце здравственим радницима Комора медицинских сестара и здравствених техничара није поступила благовремено и није донела решење у писаној форми, упутио препоруку овом органу да у свом будућем раду у поступцима по захтевима за упис у Именик чланова коморе и издавање лиценци здравственим радницима, поступа увек законито, правовремено, ефикасно, правилно и савесно.

Током 2015. године, Заштитник грађана је наставио са организовањем обука и радних састанака са саветницима за заштиту права пацијената, пратио поступања надлежних органа (саветника за заштиту права пацијената, савета за здравље, органа јединица локалне самоуправе и Министарства здравља) и анализирао достављене извештаје савета за здравље. Заштитник грађана је утврдио да надлежни органи јединица локалне самоуправе и Министарство здравља нису предузимали мере из своје надлежности на начин и у року прописаним Законом о правима пацијената, што је проузроковало да систем новоустановљених механизама за заштиту права пацијената није заживео у пракси. Тиме су начињени пропусти који за последице могу да имају стварање правне несигурности и отежавање правног положаја пацијената, као и кршење њихових права.[409]

Проблеми грађана који се односе на остваривање права из обавезног здравственог осигурања остали су готово непромењени у односу на претходни извештајни период- грађани трпе последице несавесности обвезника уплате доприноса за обавезно здравствено осигурање. Значајно је повећање броја притужби чији је предмет утврђивање права на накнаду зараде за време привремене спречености за рад и право на накнаду трошкова превоза у вези са коришћењем здравствене заштите.

У овом извештајном периоду значајан је број примљених притужби грађана у којима се указује на повреду права на квалитет пружених услуга и права на поштовање пацијентовог времена, као и на лекарске, стручне и дијагностичке грешке учињене у току лечења пацијента, често са смртним исходом.

Заштитник грађана је примио одређени број притужби незапослених здравствених радника, који оспоравају правилност и законитост спровођења јавних конкурса у здравственим установама. Притужиоци су изражавали сумњу на постојање других, а не законом прописаних, критеријума за избор на основу личног својства попут страначке и/или националне припадности изабраног кандидата. Сходно законским надлежностима, притужиоцима је указивано на неопходност коришћења других расположивих правних средстава у прописаним поступцима (обраћање инспекцији

[409] Посебан извештај Заштитника грађана о раду механизама за заштиту права пацијената са препорукама, доступан на: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/4607-2016-02-22-12-22-20.

рада, Повереника за заштиту равноправности, покретање судског поступка) у циљу заштите својих права, а пре подношења притужбе Заштитнику грађана.

Као и током претходних година, здравствени радници и сарадници суочавају се са бројним проблемима у вези са својим радноправним статусима. Здравствени радници су и у 2015. години оспоравали законитост при избору лица за упућивање на специјализацију као и понуђене анексе уговора о раду при распоређивању на друге послове и радне задатке и утврђивања висине зараде.[410]

Велики број здравствених радника, као и Удружење педијатара, обратио се Заштитнику грађана указујући да женама запосленим у здравственим установама, на основу одредбе Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору[411], по сили закона престаје радни однос раније него мушкарцима. Поводом заједничког предлога Заштитника грађана и Повереника за заштиту равноправности, Уставни суд је донео решење којим се обуставља извршење појединачних аката који би били донети на основу спорних законских одредаба, а којима би женама био прекинут радни однос.

Заштитник грађана је на основу информација добијених од Министарства здравља, Лекарске коморе и представника синдиката из области здравства, као и из медија добио сазнања о све учесталијим вербалним, али и физичким нападима на здравствене раднике на радном месту од стране пацијената или њихових сродника.[412] Став Заштитника грађана је да се насиље у болницама мора смањивати применом безбедносних мера и процедура, бољом кривичноправном заштитом и, што је посебно битно, унапређивањем квалитета односа између грађана и медицинара, који највише зависи од квалитета здравствене заштите.[413]

Почео је са радом Буџетски фонд за лечење обољења, стања или повреда које се не могу успешно лечити у Републици Србији и преко 40 лица послато је на лечење или дијагностику у иностранство; донети су подзаконски акти о ближим условима, начину и поступку доделе средстава из Фонда и више десетина деце послато је на лечење или дијагнозу у иностранство.

Здравство Србије напредовало је за шест степеница, са убедљиво последњег места, на Европском здравственом потрошачком индексу („*Euro Health Consumer Index*“).[414] Напредак је забележен у три области: права пацијената, доступност здравствене заштите и исходи лечења. Највећи напредак у индикаторима Србија је остварила смањењем стопе смрти новорођенчади.[415]

II ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Обуке саветника за заштиту права пацијената и чланова локалних савета за здравље

---

[410] Након што је закључен Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, примећено је повећање броја примљених притужби у којима су здравствени радници указивали на неједнак начин обрачуна минулог рада запосленима у истој здравственој установи.

[411] „Службени гласник РС“, број 68/15.

[412] Заштитник грађана је, заједно са повереником за информације од јавног значаја и заштиту података о личности присуствовао састанку министра здравља са директорком Лекарске коморе Србије др Весном Јовановић и представницима синдиката из области здравства, 21. 12. 2015. године, поводом све чешћих напада на медицинске раднике на радном месту.

„Због све учесталијих напада и угрожавања безбедности запослених у здравственим установама Министарство здравља предузело је низ активности у циљу бољег обезбеђења и заштите запослених у овој области.“- Доступно на: http://www.zdravlje.gov.rs/showelement.php?id=10274.

[413] Доступно на: http://www.zastitnik.gov.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/4536-2016-01-13-13-38-52.

[414] Видети Годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину.

[415] Видети више: http://www.healthpowerhouse.com/files/EHCI_2015/EHCI_2015_report.pdf.

У току овог извештајног периода Заштитник грађана је наставио са обукама саветника за заштиту права пацијената и чланова савета за здравље, које су отпочеле у октобру 2014. године у сарадњи са USAID Пројектом за реформу правосуђа и одговорну власт (JRGA).

Заштитник грађана је организовао укупно 12 обука (у Београду, Шапцу, Пожаревцу, Зајечару, Крагујевцу, Нишу, Врању, Краљеву, Суботици, Чачку и две обуке у Новом Саду), на којима је учествовало 146 представника из 86 локалних самоуправа (81 саветник пацијената, 51 председник/члан савета за здравље, 14 остали - стручни сарадник, члан општинског већа, представници удружења пацијената и других удружења и сл).

Програм обуке обухватао је неколико сегмената: опште информације о правима пацијената са аспекта надлежности Заштитника грађана, права детета у систему здравствене заштите, родни аспект здравствене заштите, побољшање доступности здравствене заштите Ромима, здравствена заштита особа са инвалидитетом.[416]

Обуке педијатара и патронажних сестара

Заштитник грађана учествовао је у реализацији пројекта Удружења педијатара и УНИЦЕф-а „Подршка деци у раном развоју и њиховим родитељима кроз јачање капацитета педијатара са појачаним освртом на развојно посебно осетљиве групе".

У оквиру курса „Заштита права деце у здравственом систему са посебним освртом на ромску и друге осетљиве групе деце", Заштитник грађана спровео је обуке за 90 педијатара и патронажних сестара из примарне здравствене заштите и развојних саветовалишта из 10 општина са великим бројем ромске деце.[417]

Циљ обука је да се педијатри и патронажне сестре обуче у области остваривања права осетљивих група са посебним фокусом на остваривање права припадника ромске популације, као и да се упознају са препрекама с којима се суочава ромска популација.

У току овог извештајног периода Заштитник грађана је сарађивао са различитим органима и установама, као и са цивилним сектором. Заштитник грађана учествовао је на различитим округлим столовима, семинарима и другим догађајима на тему остваривања и заштита права из области здравствене заштите и здравственог осигурања.

[416] Записници са свих обука доступни су јавности на интернет страници Заштитника грађана, http://www.ombudsman.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=654%3A2014-11-01-18-43-58&catid=38%3A2012-04-09-12-59-17&Itemid=91&lang=sr, где је постављен банер са информацијама и материјалима са обука. Сви записници са обука прослеђени су Министарству здравља.

[417] Обуком су били обухваћени здравствени радници из домова здравља на територији следећих локалних самоуправа: Земуна, Крагујевца, Новог Сада, Зрењанина, Смедерева, Пожаревца, Ниша, Пирота, Лесковца и Врања.

III КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Јавна банка матичних ћелија и ткива

Заштитник грађана примио је притужбу С. Р. која је указала на проблем са којим се суочава велики број будућих родитеља, који желе да чувају матичне ћелије прикупљене из крви пупчаника њихових новорођенчади, приморани да то чине искључиво у страним приватним банкама а преко њихових овлашћених дистрибутера, уз плаћање високих износа накнаде за услуге чувања[418] и републичке административне таксе.[419]

Заштитник грађана је у спроведеном поступку утврдио да Министарство здравља и Управа за биомедицину нису омогућили грађанима потпуне и транспарентне информације о могућностима и потреби чувања матичних ћелија прикупљених из крви пупчаника новорођенчета, укључујући и стручна мишљења о разлозима немогућности њиховог чувања у Републици Србији, већ искључиво у страним приватним банкама.

По свим упућеним препорукама Заштитника грађана, Министарство здравља и Управа за биомедицину су поступили. Републичка стручна комисија за трансплантацију ћелија и ткива је, на подстицај Управе за биомедицину, истакла став о предности чувања матичних ћелија прикупљених из крви пупчаника новорођенчета у националним банкама о чему је Управа обавестила јавност. Став је формиран на основу препорука Европске групе Европске комисије за етику у науци и новим технологијама, у којима се апсолутна предност чувања матичних ћелија даје јавним (националним) банкама, а сваки други начин чувања и донирања матичних ћелија је лично право сваког појединца.

Министарство здравља је поднело иницијативу за измену прописа да се део средстава који родитељи новорођенчади уплаћују у буџет Републике Србије, на име таксе за добијање сагласности за извоз крви из пупчаника, усмери у сврху завршетка и отпочињања са радом јавне банке крви из пупчаника у Србији у Институту за мајку и дете „Др Вукан Чупић“.[420]

Достављање тражених писаних информације о разлозима промене основа здравственог осигурања

Притужилац је, након што му је у надлежној филијали Републичког фонда за здравствено осигурање промењен основ здравственог осигурања, затражио од Министарства здравља детаљне информације о разлозима таквог поступања, као и ослобађање од плаћања партиципације за коришћење здравствене заштите. У спроведеном поступку утврђено је да је Министарство здравља захтев одмах по пријему проследило Републичком фонду за здравствено осигурање, као надлежном органу. Међутим, тражено обавештење Фонда је притужиоцу достављено тек након годину и по дана, а пошто је Заштитник грађана покренуо поступак контроле.

Заштитник грађана је обуставио поступак јер је орган сам отклонио недостатак на који је притужилац указао.

Увећање зараде медицинске сестре по основу минулог рада

Притужиља је сматрала да јој је здравствена установа у којој је запослена неосновано умањила зараду, јер јој по основу минулог рада није урачунала стаж по основу рада у

[418] Цена услуге у банкама које имају у Србији своје овлашћене дистрибутере износи око 1800 €.
[419] Износ таксе у моменту подношења притужбе, тренутно је 10.230,00 дин.
[420] Доступно на: http://www.zastitnik.gov.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/4589-2016-02-05-12-05-43.

Градском заводу за заштиту и негу старих лица – Дому за пензионере „Бежанијска коса“, иако је и тамо радила као медицинска сестра. Незадовољна одговорима које је добила од здравствене установе и ресорног министарства, поднела је притужбу Заштитнику грађана којом је истакла да јој је погрешним тумачењем одредби закона, ускраћено једно од основних права по основу рада и радних односа - право на увећање зараде по основу минулог рада.

Заштитник грађана је притужбу одбио као неосновану. Дом здравља у коме је притужиља тренутно запослена и Геронтолошки центар Београд (правни следбеник Градског завода за заштиту и негу старих лица – Дома за пензионере „Бежанијска коса“)не могу се сматрати истим послодавцем, што је одлучна чињеница приликом утврђивања времена проведеног на раду за сваку пуну годину рада остварену у радном односу код послодавца. Послодавцем се сматрају здравствене установе утврђене Уредбом о Плану мреже здравствених установа. Околност да у обе установе притужиља обавља исте и/или сличне послове као медицинска сестра није од утицаја приликом утврђивања висине додатка на плату по основу минулог рада.

IV ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство здравља** треба да иницира и у сарадњи са другим државним органима, омогући брже оснивање и отпочињање са радом јавне банке ћелија и ткива.

2. **Министарство здравља** треба да донесе неопходне прописе и обезбеди предуслове за спровођење Закона о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства**.**

3. **Министарство здравља** треба да, у сарадњи са другим органима, предузме одговарајуће мере у циљу унапређивања поступка јавних набавки у здравственим установама, ради обезбеђивања највишег могућег квалитета здравствене заштите.

4. **Министарство здравља** треба да обезбеди несметано вршење инспекцијског надзора у свим здравственим установама које су обухваћене Планом мреже здравствених установа, као и у приватној пракси.

5. **Министарство здравља** и **Републички фонд за здравствено осигурање** треба да обезбеде бољу информисаност пацијената/осигураника о њиховим правима и обавезама из здравственог осигурања и здравствене заштите.

6. **Републички фонд за здравствено осигурање** и **Пореска управа** треба да ажурно поступају и ефикасно сарађују у вршењу послова из своје надлежности у области обавезног социјалног осигурања, а у складу са својим већ постојећим законским обавезама.

7. **Министарство здравља** и **органи јединица локалне самоуправе** треба да обезбеде несметано функционисање саветника за заштиту права пацијената и савета за здравље и да предузму све потребне мере како би им се обезбедили сви неопходни услови за рад.

8. **Министарство здравља** треба да предузме све радње за које је овлашћено и да сарађује са другим органима у циљу вршења послова одређених Законом о правима пацијената.

9. **Министарство здравља** треба да спроводи редовне периодичне анализе ефеката примене Закона о правима пацијената, у циљу ефикасног и законитог остваривања права пацијената и унапређивања рада механизама за заштиту њихових права.

3.10. РЕСОРИ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ И ПЕНЗИЈСКОГ И ИНВАЛИДСКОГ ОСИГУРАЊА

СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Република Србија приступила је Програму Европске уније за запошљавање и социјалне иновације (*EaSI*).[421]

1.2. Изменом Посебног колективног уговора за социјалну заштиту Републике Србије изједначен је положај запослених у установама социјалне заштите који обављају исту делатност у остваривању права на минули рад.[422]

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Заштитник грађана је упутио Мишљење Влади у ком је указао да је правни оквир у области стамбене политике социјалног становања у целини мањкав, пошто није конзистентан нити системски усклађен.[423]

2.2. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Центар за социјални рад у Сремској Митровици, исправио је пропуст који се односио на повреду правила управног поступка и принципа добре управе, приликом одлучивања о новчаној социјалној помоћи притужиље.[424]

2.3. Заштитник грађана је у 2015. години у овом ресору примио 77 притужби у којима су подносиоци указивали на 69 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 71 предмету примљеном у 2015. и ранијих година. Од укупно 24 поступка који су вођени, 10 (41,67%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио шест препорука, од којих је прихваћено четири (66,67%), нема неизвршених, а у року за извршење су две препоруке. На основу броја утврђених (14) и отклоњених (14) пропуста[425], ефикасност у овом ресору је 100%.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Није успостављен примерен и делотворан механизам подршке и помоћи родитељима који се непосредно старају о деци са сметњама у развоју, инвалидитетом или тешко болесној деци чија стања захтевају сталну бригу, негу и помоћ.[426]

3.2. Деци која живе и раде на улици нису обезбеђене услуге и мере којима би се обезбедио њихов развој у породици, укључивање у образовање и заједницу, услуге здравствене и социјалне заштите и пуна заштита од насиља, злостављања и занемаривања.[427]

---

[421] Видети више на: http://www.minrzs.gov.rs/cir/aktuelno/item/4033-program-eu-za-zaposljavanje-i-socijalnu-solidarnost-easi. Видети више у делу овог извештаја посвећеном ресору рада.
[422] Видети више у делу овог извештаја посвећеном ресору рада.
[423] Доступно на: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/4501-2015-12-23-08-14-14.
[424] Доступно на: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4370-2015-10-14-10-25-14.
[425] Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.
[426] Више о овоме у делу овог извештаја посвећеном правима детета.
[427] Више о овоме у сегменту овог Извештаја посвећеног правима детета.

3.3. Када одлучују о правима из области социјалне заштите, надлежни органи често не поступају у складу са правилима и начелима општег управног поступка.[428]

3.4. Закон о социјалном становању не регулише на јасан и прецизан начин обавезе и одговорности носилаца стамбене политике, као ни трајан и стабилан систем финансирања и реализације стамбене политике у области социјалног становања.

3.5. Обучавање и стручно усавршавање запослених у социјалној заштити је неуједначено, а у одређеним областима и недовољно.[429]

4. Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана, по којима није поступљено

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2014. годину:

- да **Народна скупштина** размотри предлоге закона о изменама и допунама Закона о раду и Закона о финансијској подршци породици са децом, које је поднео Заштитник грађана (7.5.2013).

- да **Влада** припреми и Народној скупштини достави на усвајање Предлог закона о изменама и допунама Закона о финансијској подршци породици са децом, у складу са Иницијативом Заштитника грађана да се уклоне сметње за остваривање финансијске подршке породици са децом, када је један од родитеља страни држављанин.

- да **Влада** припреми и Народној скупштини достави на усвајање предлог закона којим ће се јасно и прецизно уредити обавезе и одговорности и међусобни односи носилаца стамбене политике и начин финансирања социјалног становања.

- да **Влада** обезбеди поново успостављање услуга социјалне заштите које су укинуте мерама штедње, а мере економске политике планира и предузима на начин који неће смањивати достигнуте стандарде у остваривању права социјално угрожених грађана.

- да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** обезбеди да решења о правима из области социјалне заштите буду јасна, потпуно и аргументовано образложена, странкама разумљива и да садрже све законом предвиђене елементе.

4.2. Државни органи ни после три године нису поступили по препорукама које је Заштитник грађана упутио у Посебном извештају „Дечје просјачење у Републици Србији“.

5. Образложење

Република Србија приступила је Програму Европске уније за запошљавање и социјалне иновације (EaSI). Програм је успостављен за достизање високог нивоа квалитетне и одрживе запослености, обезбеђивање адекватне социјалне заштите, борбу против социјалне искључености и сиромаштва и унапређење услова рада. EaSI програм је главни фонд Европске уније у области рада, запошљавања и социјалне политике који је отворен и за државе кандидате за чланство у Европској унији, којим директно управља Европска комисија. Кроз програм ће се подржавати и реализовати пројекти који унапређују запошљавање у услове рада, социјалну заштиту и социјално укључивање.

---

[428] Видети више о томе на: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4370-2015-10-14-10-25-14.

[429] Више о овоме у делу овог извештаја посвећеном родној равноправности.

Заштитник грађана је упутио Мишљење Влади у којем је указао да Закон о социјалном становању не регулише на јасан и прецизан начин обавезе и одговорности носилаца стамбене политике нити пружа механизме за њихово међусобно усклађено и ефикасно деловање, чиме се онемогућава успешно реализовање циљева националне стамбене политике у области социјалног становања утврђене овим законом, Националном стратегијом социјалног становања и Акционим планом за њено спровођење. Истакнуто је да наведеним Законом није утврђен трајан и стабилан систем финансирања реализације стамбене политике у области социјалног становања на републичком и локалном нивоу, нити је донесен подзаконски акт којим би се ближе прописала мерила и критеријуми за коришћење средстава предвиђених за социјално становање. Истовремено, законска регулатива која уређује систем становања је међусобно неусаглашена. Није уређено вршење надзора над применом Закона, нити су прописане санкције за непримењивање одредаба Закона, што онемогућава његову потпуну примену и спровођење у пракси. То има за последицу нарушавање правне сигурности, социјалне правде и једнакости приликом остваривања права на социјално становање рањивих група грађана у Републици Србији. Указано је на потребу да Влада у што краћем року предузме све неопходне активности како би се обезбедило потпуно и ефикасно остваривање права на становање рањивим групама грађана.

Поступајући по притужби на рад Центра за социјални рад у Сремској Митровици, Заштитник грађана је утврдио пропуст у раду наведене установе који се огледа у чињеници да су, о истоветном захтеву истог лица, услед пропуста Центра за социјални рад, донете и правно дејство производиле две различите одлуке. Наведени пропуст који се огледао у повреди правила управног поступка и принципа добре управе је код притужиље створио правну несигурност и оправдано правно очекивање о већем обиму и дужем трајању остареног права. Након упућене препоруке, Центар за социјални рад је у датом року у сарадњи са Покрајинским секретаријатом за здравство, социјалну политику и демографију разрешио спорну правну ситуацију и отклонио утврђени пропуст.

Решења о правима из области социјалне заштите су типска, израђена на формуларима, нису довољно јасна ни образложена. Грађани често не разумеју донету одлуку, не знају разлоге због којих је њихов захтев одбијен, односно због чега им је право утврђено у одређеном обиму и трајању. Иако формално-правно решења садрже образложења, наводи у њима не дају довољно информација о утврђеним чињеницама, цењеним доказима и примењеном материјалном и процесном праву.

II ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Састанак представника Заштитника грађана и директора Коморе социјалне заштите

Представници Заштитника грађана одржали су састанак са директорком Коморе социјалне заштите. На састанку је било речи о потреби стручног усавршавања запослених у установама социјалне заштите, кроз организовање едукација, скупова, трибина или округлих столова, а у циљу побољшања квалитета стручног рада запослених и законитог и правилног остваривања права и услуга из социјалне заштите.

III КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Општинско веће СО Аранђеловац дуже од две године не одлучује по захтеву за једнократну помоћ

Уместо да у законском року поступи по захтеву притужиоца за једнократну помоћ, Општинско веће општине Аранђеловац је тек након две године захтев проследило Центру за социјални рад. Заштитник грађана је утврдио да је Центар у међувремену постао надлежан за одлучивање.

Заштитник грађана је упутио Општинском већу препоруку да у сарадњи са Општинском управом општине Аранђеловац, у одговарајућем поступку, идентификује лица одговорна за учињени пропуст и у складу са законом и утврђеним чињеницама донесе одлуку о евентуалном предузимању мера, као и да у будућем раду поступа благовремено и у законом предвиђеним роковима.[430] Општинско веће је у изјашњењу навело да је започело поступање по препоруци, што ће Заштитник грађана наставити да прати.

IV ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Народна скупштина** треба да размотри предлоге закона о изменама и допунама Закона о раду и Закона о финансијској подршци породици са децом, које је поднео Заштитник грађана.

2. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини достави на усвајање Предлог закона о изменама и допунама Закона о финансијској подршци породици са децом, у складу са Иницијативом Заштитника грађана.

3. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини достави на усвајање предлог закона којим ће се јасно и прецизно уредити обавезе и одговорности и међусобни односи носилаца стамбене политике и начин финансирања социјалног становања.

4. **Влада** треба да обезбеди (поново) успостављање и развијање услуга социјалне заштите.

5. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да обезбеди да решења о правима из области социјалне заштите буду јасна, потпуно и аргументовано образложена, странкама разумљива и да садрже све законом предвиђене елементе.

6. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Републички завод за социјалну заштиту** треба да обезбеде различите облике обука и стручног усавршавања за запослене.

ПЕНЗИЈСКО И ИНВАЛИДСКО ОСИГУРАЊЕ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Влада је донела Закључак, којим је омогућено решавање вишегодишњег проблема усклађивања пензија војних пензионера.

[430] Препорука доступна на: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4507-2015-12-28-08-42-47.

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Настављено је праћење поступања Фонда ПИО по препорукама Заштитника грађана, упућеним током 2011. и 2013. године, при чему је уочено да је смањен број притужби које се односе на неажурност у раду Фонда ПИО.

2.2. Заштитник грађана је у 2015. години у овом ресору примио 271 притужбу у којима су подносиоци указивали на 318 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 335 предмета примљена у 2015. и ранијих година. Од укупно 132 поступака који су вођени, 60 (45,45%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио 19 препорука, од којих је прихваћено девет (47,37%), неизвршено пет (26,32%), а у року за извршење пет препорука. На основу броја утврђених (74) и отклоњених (69) пропуста[431], ефикасност у овом ресору је 93,24%.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Фонд ПИО и Пореска управа ни током 2015. године нису нашли начин да превазиђу проблем неадекватног и неблаговременог вршења контроле уплате доприноса и подношења пријаве на обавезно социјално осигурање, због чега грађани нису били у могућности да остваре право на пензију.

3.2. Фонд ПИО и Пореска управа и даље недовољно сарађују у погледу размене података о обвезницима обрачунавања и плаћања доприноса, износима задужених и наплаћених доприноса и другим службеним подацима у вези са доприносима.

3.3. Влада и даље није у потпуности решила проблем тзв. „косовских пензија".

3.4. Проблем ретроактивног утврђивања обавезе уплате доприноса за пољопривредно осигурање, без достављања обавештења о пријављивању и без доношења и уредног достављања одговарајућег управног акта о стицању својства пољопривредног осигураника, током 2015. године посебно је актуелизован.

3.5. Фонд ПИО није, при примени Закона о привременом уређивању начина исплате пензија, у сваком појединачном случају смањења пензија грађана донео посебно решење, сходно одредбама Закона о општем управном поступку, чиме је грађанима ускратио једно од основних права гарантованих Уставом - право на правно средство, односно на могућност изјављивања жалбе против одлуке органа управе.

3.6. Фонд ПИО и његове организационе јединице не примењују доследно своје интерне акте (инструкције, упутства).

3.7. Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања не врши надзор над законитошћу рада и аката Фонда ПИО, у вези са препорукама које је Заштитник грађана упутио Фонду ПИО.

4. Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана, по којима није поступљено

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2014. годину:

- да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања у сарадњи са Фондом ПИО**, изменом постојећег нормативног оквира, успостави делотворни механизам за превазилажење проблема настанка преплаћених износа пензија, као и да регулише поступке доношења решења о коначном износу пензија, којим се замењују привремена решења о пензији;

[431] Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

- да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** врши надзор над законитошћу рада и аката Фонда ПИО, у вези са препорукама које је Заштитник грађана упутио Фонду ПИО.

4.2. **Фонд ПИО** није поступио по препоруци Заштитника грађана да се бившим запосленима у РК „Београд" утврде нови износи пензија, по службеној дужности, од дана стицања права на пензију.

4.3. **Фонд ПИО** није поступио по мишљењу и препорукама Заштитника грађана да приликом спровођења Закона о привременом уређивању начина исплате пензија, у сваком конкретном случају, по службеној дужности, донесе појединачно решење којим ће утврдити нов начин исплате пензије.

5. Образложење

Заштитник грађана наставио је са праћењем поступања Фонда ПИО по раније упућеним препорукама. У 2015. години, значајно се смањио број притужби које су се односиле на пропусте утврђене препорукама, у односу на раније године. Од примљених притужби, највише је оних које се односе на повраћај погрешно обрачунатог и исплаћеног износа пензије, без доношења посебног решења о утврђивању преплаћеног износа, што показује да је проблем преплаћеног износа пензија и новчаних накнада и даље присутан.

Такође, уочљиво је да Фонд ПИО и даље поступа и отклања уочене пропусте у раду на које је указано препорукама, тек након што Заштитник грађана упути обавештење о примљеним притужбама, иако је циљ препорука да у раду Фонда ПИО убудуће не долази до понављања већ уочених пропуста због којих су упућене препоруке.

У вези са питањем усклађивања пензија корисницима војних пензија, Влада је донела Закључак према коме је сагласна да Фонд ПИО изврши усклађивање пензија корисницима војних пензија остварених до 31. 12. 2007. године, за 11,06%, као и да једнократно исплати разлику између усклађеног износа пензије и исплаћеног износа пензије корисницима војних пензија, почев од пензије за месец јануар 2008. године, закључно са пензијом за октобар 2015. године. У извршењу Закључка, Фонд ПИО је свим корисницима војних пензија, односно члановима њихових породица, упутио обавештење о начину његовог спровођења. Корисници су позвани да се обрате надлежној филијали Фонда ПИО, ради подношења захтева за исплату разлике пензије по основу ванредног усклађивања пензија, на основу ког ће им се заказати термин за закључивање и потписивање уговора о вансудском поравнању. У обавештењу је такође наведено да, уколико је корисник покренуо парнични поступак за накнаду штете по овом основу, потребно је да уз захтев приложи доказ о окончању парничног поступка, односно поднесак о повлачењу тужбе и одрицању од тужбеног захтева са пријемним штамбиљем суда. Заштитник грађана сматра да је доношење поменутог закључка први корак који је Влада направила у циљу решавања дугогодишњег проблема, понудивши војним осигураницима једну врсту нагодбе са Фондом ПИО. Ефекти оваквог поступања Владе биће видљиви тек у наредном периоду, кад се утврди колико војних пензионера је закључило вансудско поравнање и тиме прихватило понуду државе, што ће у крајњем резултату показати да ли је овај горући проблем суштински решен.

Након што је Народна скупштина донела Закон о привременом уређивању начина исплате пензија[432], Фонд ПИО је, почев од исплате пензија за месец новембар 2014. године, започео исплату умањених износа пензија, и то за осигуранике чија је пензија већа од 25.000,00 динара. Заштитнику грађана се обратио велики број пензионера,

[432] „Службени гласник РС", број 116/14.

притужујући се на противуставно и противзаконито смањење пензија, као стеченог права, и то без одговарајућег управног акта. Заштитник грађана је упутио Фонду ПИО мишљење са препоруком да без одлагања сваком кориснику пензије којем се, у складу са Законом, привремено мења начин исплате пензија, донесе појединачно решење којим ће утврдити тачан износ који се привремено исплаћује, образложити начин обрачуна наведеног износа и поучити га о правном средству које има право да користи уколико сматра да наведено решење није донето сагласно закону. Фонд ПИО није поступио по поменутом мишљењу са препорукама, уз образложење да предмет регулисања поменутог закона не представља самосталну управну ствар, односно одредбе тог закона директно се примењују, пошто није реч о утврђивању износа пензије. Такође, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања изразило је став да би поступање по упућеном мишљењу било у супротности са начелом економичности и ефикасности с обзиром на то да би Фонд ПИО морао да донесе 600.000 решења, а потом не би било целисходно водити 600.000 управних поступака.

Током 2015. године, било је евидентно учесталије обраћање притужилаца због проблема у вези са пољопривредним осигурањем. Притужиоци су истицали да им је тек у моменту подношења захтева за остваривање права на пензију постало познато да су у одређеном периоду били обавезно осигурани по основу обављања пољопривредне делатности. Поред тога, износи које Фонд од њих потражује на име неуплаћених доприноса за пензијско и инвалидско осигурање по том основу нису занемарљиви, имајући у виду да су у њих укључене и камате. Одређени број притужилаца навео је да је имао сазнање да је пољопривредни осигураник, али да их је, и поред уредно поднетих захтева за одјаву са пољопривредног осигурања, Фонд ПИО и даље водио као пољопривредне осигуранике. Међутим, Фонд ПИО сматра да су странке од органа који је био надлежан за пријављивање на пољопривредно осигурање (општине/месне заједнице) биле обавештене о тој чињеници, те да то није била дужност Фонда. Фонд тврди да је сваки пољопривредни осигураник обавештен о томе да је осигуран по наведеном основу и да је том приликом донет одговарајући управни акт. Фонд ПИО је става да је потребно мењати постојећу законску регулативу, тако што ће се пре свега дефинисати појам пољопривредног осигураника на јединствен начин.

У раду Фонда ПИО не примењују се доследно унутрашњи акти тог органа. Уочено је да Дирекција Фонда не поступа у сваком случају у складу са Инструкцијом за поступање другостепеног органа Фонда ПИО приликом давања одговора на тужбу Управном суду. Епилог оваквог поступања јесте прекорачење законског рока за доношење одлука о жалбама притужилаца, у ситуацијама када се пред Управним судом води поступак по тужби истог притужиоца, али поводом друге правне ствари. Поводом овог пропуста у раду, а на основу већег броја примљених притужби грађана, Заштитник грађана упутио је Фонду ПИО препоруку.[433] Поред тога уочено је и да првостепени и другостепени органи Фонда ПИО не поступају у складу са Мишљењем Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, у вези са применом одредаба о застарелости прописаних Законом о пореском поступку и пореској администрацији. Овим мишљењем заузет је став да ни Пореска управа ни Фонд ПИО не могу да врше принудну наплату дуговања на име неплаћених доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, која су старија од 10 година, у периоду када су одредбе о застарелости биле садржане у наведеном закону.

[433] Препорука доступна на: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4526-2016-01-08-10-55-58.

Фонд ПИО није преузео одговорност за проблем неуплаћених доприноса у периоду када је контрола њихове уплате била у његовој надлежности. Насупрот томе, Фонд ПИО обавезу уплате доприноса за пензијско и инвалидско осигурање које је послодавац пропустио да уплати, преваљује на грађане. Дозвољавање грађанима да измире дуг за неуплаћене доприносе како би остварили право на пензију представља се као услуга коју Фонд ПИО чини грађанима, а заправо се одговорност и сношење последица за несавестан рад Фонда ПИО, који није предузимао одговарајуће мере контроле, пребацује на грађане.У односу на 2014. годину, у овој области није било значајнијих помака, и поред начелне заинтересованости ових органа за обавезно социјално осигурање да се овај проблем превазиђе.

Потребно је остварити бољу сарадњу Фонда ПИО и Пореске управе у погледу размене података о обвезницима доприноса и других службених података везаних за доприносе за пензијско и инвалидско осигурање, што би значајно допринело решавању проблема неплаћених доприноса и немогућности остваривања права из пензијског и инвалидског осигурања.

Заштитник грађана је у октобру 2012. године упутио Влади мишљење о потреби утврђивања начина решавања проблема исплате пензија грађана са Косова и Метохије. Влада је усвојила Акциони план у вези са разрешењем насталог проблема исплате пензија остварених на подручју АП Косово и Метохија, а почетком јануара 2013. године исти је усвојио и Комитет министара Савета Европе. Током спровођења Акционог плана, појављивале су се тешкоће, због којих су се притужиоци у 2015. години обраћали Заштитнику грађана. Оне се нарочито односе на немогућност прибављања доказа (докумената) које Фонд ПИО тражи од подносилаца захтева, како би донео одлуку. Најчешће су то докази о томе да ли је подносилац захтева корисник пензије од стране Привремених институција самоуправе и Привремене административне мисије Уједињених нација на Косову и Метохији (УНМИК), као и да ли подносилац има својство осигураника и докази о школовању за децу кориснике породичне пензије.

II ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Унапређење положаја грађана у области обавезног социјалног осигурања

У циљу унапређења права грађана у области социјалног осигурања, кроз стварање услова за унапређење рада Фонда ПИО, Републичког фонда за здравствено осигурање и Пореске управе, на ефикаснијој контроли уплата законом утврђених доприноса за здравствено, пензијско и инвалидско осигурање корисника, Заштитник грађана организовао је низ састанака са представницима наведених органа, као и других органа државне управе надлежних за унапређење стања у овој области. На састанцима су дефинисани кључни проблеми у остваривању права грађана по основу обавезног социјалног осигурања и изнети предлози за њихово превазилажење. Успостављање боље сарадње између свих органа и организација који су укључени у систем обавезног социјалног осигурања, и ефикаснија размена података кључни су услови за обезбеђење ефикасније и потпуније контроле извршавања законске обавезе уплате доприноса за обавезно социјално осигурање, а што би резултирало остваривању права грађана у овој области у пуној мери. Како би се ови услови успоставили потребно је утврдити низ активности и њихове носиоце које би у наредном периоду надлежни органи требало да спроведу. Управо због тога, Заштитник грађана намерава да настави са одржавањем састанака и током 2016. године.

III КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Фонд ПИО није применио одредбе о застарелости прописане ЗППА

Фонд ПИО је обавезао притужиоца да, у циљу остваривања права на старосну пензију, претходно изврши уплату доприноса за 1990, 1991. као и за период од 1995 – 2006. године. У поступку контроле утврђено је да Фонд ПИО не примењује одредбу о застарелости прописану Законом о пореском поступку и пореској администрацији (ЗППА)[434], којом је предвиђено да не може да се врши принудна наплата дуговања на име неплаћених доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, која су старија од 10 година. У вези са проблемом примене одредаба о застарелости, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања заузело је став да ни Пореска управа ни Фонд ПИО не могу да врше принудну наплату дуговања на име неплаћених доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, која су старија од 10 година. Будући да наведено мишљење датира од јула 2015. године, а да је Фонд ПИО одлуку о притужиочевој жалби којом се позвао на одредбе о застарелости, донео у септембру 2015. године, наведеном органу морао је бити познат став ресорног Министарства и исти је морао бити примењен приликом одлучивања о притужиочевој жалби изјављеној против решења Фонда ПИО којим је притужилац обавезан да уплати доприносе за наведене периоде.

Због тога је Заштитник грађана упутио препоруку[435] Фонду ПИО да поново одлучи о притужиочевом захтеву, водећи рачуна о примени одредаба о застарелости прописаних Законом о пореском поступку и пореској администрацији, као и да запослени у организационим јединицама Фонда ПИО у свом раду по службеној дужности воде рачуна о правилној примени одредаба о застарелости прописаних ЗППА, који је важио у време одлучивања о праву притужилаца. Фонд није поступио по препоруци, уз образложење да се списи предмета налазе у Управном суду поводом тужбе притужиоца.

Фонд ПИО није донео одлуку о жалби у законском року

Дирекција Фонда ПИО пропустила је да у законом прописаном року одлучи о притужиљиној жалби изјављеној против првостепеног решења Фонда ПИО. Поред тога, након пријема дописа Управног суда, којим је од Дирекције Фонда тражено да достави списе предмета притужиље ради доношења одлуке поводом тужбе у другој правној ствари, уместо да претходно одлучи о притужиљиној жалби, целокупне списе предмета Дирекција Фонда ПИО доставила је Управном суду. Тиме је поступила и противно Инструкцији за поступање другостепеног органа Фонда ПИО приликом давања одговора на тужбу Управном суду.

Дирекцији Фонда ПИО упућене су препоруке[436] да поступа у складу са Законом о општем управном поступку и својим интерним актима. Фонд је поступио по препоруци.

IV ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

[434] Члан 114. Закона о пореском поступку и пореској администрацији, „Службени гласник РС“, бр80/02, 84/02 - испр., 23/03 - испр., 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 - др. закон, 62/06 - др. закон, 63/06 - испр. др. закона, 61/07, 20/09, 72/09 - др. закон, 53/10, 101/11, 2/12 - испр., 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14 и 91/15 - аутентично тумачење.

[435] Препорука доступна на: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4482-2015-12-11-14-03-00.

[436] Препорука доступна на: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4514-2015-12-31-08-44-19.

1. **Фонд ПИО** треба да преузме одговорност за неуплаћене доприносе за пензијско и инвалидско осигурање у периоду када је контрола њихове уплате била у његовој надлежности, а послодавац отишао у стечај.

2. **Фонд ПИО и Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да заједнички припреме предлог за измене и допуне Закона о пензијско инвалидском осигурању којим би се решио проблем ограничавања, односно умањења права грађана из области пензијско-инвалидског осигурања због неефикасног уређења и функционисања система који обезбеђује контролу извршења обавезе послодаваца на уплату доприноса за социјално осигурање.

3. **Фонд ПИО** треба да оствари делотворну и ефикасну сарадњу са осталим организацијама обавезног социјалног осигурања и **Пореском управом** у циљу размене података о уплаћеним доприносима.

4. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања у сарадњи са Фондом ПИО** треба да припреми измене постојећег нормативног оквира како би се успоставио делотворни механизам за превазилажење проблема у вези са обавезивањем грађана на уплату доприноса по основу обављања пољопривредне делатности, у случајевима када они нису на законом прописани начин пријављени на наведено осигурање.

5. **Фонд ПИО** треба да на транспарентан, јасан и недвосмислен начин предочи војним пензионерима последице примене Закључка Владе о усклађивању пензија корисницима војних пензија, односно о томе да ли је став Уставног суда о потреби усклађивања војних пензија и њихово превођење у потпуности испоштован.

6. **Фонд ПИО** треба и даље да предузима активности у циљу побољшања рада, ажурнијег вођења матичне евиденције и ефикаснијег поступања по захтевима грађана за остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања, благовремено поступање по изјављеним жалбама, уз унапређивање међусобне сарадње филијала и ефикасније сарадње са иностраним фондовима.

7. **Фонд ПИО** треба да обезбеди да све његове организационе јединице доследно поступају у складу са, законом, и унутрашњим актима Фонда ПИО (инструкцијама, упутствима…).

8. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да врши надзор над законитошћу рада и аката Фонда ПИО у вези са препорукама које је Заштитник грађана упутио Фонду ПИО.

3.11.РЕСОР РАДА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Донет је Закон о условима за упућивање запослених на привремени рад у иностранство и њиховој заштити.[437]

1.2. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености.[438]

1.3. Република Србија приступила је Програму ЕУ за запошљавање и социјалне иновације – EaSI.[439]

1.4. Закључен је Посебан колективни уговор за социјалну заштиту Републике Србије.[440]

1.5. Донет је Национални акциони план запошљавања за 2016. годину.[441]

1.6. Уставни суд Србије усвојио је предлог Заштитника грађана и Повереника за заштиту равноправности и донео решење којим се обуставља извршење појединачних аката који би били донети на основу спорних одредби члана 20. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору.[442]

1.7. Влада је делимично решила проблем неправилне, неправичне и несврсисходне наплате „солидарног пореза“[443] и успоставила механизам за обештећење грађана.[444]

1.8. Министарство финансија, Пореска управа наложила је свим својим организационим јединицама да убудуће контролу обрачунавања и плаћања доприноса врше увек по сазнању о могућем несавесном поступању послодаваца, благовремено и ефикасно, јер је то како у интересу грађана, тако и у јавном интересу.[445]

1.9. Министарство државне управе и локалне самоуправе, Управни инспекторат, донео је Директиву о начину поступања Управног инспектората по поднетим притужбама на рад државних службеника у управном инспекторату.[446]

1.10. Национална служба за запошљавање донела је Упутства за поступање приликом исплате, пријаве и одјаве корисника новчане накнаде и предузела мере како би се корисницима исплатили неисплаћени и заостали износи привремене накнаде.

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Министарство финансија, Пореска управа извршила је контролу уплате доприноса за социјално осигурање од стране послодавца и свим организационим јединицама наложила да убудуће контролу

---

[437] „Службени гласник РС“, број 91/15.

[438] „Службени гласник РС“, број 38/15.

[439] Доступно на: http://www.minrzs.gov.rs/lat/component/k2/item/4034-program-eu-za-zaposljavanje-i-socijalnu-solidarnost-easi?highlight=WyJw.

[440] „Службени гласник РС“, број 11/15.

[441] Доступно на: http://www.minrzs.gov.rs/lat/dokumenti/zaposljavanje/plan-zaposljavanja.

[442] Видети више у делу овог извештаја посвећеном родној равноправности.

[443] „Солидарни порез“ обрачунаван је на основу Закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору, „Службени гласник РС“, број 108/13.

[444] Видети више у делу овог извештаја посвећеном ресору финансија.

[445] Доступно на: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/3691-2015-02-09-10-37-19.

[446] Доступно на: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4486-2015-12-14-11-32-09.

обрачунавања и плаћања доприноса врши увек по пријему информација о могућем несавесном поступању послодаваца, благовремено и ефикасно.[447]

2.2. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Управни инспекторат донео је Директиву о начину поступања Управног инспектората по поднетим притужбама на рад државних службеника у управном инспекторату.[448]

2.3. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Национална служба за запошљавање је предузела мере ради ажурног вођења база података, евиденције и спискова корисника привремене накнаде доношењем Упутства за поступање приликом исплате, пријаве и одјаве корисника новчане накнаде и мере како би се корисницима исплатили неисплаћени, заостали износи привремене накнаде.[449]

2.4. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Национална служба за запошљавање је надокнадила штету подносиоцима захтева за одобравање средстава за самозапошљавање, којима, услед њеног пропуста, средства нису исплаћена иако је њихова исплата била одобрена.[450]

2.5. Отклањањем пропуста у раду Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, одмах по сазнању да је Заштитник грађана покренуо поступак контроле његовог рада, запослени у установама социјалне заштите који обављају исту делатност остварили су право на минули рад за све године рада у установама социјалне заштите.

2.6. Прихватањем мишљења Заштитника грађана о потреби измене начина исплате дела накнаде зараде у случају привремене спречености за рад због болести или компликације у вези са одржавањем трудноће, а који се обезбеђује из буџета Републике, измењен је Закон о здравственом осигурању.[451]

2.7. Поступајући по препоруци Заштитника грађана[452], Републички фонд за здравствено осигурање је на својој званичној интернет страници отворио нову рубрику која садржи информације у вези са исплатом накнаде зараде трудницама и свим осталим осигураницима за време привремене спречености за рад због болести почев од 31. дана привремене спречености.[453]

2.8. У циљу остваривања права из обавезног здравственог осигурања трудница, као посебно осетљиве категорије, Заштитник грађана је упутио одговарајуће Мишљење Републичком фонду за здравствено осигурање и Пореској управи.[454]

2.9. Поступањем по предлогу Заштитника грађана и Повереника за заштиту равноправности за оцену уставности одредбе члана 20. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, Уставни суд је донео решење којим обуставља извршење појединачног акта или радње предузете на основу ове одредбе,

---

[447] Доступно на: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/3691-2015-02-09-10-37-19.
[448] Доступно на: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4486-2015-12-14-11-32-09.
[449] Доступно на: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4316-2015-09-17-14-07-25.
[450] Доступно на: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/3698-2015-02-12-12-35-25.
[451] Доступно на: http://www.ombudsman.rodnaravnopravnost.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=170%3A2015-07-29-13-44-40&catid=14%3A2012-12-12-13-45-14&Itemid=27&lang=sr.
Видети више у делу овог извештаја посвећеном родној равноправности.
[452] Доступно на: http://zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/3796-2015-04-16-08-39-50. Видети више у делу овог извештаја посвећеном родној равноправности.
[453] Доступно на: http://www.rfzo.rs/index.php/osiguranalica/57-bolovanja. Видети више у делу овог извештаја посвећеном родној равноправности.
[454] Доступно на: http://www.ombudsman.rodnaravnopravnost.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=192%3A2015-12-24-10-54-39&catid=14%3A2012-12-12-13-45-14&Itemid=27&lang=sr.

услед чије би примене запосленим женама у јавном сектору по сили закона престао радни однос раније него мушкарцима.

2.10. Отклањањем пропуста у раду Инспектората за рад и Пореске управе, одмах по сазнању да је Заштитник грађана покренуо поступак контроле њиховог рада, великом броју грађана омогућено је ефикасније остваривање права из рада и по основу рада.

2.11. Заштитник грађана је у 2015. години у овом ресору примио 708 притужби у којима су подносиоци указивали на 812 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 643 предмета примљених у 2015. и ранијих година. Од укупно 147 поступака који су вођени, 47 (31,97%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио 34 препоруке, од којих је прихваћено 17 (50%), неизвршено 16 (47,06%), а у року за извршење је једна препорука. На основу броја утврђених (80) и отклоњених (64) пропуста[455], ефикасност у овом ресору је 80%.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Република Србија не предузима потребне мере према послодавцима који не извршавају своје обавезе исплате зараде и обрачунавања и уплате доприноса за социјално осигурање, па запослени остају без остареног права на зараду и права из обавезног пензијског, инвалидског и здравственог осигурања која им гарантује Устав Републике Србије.[456]

3.2. Сарадња Пореске управе, Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, Републичког фонда за здравствено осигурање и Инспектората рада није делотворна и ефикасна, а размена података међу њима је недовољна и неажурна, што умањује ефикасност њиховог рада и степен остваривања права пореских обвезника.

3.3. Инспектори рада, приликом одлучивања о правима запослених, не поступају увек и у свему по правилима и начелима општег управног поступка, а нарочито приликом оцене доказа и правилног и потпуног утврђивања одлучних чињеница.[457]

3.4. Не постоји јединствен начин обрачуна минулог рада запослених у установама, услед непрецизности одредби Закона о раду и нејасног правног става Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања.

3.5. Национална служба за запошљавање није донела акте којима се ближе уређује поступак и начин спровођења јавног конкурса.[458]

3.6. Не води се стални социјални дијалог са представницима запослених и послодаваца у циљу стварања услова за достојанствен рад.

3.7. Држава није предузела мере како би решила проблем корисника права на новчану накнаду, који су то право остварили у трајању од 24 месеца, а који, због измена Закона о пензијском и инвалидском осигурању, нису у могућности да остваре право на пензију.

---

[455] Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

[456] Видети више у деловима овог извештаја посвећеним ресорима финансија и пензијског и инвалидског осигурања.

[457] Доступно на: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4560-2016-01-29-08-15-03.

[458] Препорука Заштитника грађана, доступна на: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4485-2015-12-14-10-29-01.

4. Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана, по којима није поступљено

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2014. годину:

- да **Народна скупштина** и **Влада** донесу прописе који ће обезбедити: ефикасне и доступне механизме заштите права запослених, правовремено и ефикасно вршење надзора над применом прописа који уређују област рада и радних односа, брзо, делотворно и доследно испитивање одговорности послодаваца и санкционисање у случајевима повреде закона на штету запослених и делотворан механизам одговорности контролних органа за непоступање и неблаговремено поступање у случајевима кршења права запослених.

- да **Министарство за рад, запошљавања, борачка и социјална питања** припреми измене Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, којом би се ублажила ригидност постојећих решења и дало више времена незапосленим лицима да изврше своју обавезу јављања Националној служби за запошљавање.

- да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** обезбеди ефикасност постојећих контролних органа.

- да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** води стални социјални дијалог са представницима запослених и послодаваца у циљу стварања услова за достојанствен рад.

- да **Пореска управа, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Републички фонд за здравствено осигурање** и **Инспекторат за рад** остваре делотворну, правовремену и ефикасну сарадњу и ажурно размењују информације које се тичу права запослених по основу рада.

- да **Министарство за рад, запошљавања, борачка и социјална питања** повећа број инспектора, прошири надлежности инспекције рада, побољша техничке услове и предложи измене прописа ради ефикаснијег поступања инспектора рада.

- **Министарство за рад, запошљавања, борачка и социјална питања, Инспекторат за рад,** у већој мери покреће поступке по службеној дужности, када има довољно чињеница које указују на потребу спровођења инспекцијског надзора.

4.2. **Министарство трговине, туризма и телекомуникација** одбило је да поступи по препорукама Заштитника грађана да, приликом доношења одлуке о радноправном статусу грађанина, поступи у складу са примедбама Управног суда које је Суд дао у осам пресуда.

5. Образложење

Законом о условима за упућивање запослених на привремени рад у иностранство и њиховој заштити уређују се права запослених који се упућују на привремени рад у иностранство, услови, поступак и обавезе послодавца у вези са упућивањем запослених на привремени рад у иностранство, сарадња органа и организација који обављају послове државне управе у вези са заштитом права запослених на привременом раду у иностранству и надзор над применом овог закона. Како је важећи закон који је регулише ово питање донет још 1998. године, значајно је доношење новог Закона који у промењеним друштвено-економским околностима регулише процедуру добијања обавештења о испуњености законских услова за упућивање, вршење надзора и сарадње

између надлежних институција, као и посебне облике упућивања запослених на привремени рад у иностранство које није познавао претходни Закон.

Законом о изменама и допунама Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености прецизирано је шта се сматра основицом за утврђивање висине новчане накнаде за случај незапослености. У раније важећој законској одредби није дато одређење да ли се ради о исплаћеној или само обрачунатој заради, што је омогућило различито тумачење шта се сматра основицом за утврђивање висине новчане накнаде. Истовремено, заштићени су осигураници којима није исплаћена зарада и није обрачунат и пријављен допринос за осигурање за случај незапослености. Наиме, по новом законском решењу у случају да зарада није исплаћена или је исплаћена у нижем износу од износа на који је обрачунат допринос, основица за утврђивање висине новчане накнаде је основица на коју је обрачунат допринос за обавезно осигурање за случај незапослености и за коју је поднета појединачна пореска пријава надлежном органу, у складу са законом. На овај начин спречавају се злоупотребе у пракси.

Такође, овим законом се уводи већа одговорност агенција према грађанима којима посредују за запошљавање у иностранству. Закон омогућава флексибилније креирање мера активне политике запошљавања, као и њену децентрализацију, подизање квалитета услуге како послодавцима, тако и незапосленим лицима. То је постигнуто омогућавањем да се Акционим планом запошљавања - као стратешким документом у области запошљавања, који Влада доноси на годишњем нивоу - предлажу нове мере активне политике запошљавања, у складу са потребама локалног тржишта рада и на основу анализе ефеката претходно спроведених мера.

Последњим изменама Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, уређено је поступање Националне службе за запошљавање када бившим запосленим није исплаћена зарада и није обрачунат и пријављен допринос за осигурање за случај незапослености. И поред тога, Национална служба за запошљавање није отклонила пропуст и последице различитог начина обрачунавања новчане накнаде, иако јој је Заштитник грађана то препоручио.[459]

Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености прописује да директор Националне службе одлучује о избору директора филијала по спроведеном јавном конкурсу. Одлуком о изменама и допунама Статута Националне службе за запошљавање која је у примени од 7.11.2015. године додате су нове одредбе којима је прописано да у поступку за избор директора филијале, директор може да образује конкурсну комисију, која вреднује достављени програм развоја филијале, стручну оспособљеност и друге критеријуме одређене јавним конкурсом. Директор филијале се бира на период од четири године. Национална служба, међутим, није донела акте којима би се ближе уредили критеријуми, начин и поступак за избор кандидата за директоре филијала, што је била једна од препорука Заштитника грађана.[460]

Законом о изменама и допунама Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености није предвиђено да се право на новчану накнаду продужи због померања старосне границе за пензију. Корисници права на новчану накнаду, који су право остварили у трајању од 24 месеца, а који, због измена Закона о пензијском и

[459] Препорука Заштитника грађана, доступно на http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4383-2015-10-26-10-13-58

[460] Препорука Заштитника грађана, доступно на http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4383-2015-10-26-10-13-58

инвалидском осигурању, нису у могућности да право на пензију остваре према раније утврђеном термину, остају без новчане накнаде и без пензије.

На основу Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености донет је Национални акциони план запошљавања за 2015. годину који представља основни инструмент за спровођење активне политике запошљавања. Њиме се дефинишу циљеви и приоритети и утврђују програми и мере политике запошљавања који ће се реализовати у току 2016. године. Главни циљеви су подршка успостављању ефикасног, стабилног и одрживог тренда раста запослености до краја 2020. године, уз усклађивање политике запошљавања и институција тржишта рада са тековинама Европске уније, побољшање услова на тржишту рада и унапређење институција тржишта рада, подстицање запошљавања и социјалног укључивања теже запошљивих лица и подршку регионалној и локалној политици запошљавања, као и унапређење квалитета радне снаге.

У циљу достизања високог нивоа квалитетне и одрживе запослености, унапређења услова рада, Република Србија приступила је Програму ЕУ за запошљавање и социјалне иновације – EaSI. Кроз програм ће се подржавати и реализовати пројекти који унапређују запошљавање у услове рада, социјалну заштиту и социјално укључивање.

Поводом начина обрачунавања минулог рада за запослене у установама социјалне заштите, Заштитник грађана је покренуо поступак контроле законитости и правилности рада Министарства за државну управу и локалну самоуправу и Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања. У току контролног поступка, министарствима је указано да се све установе социјалне заштите основане за обављање делатности социјалне заштите у складу са законом, могу сматрати истим послодавцем, те да на тај начин треба и примењивати Закон о допунама Закона о платама у државним органима и јавним службама и Посебан колективни уговор за социјалну заштиту Републике Србије. Тиме је омогућено да запослени код послодавца који обављају исту делатност остварују право на минулу рад за све године рада у установама социјалне заштите.

Услед непрецизности одредби закона и нејасног правног става надлежног органа и даље не постоји јединствен начин обрачуна минулог рада запослених у осталим јавним установама. Посебним колективним уговорима ово је питање посебно уређивано за сваку област (просвета, здравствена заштита, култура, итд).

Поступајући по препорукама Заштитника грађана, Пореска управа је отклонила пропуст у раду на штету подносиоца притужбе, тако што је спровела контролу уплате доприноса за пензијско и инвалидско осигурање према бившем послодавцу подносиоца притужбе. Уважавајући препоруке и став Заштитника грађана да неуплаћивање, односно нередовно уплаћивање доприноса за социјална осигурања не представља само повреду појединачног интереса (грађанина који због тога губи или су му умањена друга права), већ и повреду јавног интереса, Пореска управа је свим организационим јединицама наложила да убудуће, контролу обрачунавања и плаћања доприноса врши увек по пријему информација о могућем несавесном поступању послодаваца, благовремено и ефикасно, јер је то како у интересу грађана, тако и у јавном интересу.

Заштитник грађана је у извештајном периоду покренуо опсежан поступак контроле законитости и правилности рада више органа управе, у вези са остваривањем права запослених по основу рада - редовно измиривање доприноса за социјално осигурање од стране послодаваца. С обзиром на значајан број запослених којима доприноси за социјално осигурање нису плаћени пропустом послодаваца и који због тога не остварују

права која су им уставом и законом гарантована (право на пензију, право на здравствено осигурање и здравствену заштиту, право на помоћ у случају незапослености), поступак контроле има за циљ изналажење решења којима ће се спречити да запослени долазе у овакав положај, али и изналажење начина да се запосленима који због несавесности послодаваца и неефикасности државних органа не остварују своја права, њихово остваривање омогући.[461] Даље активности на решавању овог системског проблема планиране су у 2016. години.

Инспекција рада не поступа у довољној мери по службеној дужности, односно не покреће поступке када има довољно чињеница које указују на потребу спровођења инспекцијског надзора. Међутим, након покретања поступака контроле од стране Заштитника грађана, инспекција рада предузима законом предвиђене мере према послодавцима, отклања утврђене пропусте у раду и поступци пред Заштитником грађана се обустављају.

Инспектори рада немају праксу да од медицинских установа траже допуну стручних налаза и мишљења, када су они нејасни, контрадикторни, неразумљиви или садрже какве друге недостатке због којих није могуће са сигурношћу утврдити одлучну чињеницу. Напротив, инспектори одлуку доносе на основу мишљења, без обзира на његове недостатке, што није у складу са начелима и правилима општег управног поступка.

И даље је недовољно развијена сарадња Пореске управе, Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, Републичког фонда за здравствено осигурање и инспекција рада, што отежава остваривање права радника. Упућивањем Препоруке Републичком фонду за здравствено осигурање, да успостави законом прописану сарадњу са другим државним органима, посебно са Инспекторатом за рад, као надлежним органом за обављање инспекцијског надзора у области рада и радних односа, а првенствено периодично достављање информација о послодавцима који са закашњењем достављају обрачуне накнаде зарада за време привремене спречености за рад због болести или компликација у вези са одржавањем трудноће, Заштитник грађана је указао на наведени проблем и утицао да се сарадња између органа унапреди.[462]

Грађани се Заштитнику грађана врло често притужују због злостављања на раду, а указују и на самовољу и незаконитост приликом доношења одлуке о престанку радног односа. Уочава се и да запослени недовољно користе постојеће законске могућности за заштиту права (обраћање Повереникуза заштиту равноправности, Републичкој агенцији за мирно решавање радних спорова, инспекцији рада, тражење судске заштите). Због тешке финансијске ситуације у којој се налазе и у страху од губитка посла, запослени своје незадовољство пријављују најчешће тек онда када остану и без таквог посла и када је доказивање права могуће искључиво у судском поступку који дуго траје и претпоставља материјалне трошкове.

[461] Видети више у делу овог извештаја посвећеним ресорима финансија и пензијског и инвалидског осигурања.

[462] Видети више у делу овог извештаја посвећеног родној равноправности.

II ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Састанци представника Заштитника грађана и органа и запослених у Националној служби за запошљавање

Представници Заштитника грађана одржали су састанак са руководиоцима Националне службе за запошљавање. На састанку је било речи о проблемима са којима се грађани суочавају приликом тражења посла, о мерама и активностима које Национална служба за запошљавање предузима како би што већи број грађана оспособила за одговарајући посао. Представљени су програми, обуке и мере активне политике које предузима Национална служба за запошљавање. На састанку је било речи о посебно осетљивим категоријама становништва као што су Роми и особе са инвалидитетом, као и о мерама и програмима које држава предузима како би овим категоријама обезбедила могућност да се запосле и постану активни чланови друштва.

Састанак представника Заштитника грађана са синдикатима

Представници Заштитника грађана одржали су састанке са представницима синдикалних организација на којима су разговарали о положају запослених и начину остваривања и заштите њихових права.

III КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Након спроведеног контролног поступка, јавно предузеће поступило по судској одлуци и запосленог вратило на рад

Поступајући по притужби на рад јавног предузећа због непоступања по судској одлуци којом се притужилац враћа на рад, Заштитник грађана је покренуо поступак контроле законитости и правилности рада наведеног предузећа.

Након покретања поступка о стране овог органа јавно предузеће је донело одлуку којом је притужилац враћен на рад, и пријављен на обавезно социјално осигурање. Поступак пред Заштитником грађана је обустављен.

Национална служба за запошљавање донела одлуку о исплати заосталих, неисплаћених износа привремене накнаде лицима код којих је наступио основ за престанак права и уредила питања која се односе исплату ове накнаде

Већи број грађана је у притужбама указивао да им Национална служба за запошљавање (НСЗ) није исплатила заостале износе привремене накнаде, након наступања основа за престанак права на привремену накнаду (стицање права на пензију) због кашњења у исплати од шест месеци. Заштитник грађана је након контроле законитости и правилности рада НСЗ, упутио препоруку[463] овој организацији обавезног социјалног осигурања како би отклонила недостатке у раду на штету права грађана и ближе уредила ову област.

ÍÑÇ ¼å, ïïñòóïà¼óžè ïî ïðåïîðóêàìà Çàøòèòíèêà ãðà□àíà, âðàòèëà íà åâèäåíöè¼ó ëèöà êî¼èìà íèñó èñïëàæåíå ñåå íàêíàäå, óòâðäèëà íîâ÷àíè èçíîñ ïîðåäàí çà œèõîâó èñïëàòó è ïîêðåíóëà ïïñòóïàê çà îáåçáå□èâàœå îâèõ ñðåäñòàâà.

Додатно, НСЗ је и предузела мере ради ажурног вођења евиденција доношењем Упутства за поступање приликом исплате, пријаве и одјаве корисника новчане накнаде[464] чиме је унапредила свој рад и спречила понављање истих пропуста у будућности.

---

[463] Препорука доступна на: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4316-2015-09-17-14-07-25.

[464] Бр.0030-104-18/15 од 30.9.2015.

IV ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да припреми закон којим ће се ублажити ригидност постојећих решења и дати више времена незапосленим лицима да изврше своју обавезу јављања Националној служби за запошљавање.

2. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да води константан социјални дијалог са представницима запослених и послодаваца у циљу стварања услова за достојанствен рад.

3. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство омладине и спорта** и **Национална служба за запошљавање** треба да донесу целовите програме за запошљавање, образовање и стручно оспособљавање незапослених.

4. **Пореска управа, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Републички фонд за здравствено осигурање** и **Инспекторат рада** треба да остваре делотворну, правовремену и ефикасну сарадњу и ажурно размењују информације које се тичу права запослених по основу рада.

5. **Национална служба за запошљавање** треба да донесе акте којима ће уредити поступак спровођења јавног конкурса за избор директора филијала.

6. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Инспекторат за рад**, треба да доноси решења о правима и обавезама на основу свих релевантних чињеница, савесне и брижљиве оцене доказа и уз доследну примену Закона о општем управном поступку.

7. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања**, у сарадњи са **Националном службом за запошљавање** и **Републичким фондом за пензијско и инвалидско осигурање** треба да пронађе решење за грађане који су остали без примања из разлога што им је престало право на новчану накнаду, а због измена Закона о пензијском и инвалидском осигурању, нису у могућности да остваре право на пензију.

3.12. РЕСОР УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Предзете су бројне нормативне активности – донети су Закон о полицији[465], Закон о јавном реду и миру[466], Закон о оружју и муницији[467] и Закон о јавном окупљању[468].

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Давањем мишљења[469] у поступку припреме Закона о полицији, које је Министарство делимично прихватило, Заштитник грађана допринео је стварању законског основа за интензивнију сарадњу Сектора унутрашње контроле и Заштитника грађана са циљем превенције тортуре и унапређења борбе против некажњивости за тортуру, као и бољој заштити права полицијских службеника и других запослених у Министарству у дисциплинским поступцима.

2.2. Давањем мишљења у поступку припреме Закона о јавном реду и миру[470], које је Министарство делимично прихватило, Заштитник грађана допринео је смањењу новчане казне за поједине прекршаје и изричитом прописивању могућности хуманитарних и других удружења, да по протеку рока могу поново организовати прикупљање прилога за исту сврху.

2.3. Заштитник грађана упутио је Министарству унутрашњих послова Мишљење поводом најављеног начина отпуштања у Министарству унутрашњих послова[471], што је зауставило започети процес изигравања прописа о престанку радног односа за преко 1.000 полицијских службеника.

2.4. Заштитник грађана упутио је Влади Иницијативу за усаглашавање одредаба Кривичног законика[472] и Закона о безбедности саобраћаја на путевима[473], којима се уређују изрицање и извршење мере безбедности забране управљања моторним возилом.

2.5. Одмах по сазнању да је Заштитник грађана покренуо поступак контроле рада Министарства унутрашњих послова, Министарство је извршило своје решење, којим је забрањено коришћење резервоара за запаљиве течности на станици за снабдевање горивом моторних возила, који није испуњавао техничке услове.

2.6. Заштитник грађана је у 2015. години у овом ресору у области полицијских послова примио 188 притужби у којима су подносиоци указивали на 274 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 185 предмета примљених у 2015. и ранијих година. Од укупно 18 поступака који су вођени, четири (22,22%) поступка је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио 25 препорука, од којих је

---

[465] „Службени гласник РС“, број 6/16.
[466] „Службени гласник РС“, број 6/16.
[467] „Службени гласник РС“, број 20/15.
[468] „Службени гласник РС“, број 6/16.
[469] Мишљење на Нацрт закона о полицији доступно на: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/4287-2015-08-19-08-56-03; Мишљење на Предлог закона о полицији доступно на: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/4545-2016-01-18-10-55-26.
[470] Доступно на: www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/4551-2016-01-22-10-38-52.
[471] Доступно на: www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/4533-2016-01-12-09-38-43.
[472] „Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 - испр., 107/05 - испр., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13 и 108/14.
[473] „Службени гласник РС“, бр. 41/09, 53/10, 101/11, 32/13 - одлука УС, 55/14, 96/15 - др. закон и 9/16 – одлука УС.

прихваћено пет (20%), неизвршено 20 (80%). На основу броја утврђених (29) и отклоњених (9) пропуста[474], ефикасност у овом ресору је 31,03%. У области управних послова у Министарству унутрашњих послова, Заштитник грађана је у 2015. години примио 113 притужби у којима су подносиоци указивали на 154 повреде права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 102 предмета примљена у 2015. и ранијих година. Од укупно 22 поступка који су вођени, 11 (50%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У овом ресору у 2015. години Заштитник грађана није упутио ниједну препоруку након контролног поступка. На основу броја утврђених (11) и отклоњених (11) пропуста[475], ефикасност у овом ресору је 100%.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. У Закону о полицији није усвојен низ примедби Заштитника грађана, које се, између осталог, односе на престанак радног односа, супротно праву на поштовање претпоставке невиности, као последица покретања кривичног поступка за кривично дело које се гони по службеној дужности; потребу прописивања одговорности за повреду службене дужности за случајеве изношења у јавност информација из истраге и информација којима се вређају права грађана; поједина непримерена овлашћења дата извршној власти и потребу јачања оперативне независности полиције и Сектора унутрашње контроле.

3.2. Упркос изричитој одредби Устава да се обрада података о личности уређује законом, Министарство унутрашњих послова је подзаконским актом[476], прописало садржину упитника о идентификационим подацима који се прикупљају у поступку безбедносне провере, а решењима садржаним у Закону о полицији и даље је омогућена произвољност при вршењу безбедносних провера.

3.3. У Закону о јавном реду и миру, супротно примедбама Заштитника грађана, код највећег броја прекршаја против јавног реда и мира прописане су преоштре казне.

3.4. Током 2015. године постојао је правни вакуум у законском уређењу уживања слободе грађана на окупљање, због кашњења у доношењу новог закона након одлуке Уставног суда о неуставности одредби до тада важећег Закона о окупљању грађана[477], а Законом о јавном окупљању[478], усвојеним октобра 2015. године и даље нису отклоњени поједини недостаци који се односе на несагласност са Уставом.

3.5. Кривичним закоником и Законом о безбедности саобраћаја на путевима на различит начин је одређен моменат од којег почиње да тече мера забране управљања моторним возилом.

3.6. Сектор унутрашње контроле полиције у дописима које је упућивао подносиоцима притужби и представки у великом броју случајева није наводио чињенице које су утврђене, а које су биле одлучне за доношење одлуке о основаности поднете притужбе, односно представке.

3.7. Министарство унутрашњих послова ни у протеклом периоду није поступало ажурно по молбама грађана за заснивање радног односа у том органу, посебно у случајевима када су године старости услов за заснивање радног односа.

---

[474] Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

[475] Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

[476] Правилник о поступку безбедносне провере и садржини упитника „Службени гласник РС“, број 97/15.

[477] „Службени гласник РС“, бр. 51/92, 53/93, 67/93, 17/99 и 33/99, „Службени лист СРЈ“, број 21/01 и „Службени гласник РС“, бр. 29/01 и 101/05.

[478] „Службени гласник РС“, број 6/16.

3.8. Знатном броју полицијских службеника којима је радни однос престао из разлога што је против њих био покренут кривични поступак, а који су по окончаним поступцима ослобођени од оптужби које су им стављане на терет, Министарство унутрашњих послова и даље не омогућава повратак на рад.

4. Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана, по којима није поступљено

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2014. годину:

- да **Министарство унутрашњих послова** развија и јача механизме контроле рада, поступање комисије за притужбе по притужбама грађана и поступање Сектора унутрашње контроле полиције;

- да **Министарство унутрашњих послова** унапреди рад тако што ће у образложењима решења и других аката наводити чињенице које су биле одлучне за донету одлуку;

- да **Министарство унутрашњих послова** унапреди свој рад тако да без одлагања поступа по молбама грађана за заснивање радног односа, посебно у случајевима уколико су године старости један од услова.

4.2. Министарство унутрашњих послова и даље у образложењима решења донетим по дискреционој оцени, у управном поступку, не поступа по препорукама Заштитника грађана и не наводи разлоге и чињенице које су биле одлучне за донету одлуку.

5. Образложење

У извештајном периоду у овој области донета су четири закона од значаја за остваривање права грађана. Заштитник грађана је у поступку припреме прописа, полазећи од питања која су од значаја за заштиту права грађана, упутио мишљења на Нацрт и Предлог закона о полицији, као и Мишљење на Предлог закона о јавном окупљању и Мишљење на Предлог закона о јавном реду и миру.

У Закону о полицији, прихватањем примедбе Заштитника грађана, одредбе о поступању Сектора унутрашње контроле допуњене су обавезом Сектора да, у случају када се утврди да је приликом поступања полицијског службеника дошло до прекорачења полицијских овлашћења којима су повређена права која штити Заштитник грађана, о томе поред министра и јавног тужиоца обавештава и Заштитника грађана. Наведеном одредбом ствара се основ за интензивнију сарадњу Сектора унутрашње контроле и Заштитника грађана у правцу превенције тортуре и унапређења рада Министарства и борбе против некажњивости за тортуру, што ће имати за последицу унапређење заштите слобода и права грађана.

У складу са примедбама Заштитника грађана, у Закону о полицији почетак рока застарелости покретања дисциплинског поступка за тешку повреду службене дужности почиње да тече од дана извршења, а не од дана сазнања за учињену повреду, односно прописан је објективан, а не субјективан рок за покретање дисциплинског поступка, чиме су створене претпоставке да се онемогући давање отказа запосленима након неодређено дугог временског периода, а без довољно поузданих доказа.

Иако је Заштитник грађана указао на потребу да се питање безбедносних провера адекватније уреди, пропуштена је прилика да се новим Законом о полицији сузи простор за произвољност при њиховом вршењу, а на штету Уставом зајемчених права грађана, пре свега права на рад, образовање, имовину и заштиту података о личности. Појам безбедносне сметње није прецизно дефинисан нити доведен у везу са сврхом безбедносне провере. Грађанин над којим је извршена безбедносна провера нема законом прописано средство за заштиту својих права у вези са исходом безбедносне

провере, те ни предвиђени механизам којим би отклонио последице евентуалне обраде података који не потичу од веродостојних извора. Законом није прописано који су то „други подаци о особама са којима лице које се проверава живи у заједничком домаћинству», како би члан домаћинства имао могућност да да сагласност у погледу података који се о њему прикупљају, нити је одређено, који се то „остали подаци од значаја за рад у Министарству“, прикупљају.

И даље није решено питање полицијских службеника којима је радни однос, у складу са раније важећим прописима, престао због безбедносних сметњи или покретања кривичног поступка против њих, а који у правноснажно окончаним поступцима нису осуђени за дело које им се стављало на терет, односно ослобођени су одговорности, иако је Заштитник грађана указивао на потребу законског регулисања овог проблема.

Упркос томе што је Заштитник грађана у поступку припреме прописа указао да су предвиђене прекршајне санкције за прекршаје против јавног реда и мира престроге и да су превисоко одређене новчане казне, услед социјално-економског положаја највећег броја грађана, могу доводити до честе замене казном затвора, чиме би положај грађана био додатно отежан, у Закону о јавном реду и миру смањене су новчане казне само за два прекршаја - просјачење и свађу, вику и буку на јавном месту у групи од три или више лица.

Иако је одлуком Уставног суда од 9.4.2015. године[479] било утврђено да Закон о окупљању грађана није у сагласности са Уставом, до дана њеног објављивања у службеном гласилу, које је било одложено за шест месеци, Министарство унутрашњих послова није благовремено припремило нацрт новог закона којим би се уредио поступак остваривања Уставом зајемчене слободе грађана на окупљање. Наведеним пропуштањем у правном поретку Републике Србије, почев од 23.10.2015. године, није било уређено остваривање Уставом зајемчене слободе грађана на окупљање, а било је онемогућено и остваривање јавног интереса на ограничење слободе окупљања када је то неопходно из Уставом прописаних разлога - ради заштите јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије.

У Закону о јавном окупљању нису отклоњени поједини недостаци услед којих је Закон о окупљању грађана, престао да важи због несагласности са Уставом, а који се односе на основе ограничења зајемчене слободе окупљања и делотворност прописаних правних средстава за заштиту слободе окупљања. Поред претходно наведеног, Заштитник грађана је у свом Мишљењу[480] указао и да превисоко прописане новчане казне представљају непропорционално средство реаговања и да могу одвраћати грађане од јавних окупљања.

Заштитник грађана је Народној скупштини поднео иницијативу за усаглашавање одредаба Кривичног законика и Закона о безбедности саобраћаја на путевима, оцењујући да различит начин одређивања момента од којег почиње да тече мера забране управљања моторним возилом, слаби правну сигурност и може довести до повреде права грађана. Наиме, Кривичним закоником прописано је да учиниоцу кривичног дела којим се угрожава јавни саобраћај суд може изрећи забрану управљања моторним возилом, у трајању од три месеца до пет година, рачунајући од дана правноснажности одлуке. С друге стране, Законом о безбедности саобраћаја на путевима прописано је да време трајања мере безбедности забране управљања моторним возилом тече од дана када територијално надлежна организациона јединица Министарства унутрашњих послова возачу то саопшти у писаној форми и тај податак региструје у одговарајућу евиденцију.

[479] Одлука Уставног суда I Уз 2004/2013 „Службени гласник РС“, број 88/15.
[480] Доступно на: www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/4544-2016-01-18-10-29-54.

Поводом изјаве министра унутрашњих послова и најаве да ће до краја године бити отпуштено између 1300 и 1400 запослених овог министарства, који су "тражили мито грађанима, који су корумпирани", Заштитник грађана упутио је Министарству мишљење у којем је навео да се, на основу навода из примљених притужби и средстава информисања, дошло до сазнања да је недавно измењен акт о систематизацији радних места у којем су предвиђена радна места на пословима „анализе ризика“, која до тада нису постојала, а за која, по наводима притужилаца, не постоји објективна потреба. Такође, утврђено је да је крајем 2015. године велики број запослених премештен на радна места „анализе ризика“, али и да је планирано да се почетком 2016. године промени акт о систематизацији у којем ће се, у сврху рационализације, брисати поменута радна места. У мишљењу Заштитника грађана стоји, да ако у овом моменту ради 1400 полицајаца који су „криминализовани“, то у правној држави не може бити решавано применом мера реорганизације и рационализације (поготово не фиктивно), већ се такав проблем мора и може решавати искључиво покретањем одговарајућих поступака за утврђивање кривице, кажњавањем и давањем отказа, уместо отпремнине и раскида радног односа.

Заштитник грађана је у извештајном периоду примио одређени број притужби у којима су њихови подносиоци изражавали незадовољство радом Сектора унутрашње контроле полиције, наводећи да је у дописима Сектора који су им као подносиоцима притужби или представки били упућени једино навођено да је извршеном контролом утврђено да су полицијски службеници поступали у складу са законом. Подносиоци притужби су Заштитнику грађана истакли да им дописи Сектора не пружају било какве информације о томе на основу чега је таква оцена дата, односно у чему се састојао поступак контроле рада полиције извршен по њиховој притужби или представци, које су радње током контроле биле предузете и шта је радњама извршеним у поступку контроле било утврђено. Током извештајног периода представници Заштитника грађана одржали су састанке са представницима Сектора унутрашње контроле полиције и указали им на значај достављања образложених дописа подносиоцима притужби и представки.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Полицијски службеник неовлашћено приступио личним подацима грађанина

Заштитник грађана примио је притужбу у којој је њен подносилац указао на повреду права на приватност наводећи да су његови лични подаци и фотографија из биометријске личне карте без његове сагласности објављени на друштвеној мрежи, истовремено изражавајући сумњу да је то учињено од стране неког од запослених у Министарству унутрашњих послова, будући да су ти подаци могли бити доступни и преузети једино од стране лица које има приступ електронској бази података у овом министарству.

Током поступка контроле рада Министарства, Сектор унутрашње контроле полиције извршио је проверу навода из притужбе и утврдио да је одређени полицијски службеник, са свог службеног налога, без основа приступио личним подацима подносиоца притужбе. Заштитник грађана је потом обуставио поступак контроле имајући у виду да је контролисани орган, кроз механизам унутрашње контроле, утврдио неправилност у свом раду, да је против запосленог покренут дисциплински поступак због сумње да је учинио тешке повреде службене дужности, као и да је извештај Сектора о извршеним проверама достављен јавном тужилаштву.

Грађанки неосновано наплаћена административна такса

Притужиља је у притужби навела да јој је наплаћена административна такса као да је мењала адресу, иако је њено пребивалиште остало исто, а промењен је назив улице у којој живи.

У току поступка контроле рада Министарства унутрашњих послова, Управа за управне послове обавестила је Заштитника грађана да је подноситељки притужбе била погрешно наплаћена административна такса за пријаву пребивалишта будући да је назив улице промењен одлуком Градске управе града Београда, као и да ће јој бити омогућен повраћај погрешно наплаћеног новчаног износа на име административне таксе.

Министарство је обавестило Заштитника грађана и да су сви полицијски службеници Полицијске управе за град Београд упознати са тим да се у истоветним случајевима грађани ослобађају плаћања административне таксе.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство унутрашњих послова** треба даље да развија и јача механизме контроле рада, поступање комисија за притужбе по притужбама грађана и поступање Сектора унутрашње контроле.

2. **Министарство унутрашњих послова** треба да без даљег одлагања предузме све потребне радње у циљу доношења закона којим би се уредила садржина Упитника о идентификационим подацима који се прикупљају у поступку безбедносне провере.

3. **Министарство унутрашњих послова** треба да унапреди рад тако што ће у образложењима решења наводити чињенице које су биле одлучне за донету одлуку.

4. **Министарство унутрашњих послова** треба да унапреди свој рад тако што ће ажурније, односно без одлагања поступати по молбама грађана за заснивање радног односа, посебно у случајевима када су године старости један од услова за заснивање радног односа.

3.13. РЕСОРИ ФИНАНСИЈА И ПРИВРЕДЕ

ФИНАНСИЈЕ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. У преговорима о приступању Републике Србије Европској унији отворено је поглавље 32, које се односи на област финансијске контроле.[481]

1.2. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији.[482]

1.3. Влада је делимично решила проблем неправилне, неправичне и несврсисходне наплате „солидарног пореза“[483] и успоставила механизам за обештећење грађана.

1.4. Усвојен је Програм трансформације Пореске управе[484], у циљу модернизације њеног рада, боље кадровске оспособљености и успешније наплате пореза.

1.5. Почео је да се примењује Закон о платним услугама[485], који омогућава унапређење електронске трговине и увођење електронског новца, уз проширивање контролних надлежности Народне банке Србије.

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Након две године примене решења које је проузроковало штету приватном и јавном интересу, на указивање Заштитника грађана, у правни систем је враћено решење према којем доприноси за обавезно социјално осигурање не застаревају[486], чиме је унапређен положај великог броја грађана и омогућено увећање јавних прихода по том основу.

2.2. У поступцима контроле Заштитник грађана је утврдио пропусте системског карактера у раду Пореске управе и препоручио враћање „солидарног пореза“ грађанима и отпис главног дуга и камате којом су задужени, уздржавање од покретања и вођења поступака принудне наплате „солидарног пореза“ и поништавање свих неблаговремено донетих решења по службеној дужности, уз обавештавање Управног суда ради бржег окончања управних спорова и растерећења Суда.

2.3. Заштитник грађана је указао Пореској управи на пропусте системског карактера у вези са израдом и достављањем решења грађанима којима је утврђена накнада за одводњавање.

2.4. У циљу ефикаснијег остваривања права грађана, Заштитник грађана је препоруком указао Пореској управи на потребу да благовремено и ефикасно спроводи контролу обрачунавања и плаћања доприноса за обавезно социјално осигурање.

---

[481] „Одржана друга Међувладина конференција о приступању Републике Србије Европској унији“, Канцеларија за европске интеграције, 15.12.2015. године, саопштење доступно на: http://www.seio.gov.rs/%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B8.39.html?newsid=2102.

[482] „Службени гласник РС“, број 112/15.

[483] „Солидарни порез“ обрачунаван је на основу Закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору, „Службени гласник“, број 108/13.

[484] „Директорка и званично најавила реформу ПУ“, Пореска управа, 15.6.2015. године, саопштење доступно на: http://www.poreskauprava.gov.rs/biro-za-informisanje/novosti/2526/direktorka-i-zvanicno-najavila-reformu-pu-.html.

[485] „Службени гласник РС“, број 139/14.

[486] Члан 13. Закона о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији, „Службени гласник РС“, број 112/15.

2.5. Препоруку са иницијативом Заштитника грађана у вези са правилним тумачењем „начела службене тајне у пореском поступку“, Пореска управа и Министарство финансија су прихватили, што је, између осталог, резултирало изменама Закона о пореском поступку и пореској администрацији.[487]

2.6. И ове године, Заштитник грађана је упутивиши препоруку Министарству финансија допринео отклањању пропуста у његовом раду који се тицао тзв. „ћутања управе“ због неодлучивања о приговорима запослених у Управи царина који се односе на остваривање и заштиту права из радног односа.

2.7. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Министарство финансија је одлучило о захтеву запослених за признавање права на јубиларну награду у форми управног акта, чиме се допринело потпунијем остваривању права по основу рада.

2.8. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Управа царина је распоредила 37 царинских службеника који су још 2008. преузети из царинске службе УНМИК-а и следећих седам година били нераспоређени, уз исплату симболичне накнаде.

2.9. Заштитник грађана је утицао на рад локалних пореских администрација, препоруком да примљене захтеве квалификују према стварној садржини, и да о њиховој основаности одлучују на законом прописан начин.

2.10. Заштитник грађана је утврдио да Народна банка Србије није поступала у складу са повереним јавним овлашћењима, пошто Пословној банци није наложила отклањање уочених неправилности у раду, нити јој је изрекла прописану новчану казну.

2.11. Заштитник грађана је у 2015. години у овом ресору примио 421 притужбу у којима су подносиоци указивали на 465 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 397 предмета примљених у 2015. и ранијих година. Од укупно 105 поступака који су вођени, 54 (51,43%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио 19 препорука, од којих је прихваћено пет (26,32%), неизвршено шест (31,58%), а у року за извршење осам препорука. На основу броја утврђених (65) и отклоњених (59) пропуста[488], ефикасност у овом ресору је 90,77%.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Пореска управа и даље наставља са повредом права грађана, доносећи решења о утврђивању „солидарног пореза“ и након објављивања закључка Владе којим су прописани услови за његово враћање.

3.2. Пореска решења којима је утврђивана накнада за одводњавање за 2013. и 2014. годину достављана су обичном поштом, без поуке о року у коме се против њих може покренути управни спор, чиме су повређена права грађана.

3.3. Пореска управа није успела да спроведе ефикасну контролу обрачунавања и плаћања доприноса за обавезно социјално осигурање, посебно обавеза насталих пре увођења система обједињене наплате.

3.4. Порез на имовину и даље доводи до несразмерног економског оптерећења грађана, при чему највише незадовољства изазивају одлуке јединица локалне

[487] Члан 7. Закона о пореском поступку и пореској администрацији, „Службени гласник РС“, бр. 80/02, 84/02, 23/03, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05, 62/06, 63/06, 61/07, 20/09, 72/09, 53/10, 101/11, 2/12, 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 91/15 и 112/15.

[488] Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

самоуправе о одређивању зона и неодговарајућа процена тржишне вредности непокретности.

3.5. Законом о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији[489] на штету права грађана измењен је режим апсолутне застарелости права Пореске управе на утврђивање и наплату пореза.

3.6. Одељење за буџетску инспекцију Министарства финансија не располаже довољним бројем инспектора како би се на ефикасан начин провериле пријаве грађана.

3.7. Република Србија још увек није закључила споразум о сукцесији са државама наследницама СФРЈ који за предмет има остваривање права „старих девизних штедиша", који су штедњу положили код банака са седиштем на територији државе чије држављанство нису имали.[490]

3.8. И даље су грађани у појединим случајевима неосновано задужени порезом на регистровано оружје, поклоњено приликом пензионисања за допринос у обављању службе.

4. Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана, по којима није поступљено

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2014. годину:

- да **Република Србија** пропише поступак остваривања права и определи потребна средства за испуњавање обавеза које проистичу из Пресуде Великог већа Европског суда за људска права по представци Алишић и др, како би свим повериоцима тзв. „старе девизне штедње" било омогућено остваривање права под истим условима које су имали домаћи држављани са уштећевином у Србији;

- да **Министарство финансија** унапреди остваривање писане комуникације са грађанима, што подразумева доследну примену прописа о канцеларијском пословању, правилну квалификацију примљених поднесака и благовремено достављање писаних одговора подносиоцима;

- да **Пореска управа** унапреди систем утврђивања пореза на регистровано оружје и да остварује сврсисходнију сарадњу са Министарством унутрашњих послова, како не би долазило до неоснованог задуживања грађана;

- да **Пореска управа** у кадровском смислу ојача регионална одељења за другостепени поступак у Београду, Новом Саду, Крагујевцу и Нишу, како би се створили услови за одлучивање о жалбама у законском року;

- да **Управа царина** унапреди остваривање писане комуникације са грађанима, што подразумева доследну примену прописа о државној управи, правилну квалификацију примљених поднесака према садржини и благовремено достављање писаних одговора подносиоцима;

- да **Регионално одељење Пореске управе у Крагујевцу** прихвати мишљење Заштитника грађана које се односи на неосновано ускраћивање права странке на накнаду трошкова за ангажовање стручне правне помоћи у пореском поступку.

[489] „Службени гласник РС", број 112/15, члан 14.

[490] Члан 21. став 1. Закона о регулисању јавног дуга Савезне Републике Југославије по основу девизне штедње грађана, „Службени лист СРЈ", број 36/02 и „Службени гласник РС", бр. 80/04 и 101/05.

5. Образложење

Влада је донела Закључак[491] којим је потврдила постојање пропуста у раду пореских органа приликом обрачунавања и плаћања тзв. „солидарног пореза“, на које је Заштитник грађана указао још у марту 2014. године.[492] Установљен је механизам за обештећење грађана којима је после истека законских рокова решењем утврђен „солидарни порез“.[493] Нажалост, у препознатљивом маниру лоше управе, терет незаконитог и неправилног рада државних органа преваљен је на грађане, јер је њихова обавеза да подносе захтеве за повраћај, иако Пореска управа располаже неопходним подацима. Неблаговремено утврђивање „солидарног пореза“ довело је и до покретања већег броја управних спорова пред Управним судом, који је такође заузео став о незаконитом раду Пореске управе.[494] Иако се у делу јавности проблем „солидарног пореза“ погрешно представља као проблем опорезовања трудница и породиља, реч је о умањењу прихода свим категоријама запослених у јавном сектору за које је Пореска управа неблаговремено донела решења. Заштитник грађана је крајем 2015. године упутио Пореској управи препоруке[495], којима је указао на неопходност отклањања свих последица погрешно спроведеног „солидарног опорезовања“, нарочито у случајевима када поступање по препорукама Заштитника грађана обезбеђује остваривање већег обима права грађана и/или потпуније отклањање штетних последица у односу на механизам који је установљен закључком Владе.

Током 2015. године Пореска управа донела је преко милион решења[496] којима је утврдила обавезе грађана по основу накнаде за одводњавање[497] за 2013. и 2014. годину. Сва решења су штампана у Централи Пореске управе, при чему имају идентично образложење, а у поуци о правном леку изостављен је рок у коме се може покренути управни спор, с обзиром на то да је жалба искључена.[498] Решења су достављена редовним, непрепорученим поштанским пошиљкама. Такав начин достављања није супротан важећим прописима[499], међутим, и поред могућности да се определи за неки од поузданијих начина уручења, Пореска управа је изабрала поменути, позивајући се на „број донетих решења“. У притужбама Заштитнику грађана, грађани тврде да су са закашњењем примили решења, или су их случајно пронашли поред поштанског сандучета. Имајући у виду број донетих решења, начин њиховог достављања и пропусте у погледу поуке о правном средству, евидентно је да део грађана није био у могућности да користи расположива правна средства, док део грађана још увек нема сазнања о томе да им је евидентирана пореска обавеза на коју се приписује камата. Пореска управа није обавестила Заштитника грађана о активностима које је предузела како би благовремено информисала грађане о достављању решења, а на њеној интернет страни може се пронаћи само једно обавештење о накнади за одводњавање, у одељку „Новости“[500], што

---

[491] 05 број: 121-13591/2015 од 16.12.2015. године.
[492] Превентивне препоруке Заштитника грађана од 7.3.2014. године.
[493] Прекорачени су рокови прописани чланом 4, став 2. и 5. Закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору, „Службени гласник РС“, број 108/13.
[494] Пресуде Управног суда II-3 У. бр. 2363/15 од 9.11.2015. године и II-9 У. бр. 3273/15 од 24.9.2015. године.
[495] Препоруке Заштитника грађана од 29.12.2015. године.
[496] Укупан број решења је 1.022.889, према подацима садржаним у допису Централе Пореске управе Заштитнику грађана од 28.5.2015. године.
[497] На основу члана 192. став 3. Закона о водама, „Службени гласник РС“, бр. 30/10 и 93/12.
[498] На основу члана 192. став 5. Закона о водама.
[499] Члан 36. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.
[500] „Обавештење – накнада за одводњавање“, Пореска управа, 24.4.2015. године, доступно на: http://www.poreskauprava.gov.rs/sr/biro-za-informisanje/novosti/2271/obavestenje---naknada-za-odvodnjavanje-.html.

по оцени Заштитника грађана није довољно како би пореска активност таквог обима била спроведена у складу са начелом заштите права грађана и принципима добре управе.

Контрола обрачунавања и плаћања доприноса за обавезно социјално осигурање још увек се одвија са извесним тешкоћама, нарочито када су у питању неплаћени доприноси из ранијих година.[501] Заштитник грађана је у 2015. години препоруком указао Пореској управи на потребу благовременог и ефикасног спровођења контроле плаћања доприноса увек када прими информацију о могућем незаконитом и несавесном поступању послодаваца. Такође, упућена је и препорука поводом тумачења „начела службене тајне у пореском поступку". Позивањем на наведено начело, Пореска управа је својевремено ускраћивала запосленима податке који се односе на наплату доприноса од њихових послодаваца. Заштитник грађана је, поред препоруке да се ови подаци учине доступним свим лицима која докажу свој правни интерес, упутио и иницијативу Министарству финансија, указујући на значај усклађивања пореских прописа са прописима о тајности података. Поред препоруке, усвојена је и иницијатива Заштитника грађана у циљу заштите тајних података, да се релевантне одредбе Закона о пореском поступку и пореској администрацији измене[502], па ће се у пореском поступку примењивати одредбе Закона о тајности података[503] и Закона о заштити података о личности.[504]

Пред крај 2015. године, измењен је и допуњен Закон о пореском поступку и пореској администрацији. Враћена су законска решења која су раније постојала, као што је непостојање застарелости права Пореске управе да контролише плаћање доприноса за обавезно социјално осигурање и промена редоследа намирења дугованог пореза (тако што се прво намирује главна пореска обавеза, па камата, па трошкови наплате). Поред ових позитивних измена, према оцени Заштитника грађана, усвојена су и нека решења која чине остваривање права грађана неизвеснијим. Досадашњи режим апсолутне застарелости пореског дуга је промењен, тако што је наступање апсолутне застарелости учињено зависним од тока и исхода управног спора, односно од садржине других прописа који онемогућавају покретање и вођење пореског поступка.[505] Застој застарелости до сада је био могућ само код релативне застарелости, али не и код апсолутне, која је наступала у сваком случају након што протекне законом прописано време.

Висина пореза на имовину и даље изазива незадовољство грађана, нарочито због критеријума које локалне пореске администрације примењују како би се утврдила тржишна вредност непокретности у одређеној зони. Учестала су обраћања Заштитнику грађана захтевима за покретање поступка за оцену уставности појединих одредаба Закона о порезу на имовину[506], као и за покретање поступка за оцену законитости одлука јединица локалне самоуправе. Заштитник грађана је приметио да локалне пореске администрације не улажу довољно напора како би остварили адекватну писану комуникацију са грађанима, односно како би примљене поднеске квалификовале према стварној садржини, а о њиховој основаности одлучиле на законом прописан начин.

[501] Првенствено се мисли на доприносе доспеле за плаћање пре 1.3.2014. године, до увођења система обједињене наплате.
[502] Члан 1. Закона о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији, „Службени гласник РС", број 112/15.
[503] „Службени гласник РС", број 104/09.
[504] „Службени гласник РС", бр. 97/08, 104/09, 68/12 и 107/12.
[505] Члан 14. Закона о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији, „Службени гласник РС", број 112/15.
[506] „Службени гласник РС", бр. 26/01, 80/02, 135/04, 61/07, 5/09, 101/10, 24/11, 78/11, 57/12, 47/13 и 68/14.

Другим речима, локалне пореске администрације захтеве грађана да им се призна неко право или да им се умањи одређена пореска обавеза неправилно квалификују као питања која се односе на пореску ситуацију, па о тим захтевима не одлучују у форми пореског управног акта са поуком о правном средству, већ у форми дописа слободне садржине обавештавају подносиоца да нису испуњени услови како би се њиховом захтеву удовољило. Тиме подносиоце захтева ограничавају у коришћењу механизама правне заштите.

Проблеми који се односе на остваривање права запослених у Министарству финансија, на које је Заштитник грађана раније указивао, још увек су актуелни. Заштитник грађана је 2015. упутио препоруку Министарству финансија, којом је указао на значај благовременог одлучивања о приговорима запослених у Управи царина, као и препоруку у вези са одлучивањем о захтевима запослених за признавање права на јубиларну награду. Забрињава чињеница да се током извештајног периода повећао број притужби у вези са остваривањем права из радног односа у Пореској управи, што раније није био случај, а примљено је и неколико анонимних притужби пореских службеника који нису били спремни да открију свој идентитет. На иницијативу Заштитника грађана, против шефа једне од експозитура Пореске управе покренут је дисциплински поступак због изношења личних ставова у службеној преписци. Позитиван помак представља решавање статуса 37 нераспоређених цариника који су 2008. године преузети из Царинске службе УНМИК-а. Крајем 2015. године они су распоређени на радна места која одговарају њиховој стручној спреми и радном искуству.

Заштитник грађана је утврдио пропуст Народне банке Србије због тога што није донела решење којим би пословној банци наложила отклањање уочених неправилности у раду, нити јој је изрекла законом предвиђену новчану казну. Пословна банка је једнострано увела накнаду за одржавање текућег рачуна, због чега се оштећени клијент обратио Народној банци Србије. Заштитник грађана је утврдио да Народна банка Србије није поступала по приговору у складу са јавним овлашћењима која су јој поверена, па јој је упутио препоруку да санкционише неправилности у раду пословних банака увек када су за то испуњени законски услови.

Притужбе на рад пословних банака, поред осталог, често имају за предмет незадовољство подносилаца реализацијом кредитног односа, нередовним достављањем података о отплати кредита Кредитном бироу и задирањем у приватну сферу клијената на непримерен и недозвољен начин, нарочито у случају кашњења са отплатом дуга. Корисници стамбених кредита који су индексирани у швајцарским франциma такође су се обраћали Заштитнику грађана апелима за помоћ и посредовање у решавању проблема.

Пресудом Великог већа Европског суда за људска права по представци Алишић и др. против Босне и Херцеговине, Хрватске, Србије, Словеније и Бивше Југословенске Републике Македоније, која има карактер „пилот пресуде“, наложено је да Република Србија предузме све неопходне мере, укључујући и промене у законодавству, у року од годину дана, како би се подносиоцу представке Шахдановићу и свим осталим лицима која се налазе у истој позицији омогућила исплата старе девизне штедње под истим условима које су имали домаћи држављани са таквим уштеђевинама у домаћим филијалама српских банака. Наведена пресуда обавезала је Републику Србију да до средине 2015. преузме потребне мере за остваривање права наведене категорије поверилаца, и поред тога што споразум о сукцесији са државама наследницама СФРЈ, који за предмет има остваривање права „старих девизних штедиша“, још увек није закључен. Република Србија касни са испуњењем обавеза утврђених „пилот пресудом“,

на шта је опоменута од стране Комитета министара Савета Европе[507] у септембру 2015. године.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Министарство финансија доставило мишљење када је за њим престала потреба

Притужиља је поднела захтев Министарству финансија како би добила мишљење о примени прописа. Административну таксу је уредно платила. Након протека законских рокова[508], ургирала је писаним путем и телефоном, али одговора и даље није било. Пошто су новонастале околности учиниле излишним мишљење које је тражила, поднела је захтев да јој се врати такса, поводом кога се Министарство финансија такође није оглашавало. Коначно, мишљење јој је достављено након седам месеци од подношења захтева, када је за њим престала потреба. Након што је Заштитник грађана покренуо поступак контроле, Министарство финансија је притужиљи уручило потврду да такса није искоришћена у складу са њеном наменом, на основу које је остварила право на повраћај. Материјално обештећење у овом и сличним случајевима често не представља адекватну компензацију за правну несигурност, утрошак времена за састављање ургенција и друге непријатности којима су грађани изложени због неажурног рада управе.

Пореска управа није одлучивала по захтеву сматрајући да је неоснован

Притужиља је поднела Пореској управи захтев да јој се отпише дуговање које је сматрала застарелим. Пореска управа није одлучила о захтеву у законском року, сматрајући да је неоснован. Након покретања поступка контроле, Заштитник грађана је обавештен да одлука није донета због тога што је став пореског органа да у том случају нису испуњени услови за отпис дуговања. Заштитник грађана је указао да се о свим захтевима грађана мора одлучивати у законском року, а нарочито у ситуацијама када орган управе процени да су захтеви неосновани, пошто се тиме стварају претпоставке да се негативан став првостепеног органа преиспита у жалбеном поступку. Након интервенције Заштитника грађана, порески орган је одлучио о притужиљином захтеву, а поступак пред Заштитником грађана је обустављен.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Република Србија** треба да пропише поступак остваривања права и определи потребна средства за испуњавање обавеза које проистичу из Пресуде Великог већа Европског суда за људска права по представци Алишић и др, која се односи на остваривање права по основу тзв. „старе девизне штедње“.

2. **Пореска управа** треба да се стара да сви грађани којима је неблаговремено утврђена обавеза по основу „солидарног пореза“ буду обештећени у складу са препорукама Заштитника грађана.

3. **Пореска управа** приликом опредељивања за начин достављања пореских аката треба да поступа са нарочитом пажњом, уз свест о оправданим интересима грађана да буду упознати са садржином упућених аката.

---

[507] „СЕ нас опомиње: Вратите штедишама паре“, Б92, 27.9.2015, доступно на http://www.b92.net/biz/vesti/region.php?yyyy=2015&mm=09&dd=27&nav_id=1044431.

[508] Члан 80. став 1. Закона о државној управи, „Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14.

4. **Пореска управа** треба да унапреди систем утврђивања пореза на регистровано оружје и да остварује сврсисходнију сарадњу са Министарством унутрашњих послова, како не би долазило до неоснованог задуживања грађана.

5. **Пореска управа** треба у кадровском смислу да ојача регионална одељења за другостепени поступак у Београду, Новом Саду, Крагујевцу и Нишу, како би се створили услови за одлучивање о жалбама у законском року.

6. **Министарство финансија,** а нарочито **Управа царина,** као орган у саставу, треба да унапреде остваривање писане комуникације са грађанима што, између осталог, подразумева доследну примену прописа о државној управи, канцеларијском пословању, правилну квалификацију примљених поднесака и благовремено достављање писаних одговора подносиоцима.

7. **Јединице локалне самоуправе** приликом планирања изворних прихода треба да воде рачуна о економском стању и материјалним приликама пореских обвезника, а **локалне пореске администрације** треба да посвете више пажње остваривању писане комуникације са грађанима и правилном одлучивању о њиховим захтевима.

ПРИВРЕДА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о приватизацији.[509]

1.2. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о Агенцији за лиценцирање стечајних управника.[510]

1.3. Донет је Закључак о повезивању радног стажа.[511]

1.4. Донета је Уредба о условима и начину привлачења директних инвестиција.[512]

1.5. Донета је Уредба о подстицајима инвеститору да у Републици Србији производи аудиовизуелно дело.[513]

1.6. Донета је Уредба о утврђивању Програма подршке малим предузећима за набавку опреме у 2015. години.[514]

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Поступајући по препоруци Заштитника грађана да приликом спровођења послова контроле поступка приватизације отклоне пропусте који могу спречити успешно окончање поступка приватизације и проузроковати штету и непотребне трошкове субјектима приватизације и њиховим запосленима, Министарство привреде и Агенција за приватизацију су исправили пропусте у свом раду, чиме су омогућени ефикасније спровођење поступка приватизације и боља заштита права учесника у поступку.

2.2. Заштитник грађана је упутио препоруку Агенцији за приватизацију да предузме све потребне мере и радње како би запосленима и бившим запосленима привредних

[509] „Службени гласник РС“, број 112/15.
[510] „Службени гласник РС“, број 89/15.
[511] Закључак доступан на: http://pio.rs/images/dokumenta/Arhiva/Povezivanjestaza/2015/Zakljucak%20Vlade%20RS-povezivanje%20staza%202015.pdf.
[512] „Службени гласник РС“, број 28/15.
[513] „Службени гласник РС“, број 72/15.
[514] „Службени гласник РС“, бр. 80/15 и 113/15.

друштава која се налазе у поступку приватизације била исплаћена новчана накнада предвиђена њиховим социјалним програмима.

2.3. Поступајући по препоруци Заштитника грађана да у будућем раду по предметима који су јој у другостепеном поступку враћени на поновно одлучивање поступа у складу са инструкцијама другостепеног органа и правним прописима који уређују њен рад, Агенција за привредне регистре отклонила је недостатке у свом раду, чиме је омогућено ефикасније остваривање права учесницима у поменутим поступцима.

2.4. У сарадњи са Заштитником грађана, Агенција за осигурање депозита је исправила уочене неправилности у типским уговорима о раду које је закључивала са запосленима у банкама чијим је пословањем управљала током спровођења стечајних поступака.

2.5. Заштитник грађана је у 2015. години у овом ресору примио 192 притужбе у којима су подносиоци указивали на 204 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 208 предмета примљених у 2015. и ранијих година. Од укупно 20 поступака који су вођени, седам (35%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио 14 препорука, од којих је прихваћено шест (42,86%), неизвршено седам (50%), а у року за извршење је једна препорука. На основу броја утврђених (20) и отклоњених (13) пропуста[515], ефикасност у овом ресору је 65%.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Поступци стечаја над привредним друштвима који се воде пред Привредним судовима, упркос изменама Закону о стечају[516] и даље трају предуго, са ниским процентом успешног уновчења имовинске масе стечајног дужника и честом немогућношћу да се исплате повериоци већ у другом исплатном реду.

3.2. Још увек није донет нови Закон о стечају, нити има информација о томе докле се одмакло у раду на изради његовог нацрта.

3.3. Упркос томе што је уложен напор да се поступак приватизације оконча до краја 2015. године, он је још увек у току за одређени број привредних друштава која су ушла у приватизацију.

3.4. Закључком Владе о повезивању радног стажа предвиђено је уплаћивање доприноса за пензијско и инвалидско осигурање из буџета Републике Србије само одређеним категоријама грађана.

4. Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2014. годину:

- да **Влада** настави са радом на реформисању стечајног законодавства, како би пронашла модел којим би била обезбеђена најпотпунија и најефикаснија контрола рада стечајних управника током спровођења стечајног поступка;

[515] Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

[516] „Службени гласник РС“, бр. 104/09, 99/11 - др. закон, 71/12 – одлука УС и 83/14.

- да **Агенција за привредне регистре** у свом раду почне да примењује одредбе Закона о привредним друштвима које се односе на покретање и вођење поступка принудне ликвидације;

- да **Влада и Министарство привреде** што хитније пронађу и почну да примењују најбољи модел за исплату потраживања евидентираних у складу са Уредбом о евидентирању доспелих неизмирених обавеза друштвених предузећа по извршним пресудама за потраживања из радних односа.[517]

4.2. Није поступљено по препоруци Заштитника грађана да Министарство привреде у најкраћем року упути предлог о начину регулисања потраживања која су евидентирана у складу са Уредбом о евидентирању доспелих неизмирених обавеза друштвених предузећа по извршним пресудама за потраживања из радних односа.

4.3. Није поступљено по препоруци Заштитника грађана да Агенција за приватизацију предузме све потребне мере и радње како би запосленима и бившим запосленима компанија „Generalexport" ДП Београд и „International CG" била исплаћена новчана накнада предвиђена социјалним програмима ова два привредна друштва из новчаних средстава добијеним уновчењем њихове имовине.

4.4. Није поступљено по препоруци Заштитника грађана да Агенција за привредне регистре у свом будућем раду поступа у складу са одредбама Закона о привредним друштвима[518] које таксативно прописују у којим случајевима се мора покренути и спровести поступак принудне ликвидације по службеној дужности.

5. Образложење

У погледу поступка стечаја, најзначајнију новост у 2015. години представља доношење Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за лиценцирање стечајних управника. Законом су Агенцији за лиценцирање стечајних управника пренета сва права и обавезе, предмети, опрема, средства за рад, архива, као и потребан број запослених Агенције за приватизацију, који су у функцији обављања послова утврђених тим законом. Овим је укинут дуализам у материји обављања послова стечајног управника и са њима повезаних послова, за које су до поменутих законских измена била задужена два органа – Агенција за лиценцирање стечајних управника и Агенција за приватизацију. Чињеница да њихово обављање надаље прелази искључиво у надлежност Агенције за лиценцирање стечајних управника требало би да олакша спровођење стечајних поступака и омогући ефикаснију контролу рада стечајних управника од стране надлежних органа.

Када су у питању стечајни поступак и притужбе на рад органа надлежних за спровођење стечајног поступка, стање у области у 2015. години није битно другачије у односу на претходне године. Као и у 2014. години, убедљиво највећи број притужби на рад стечајних судија и стечајних управника подносе бивши радници стечајних дужника, који се жале на немогућност наплате потраживања из радних односа (неисплаћене зараде, отпремнине, доприноси за социјално осигурање итд). Проблеми су остали исти као у претходних година – стечајни поступци предуго трају, имовинска маса која је остала иза стечајног дужника је мала и није је лако уновчити, а органи надлежни за вођење стечајног поступка својим начином рада изазивају револт код стечајних дужника који брзо губе поверење у њихову стручност и објективност. Улога Заштитника грађана, услед законом предвиђене ненадлежности за обављање контроле поступања судова,

[517] „Службени гласник РС", бр. 23/12 и 87/12.
[518] „Службени гласник РС", бр. 36/11, 99/11, 83/14 - др. закони и 5/15.

своди се на информативну и саветодавну помоћ грађанима који нам се обраћају услед незадовољства поступањем органа за спровођење стечајног поступка.

Поступак установљен актуелним Законом о стечају у примени се показао недовољно ефикасним, а постојеће мањкавости нису отклоњене претходним изменама и допунама, због чега се као неопходност намеће доношење новог закона у овој области. Нажалост, Заштитнику грађана није познато докле се стигло у припреми новог закона.

Када је у питању поступак приватизације, у току 2015. године учињени су значајни кораци да коначно дође до његовог окончања у задатом року, односно до 31. 12. 2015. године. Ипак, упркос уложеним напорима, одређени број предузећа (у питању је 17 привредних друштава[519]) још увек се налази у поступку приватизације и за њих се тражи одговарајуће решење. Законом о изменама и допунама Закона о приватизацији предвиђено је да Агенција за приватизацију престаје са радом даном почетка примене овог закона и да спровођење и контролисање преосталих поступака приватизације прелази у Министарство привреде. Оцењено је да више не постоји потреба за постојањем посебне Агенције која ће се бавити пословима приватизације, будући да је тај поступак пред окончањем и да Министарство има потребан капацитет да оконча преостале поступке.

Важна новост је и да Закон о изменама и допунама Закона о приватизацији предвиђа обавезу Владе да оснује Агенцију за вођење спорова у поступку приватизације[520], која ће преузети послове које је обављала Агенција за приватизацију - заступање у поступцима пред судовима, арбитражама, органима управе и другим надлежним органима, у којима је Агенција за приватизацију имала положај странке или умешача, а покренути су пре 1.2.2016. године. Агенција за вођење спорова у поступку приватизације сматра се правним следбеником Агенције за приватизацију у судским и другим поменутим поступцима. Када је у питању ово законско решење, није спорно да постоји потреба да се разреше спорни односи који су се појавили током спровођења поступка приватизације и који су били нарочито карактеристични за његову завршну фазу. Међутим, питање је да ли је постојала потреба да се оснује посебан орган за разрешење ових и свих других спорних односа из поступка приватизације, имајући у виду да у Републици Србији већ постоји Државно правобранилаштво, односно државни орган у чију надлежност спада остваривање и заштита имовинских права и интереса државе кроз њено правно заступање и саветовање.

Заштитник грађана је, током 2015. године, установио да у појединим поступцима контроле испуњења обавеза предвиђених уговорима о приватизацији надлежни органи нису показали дужну пажњу и поступали у свему у складу са својим законским овлашћењима, због чега су им упућене препоруке да исправе уочене недостатке у свом раду. Такође, установљено је да Агенција за приватизацију није омогућила запосленима одређених привредних друштава („Generalexport“ ДП Београд и „International CG“ ДП Београд) да остваре исплату новчане накнаде предвиђене одредбама социјалних програма тих предузећа, што је за последицу имало покретање великог броја судских спорова против поменутих привредних друштава и Агенције за приватизацију од којих је већина још увек у току.

Потребно је напоменути да су у 2015. години уочене неправилности у раду Агенције за привредне регистре у поступању по предметима које јој је Министарство за државну

[519] Према подацима Министарства привреде. Доступно на: http://www.privreda.gov.rs/sertic-resenja-za-sedam-preduzeca-u-restruktuiranju/.

[520] Одлука о оснивању Агенције за вођење спорова у поступку приватизације, „Службени гласник РС“ број 5/2016.

управу и локалну самоуправу као другостепени орган вратило на поновно одлучивање. Уместо да поступи по инструкцијама другостепеног органа и донесе нове одлуке, Агенција је враћала списе предмета Министарству са примедбама на његове одлуке, због чега јој је упућена препорука да отклони уочене недостатке у свом раду.

Осим тога, током поступка контроле рада Агенције за осигурање депозита уочено је да је Агенција закључивала типске уговоре о раду са за бившим запосленима стечајних дужника чијим је пословањем управљала и чији поједини чланови нису били у складу са императивним одредбама Закона о раду. Након што јој је указано на утврђене неправилности у њеном раду, Агенција за осигурање депозита их је отклонила тиме што је усагласила са законским одредбама већ закључене уговоре о раду и кориговала текст у формулару типског уговора о раду који нуди на закључење.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Министарство привреде није испунило обавезу прописану Уредбом

Притужилац се обратио Заштитнику грађана наводећи да је Министарство привреде начинило пропуст у раду јер министар привреде није испунио своју обавезу из члана 22. Уредбе о условима и начину привлачења директних инвестиција[521] да ближе пропише обим, начин и поступак вршења контроле испуњења уговорних обавеза корисника средстава.

Након покретања поступка контроле, Министарство привреде је дописом обавестило Заштитника грађана да је притужба основана и да ће надлежни министар у року од два месеца отклонити пропуст. Убрзо након тога, донета је нова Уредба.[522]

Фонд за развој Републике Србије није дао тражено тумачење Закона о Фонду за развој Републике Србије

Притужиље су се обратиле Заштитнику грађана наводећи да Фонд за развој Републике Србије није поступио по њиховом захтеву за тумачењем члана 7. став 1. Закона о Фонду за развој Републике Србије.

Фонд за развој обавестио је дописом Заштитника грађана да је, након покренутог поступка контроле његовог рада, на адресу притужиље послат тражени одговор и истовремено Заштитнику грађана доставио копију поменутог акта. Притужиље су у свом одговору потврдиле да су задовољне одговором који су добиле од Фонда за развој РС, након чега је Заштитник грађана обуставио поступак.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Влада и Министарство привреде** треба да што хитније пронађу и почну да примењују најбољи модел за исплату потраживања евидентираних у складу са Уредбом о евидентирању доспелих неизмирених обавеза друштвених предузећа по извршним пресудама за потраживања из радних односа.

2. **Министарство привреде** треба да настави са радом на реформисању стечајног законодавства, како би пронашла модел којим ће бити обезбеђена најпотпунија и најефикаснија контрола рада стечајних управника током спровођења стечајног поступка.

[521] „Службени гласник РС“, бр. 55/14 и 65/14.
[522] Уредба о условима и начину привлачења директних инвестиција, „Службени гласник РС“, број 28/15.

3. **Министарство привреде** треба да предузме одговарајуће мере и активности да се процес приватизације у привредним друштвима у којима није завршен што пре и на што је могуће бољи начин оконча.

4. **Агенција за привредне регистре** треба да у свом раду почне да примењује одредбе Закона о привредним друштвима које се односе на покретање и вођење поступка принудне ликвидације.

3.14. РЕСОР ПРАВДЕ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Донет је Закон о извршењу и обезбеђењу.[523]

1.2. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о јавном бележништву.[524]

1.3. Донет је Закон о заштити права на суђење у разумном року.[525]

1.4. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о судским таксама.[526]

1.5. Донет је Правилник о изменама Правилника о тарифи о наградама и накнадама трошкова за рад извршитеља.[527]

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Мишљење Заштитника грађана упућено Министарству правде, којим је указано на проблеме у вршењу надзора над радом извршитеља и потребу успостављања права на ефикасно правно средство, резултирало је новим решењима у Закону о извршењу и обезбеђењу.

2.2. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о судским таксама, којим се на нов начин уређује плаћање такси у појединим судским поступцима, на шта је као потребно Заштитник грађана указивао у ранијим извештајним периодима.

2.3. Након што је Заштитник грађана у Мишљењу упућеном Министарству правде указао на потребу преиспитивања висине награда и накнада за рад извршитеља донет је Правилник о изменама Правилника о тарифи о наградама и накнадама трошкова за рад извршитеља којим су поједини износи смањени.

2.4. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Државно правобранилаштво је израдило Предлог правилника о управи у Државном правобранилаштву и сагласно Закону упутило га Министарству правде ради давања сагласности.

2.5. Заштитник грађана је поднео предлог за оцену уставности члана 336. Закона о прекршајима.

2.6. Заштитник грађана је у 2015. години у овом ресору примио 649 притужби у којима су подносиоци указивали на 699 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 643 предмета примљених у 2015. и ранијих година. Од укупно 30 поступака који су вођени, 16 (53,33%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио три препоруке, од којих је једна прихваћена (33,33%), неизвршене су две (66,67%). На основу броја утврђених (19) и отклоњених (17) пропуста[528], ефикасност у овом ресору је 89,47%.

---

[523] „Службени гласник РС“, број 106/15.
[524] „Службени гласник РС“, број 106/15.
[525] „Службени гласник РС“, број 40/15.
[526] „Службени гласник РС“, број 106/15.
[527] „Службени гласник РС“, број 4/16.
[528] Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Након низа покушаја да се уреди област бесплатне правне помоћи, Закон о бесплатној правној помоћи још увек није донет упркос року предвиђеном Акционим планом за Поглавље 23 (III квартал 2015), што и даље представља баријеру у приступу правди, посебно материјално угроженом становништву и рањивим групама.

3.2. Упркос усвајању новог Закона о извршењу и обезбеђењу нису отклоњени сви недостаци на које је Заштитник грађана указивао, а који се превасходно односе на начин достављања писмена извршном дужнику и заштиту права кандидата који полажу испит за јавног извршитеља, што је Заштитник грађана и непосредно покушао да отклони подношењем амандмана на Предлог закона.

3.3. Ни након усвајања Закона о изменама и допунама Закона о јавном бележништву није регулисано право на правно средство и правну заштиту гарантовану Уставом кандидатима који полажу јавнобележнички испит, на шта је Заштитник грађана указао у Иницијативи за подношење амандмана на Предлог наведеног закона, упућеној Одбору за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу.

3.4. Ограничења прописана одредбом члана 336. Закона о прекршајима нису заснована на Уставом одређеним основама за ограничења права грађана и нису пропорционална сврси која се жели постићи, ако се добијање бројних уверења и дозвола која нису везана за лични статус условљава намирењем изречене новчане казне, трошкова поступка и других досуђених новчаних износа у прекршајном поступку.

3.5. Остваривање и заштита права грађана на рехабилитационо обештећење и даље су отежани услед непостојања акта којим се одређује састав Комисије за рехабилитационо обештећење и ближе уређује њен рад.

3.6. Није обезбеђена функционалност надзора над радом судске управе и поступањем по притужбама грађана на рад судова.

4. Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2014. годину:

- да **Министарство правде** убрза рад на припреми Закона о бесплатној правној помоћи уз уважавање примедби и предлога изнетих током јавних расправа, како би се омогућило остваривање права на бесплатну правну помоћ и приступ правди;

- да **Министарство правде** обезбеди функционалност надзора над радом судске управе, у складу са законском регулативом, чиме би омогућило ефикасно поступање по притужбама и очекивањима грађана.

4.2. Министарство правде није поступило по препоруци Заштитника грађана да донесе акт којим се одређује састав Комисије за рехабилитационо обештећење и ближе уређује њен рад.

4.3. Нису прихваћени амандмани које је Заштитник грађана поднео на Предлог закона о извршењу и обезбеђењу.

4.4. Иницијатива коју је Заштитник грађана упутио надлежном скупштинском одбору за подношење амандмана на Предлог закона о изменама и допунама Закона о јавном бележништву, супротно законској обавези није ни разматрана.

5. Образложење

Заштитник грађана је у претходном извештајном периоду указивао на потребу јачања механизама контроле рада и одговорности извршитеља и успостављања права на ефикасно правно средство. Законом о извршењу и обезбеђењу, који је усвојен у децембру 2015. године, детаљније је регулисана одговорност „јавних извршитеља" и јасније су одређена овлашћења Министарства правде и Коморе извршитеља у вршењу надзора над њиховим радом као и начин на који се надзор врши. Успостављањем ефикасног права на правно средство отклоњен је недостатак који је у неједнак положај стављао извршне дужнике у поступцима у којима о предлогу за извршење на основу веродостојне исправе одлучује суд и онима у којима одлучује јавни извршитељ. Предлогом закона нису били отклоњени недостаци који су се односили на механизам достављања писмена извршном дужнику, што је кроз притужбе грађана препознато као један од најучесталијих и значајних проблема у поступку извршења. Стога је један од амандмана које је Заштитник грађана поднео Народној скупштини на Предлог закона имао за циљ да унапреди систем достављања, тежећи обезбеђењу правне сигурности и извесности која не иде на штету принципа ефикасности извршног поступка. Истовремено је био поднет и амандман који се односио на заштиту права кандидата који полажу испит за јавног извршитеља. Циљ подношења тог амандмана био је да се законом пропише правно средство које би било на располагању кандидатима који полажу испит у случају евентуалних примедби. Поменути амандмани нису прихваћени.

Имајући у виду да је у претходном извештајном периоду Заштитник грађана указивао на превисоко одређене износе награда и накнада које грађани плаћају за рад извршитеља, значајно је поменути доношење Правилника о изменама Правилника о тарифи о наградама и накнадама трошкова за рад извршитеља, којима су поједини износи тарифе смањени.

Целовитијим регулисањем одговорности јавних бележника и надзора над њиховим радом, извршеним кроз доношење Закона о изменама и допунама Закона о јавном бележништву, уважени су ставови Заштитника грађана којима је указано на потребу детаљнијег уређења надзора и потребу успостављања и учвршћивања јавног бележништва као службе од јавног поверења. Међутим, и поред учињеног помака Заштитник грађана је, због уочених недостатака везаних за непостојање правног средства за заштиту права кандидата који полажу јавнобележнички испит, упутио иницијативу надлежном скупштинском одбору за подношење амандмана на Предлог закона о изменама и допунама Закона о јавном бележништву. Нажалост, супротно законској обавези, надлежни скупштински одбор предложену иницијативу није разматрао. Да ли ће ефекти нове регулативе допринети побољшању квалитета рада јавних извршитеља и јавних бележника, остаје да се види.

Прописаним последицама неплаћања новчане казне, трошкова поступка и других досуђених новчаних износа, из члана 336. Закона о прекршајима, дубоко се задире у остваривање бројних људских права и ствара основ за ограничења права грађана која нису заснована на Уставу. Овако прописана ограничења права по обиму превазилазе циљ који се жели постићи и нису му сразмерна ни оправдана. Због тога је Заштитник грађана у извештајном периоду поднео Предлог за оцену уставности члана 336. Закона о прекршајима о коме Уставни суд још увек није одлучио.

У циљу даљег рада на заштити права и слобода грађана са посебном пажњом на остваривање транспарентности у раду државних органа, Заштитник грађана је у извештајном периоду упутио препоруку Државном правобраниоцу указујући на потребу испуњења законом прописане обавезе доношења Правилника о управи у том

органу. Наведени правилник треба да уреди однос Државног правобранилаштва према грађанима и јавности, као и начин вођења евиденција, начин расподеле предмета, руковођење предметима, поступање са архивским материјалом и друга питања од значаја за рад Државног правобранилаштва. Наведеним актом би се унапредио рад Државног правобранилаштва кроз омогућавање несметаног обраћања грађана том органу чиме би се истовремено транспарентност његовог рада подигла на виши ниво.

Државно правобранилаштво је обавестило Заштитника грађана да је сачињен предлог текста наведеног Правилника. Предлог Правилника је достављен на сагласност Министарству правде, међутим, колико је Заштитнику грађана познато, до сачињавања овог извештаја сагласност није дата те је тако, за сада, однос Државног правобранилаштва према грађанима и јавности остао нерегулисан.

У претходним годишњим извештајима, Заштитник грађана је, поред осталог, указивао и да су износи судских такси, превисоки. Закон о изменама и допунама Закона о судским таксама на нов начин уређује плаћање такси за одлуке које суд донесе у извршном поступку и поступку обезбеђења и за радње у ванпарничном поступку које је суд поверио јавном бележнику. Да ли ће ефекти нове регулативе у будуће допринети побољшању положаја грађана у лакшем остваривању права на приступ правди, остаје да се види.

И у овом извештајном периоду Заштитнику грађана се обраћао велики број грађана са молбом за пружање правне помоћи (састављање поднесака, заступање пред судовима и другим државним органима, тумачење правних ситуација и важећих прописа и сл). Овај проблем посебно је приметан код грађана лошег материјалног стања који не могу себи да приуште услуге субјеката који обављају делатност у области адвокатуре, а службе правне помоћи при јединицама локалне самоуправе, за своје услуге постављају сувише сложене услове, тешко испуњиве за велики број грађана. Напомиње се да у многим јединицама локалне самоуправе службе правне помоћи нису успостављене. Са истим проблемом суочени су и грађани који се не налазе у стању социјалне нужде, већ су у ситуацији да ни после обраћања бројним органима и установама нису добили одговор на питање који орган, поступак и рок су прописани за остваривање и заштиту њихових права. Све то указује на потребу убрзаног рада на припреми Закона о пружању бесплатне правне помоћи, у вези са чим су у претходним периодима биле сачињене многе радне верзије од којих, до сачињавања овог извештаја, ниједна није ушла у процедуру.

Треба напоменути да Заштитник грађана, осим изузетка прописаног Законом о Заштитнику грађана, нема овлашћења да поступа по притужбама грађана које су поднете пре употребе свих расположивих правних средстава. Сходно законској одредби Заштитник грађана је дужан да подносиоца притужбе упути на покретање одговарајућег правног поступка, ако је такав поступак предвиђен, те грађанима у том смислу пружа информације о органима пред којим могу остваривати своје право. Обавештавањем грађана о правним средствима која им стоје на располагању у заштити права, а пре обраћања Заштитнику грађана, донекле се превазилази постојећи проблем.

Заштитник грађана је и раније указивао на проблеме са којима се грађани суочавају у остваривању права на рехабилитационо обештећење. Проблем је делимично условљен правним оквиром којим је регулисано остваривање поменутог права. Наиме, сходно одредбама Закона о рехабилитацији[529], о захтевима за рехабилитационо обештећење одлучује Комисија за рехабилитационо обештећење Министарства правде. Међутим, уколико Комисија не донесе одлуку у року од 90 дана од дана подношења захтева, подносилац захтева може код надлежног суда поднети тужбу за накнаду штете у року

[529] „Службени гласник РС“, број 92/11.

који је законом прописан. Из притужби грађана уочено је да поменута Комисије често, без оправданог разлога, не одлучује у року од 90 дана, што доводи до изигравања прописа чији је смисао да о захтевима примарно одлучује орган управе у поступку који би требало да буде брз, ефикасан и неоптерећен беспотребним трошковима. Продубљивању проблема доприноси и то да још увек није донет акт којим се одређује састав и ближе уређује рад Комисије, иако је Закон о рехабилитацији ступио на снагу 15. 12. 2011. године, а акт је требало донети у року од 60 дана од дана ступања на снагу наведеног закона. У овом извештајном периоду, Заштитник грађана је Министарству правде упутио препоруку указујући на потребу испуњења законом прописане обавезе доношења поменутог акта. Међутим, и поред тога поменути акт није донет.

И даље постоје проблеми који се односе на поступање и надзор који Министарство правде врши над радом судова по притужбама грађана, на које је Заштитник грађана указивао и у ранијим извештајним периодима. Начин на који је правним прописима надзор регулисан, као и уочена пракса Министарства у поступању по притужбама, указују да функционалност прописаног надзора није успостављена.

II ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство правде** треба да убрза рад на припреми Закона о бесплатној правној помоћи.

2. **Министарство правде** треба да донесе акт којим се одређује састав Комисије за рехабилитационо обештећење и ближе уређује њен рад.

3. **Министарство правде** треба да предузме активности из своје надлежности утврђене Законом о правобранилаштву поводом доношења Правилника о управи у Државном правобранилаштву.

4. **Министарство правде** треба, да кроз унапређење, између осталог и правног оквира којим је регулисано вршење надзора над поступањем судова по притужбама грађана, обезбеди, у складу са створеним очекивањима грађана, функционалност вршења надзора.

3.15. РЕСОР ОДБРАНЕ[530]

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Заштитник грађана не бележи значајнија постигнућа државе у овом ресору током 2015. године.[531]

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Заштитник грађана поднео је, на основу законског овлашћења, јавне препоруке надлежним органима да министра одбране Братислава Гашића и директора Војнобезбедносне агенције Петра Цветковића разреше дужности, због њихове одговорности за незаконит и неправилан рад органа којима руководе и несарадњу са Заштитником грађана у вези са инцидентима током прошлогодишње Параде поноса.

2.2. Заштитник грађана поднео је иницијативу Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање да у сарадњи са Министарством одбране предузму мере у циљу измене Закона о пензијском и инвалидском осигурању, како би се уредио начин утврђивања личног коефицијента према оствареној заради, приликом обрачуна висине пензије професионалним припадницима Војске Србије, за које Министарство одбране и Војска Србије не поседују податке о зарадама у случајевима када је документација уништена током НАТО бомбардовања.

2.3. У циљу заштите института забране *reformatio in peius*, који не допушта да другостепени орган може одлучити неповољније по окривљеног него што је то учинио првостепени орган уколико се само он жалио, Заштитник грађана упутио је Министарству одбране иницијативу за усаглашавање одредаба Правила о војној дисциплини и Законика о кривичном поступку, којима се уређује поступање по жалби.

2.4. Отклањањем пропуста, који су се огледали у неажурном поступању по захтевима Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, одмах по сазнању да је Заштитник грађана покренуо поступак контроле рада Министарства одбране, запосленима у Министарству омогућено је ефикасније остваривање права.

2.5. Заштитник грађана је у 2015. години у овом ресору примио 79 притужби у којима су подносиоци указивали на 69 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 91 предмета примљених у 2015. и ранијих година. Од укупно 12 поступака који су вођени, пет (41,67%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У овом ресору у 2015. години Заштитник грађана није упутио ниједну препоруку након контролног поступка. На основу броја утврђених (5) и отклоњених (5) пропуста[532], ефикасност у овом ресору је 100%.

---

[530] Рад Војнобезбедносне агенције и Војнообавештајне агенције које су обе у саставу Министарства одбране предмет су посебног разматрања у посебном делу овог извештаја о службама безбедности.

[531] Заштитник грађана се Законом о изменама и допунама Закона о Војсци Србије, донетим почетком 2015. године, бавио у Годишњем извештају за 2014. годину. Позитивни ефекти примене овог Закона показали су се у 2015. години у области родне равноправности. Више о томе видети у делу овог извештаја посвећеном родној равноправности.

[532] Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Неизмењена правна регулатива и неутврђен правни основ за обрачун висине пензија у ситуацијама када Министарство одбране не располаже подацима о висини личног дохотка, још увек представља један од највећих проблема професионалних припадника Војске Србије у области пензијског и инвалидског осигурања, јер се и даље приликом обрачуна висине пензије узима просечна годишња нето зарада запослених у Републици Србији, што има за последицу да је утврђена висина пензије значајно мања у односу на пензију која би била обрачуната да је за основицу узета стварно остварена зарада.

3.2. Сарадња Министарства одбране и Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и даље није делотворна и ефикасна у решавању проблема утврђивања висине пензије у случајевима „непоседовања картица о висини личног дохотка" професионалних припадника Војске Србије.

3.3. Одредбе Правила о војној дисциплини, супротне институту забране *reformatio in peius*, пружају основ да се професионални припадници Војске Србије у поступцима по сопственим жалбама доведу у неповољнији положај, чиме је угрожена правна сигурност жалиоца да поднетим правним леком не може погоршати свој положај.

3.4. Још увек не постоји одговарајући нормативни оквир којим би се утврдили услови за давање сагласности претпостављених по захтеву потчињених професионалних припадника Војске Србије за одлазак у војноздравствене установе на специјалистичке прегледе које могу обавити само у току радног времена.

4. Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана, по којима није поступљено

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2014. годину:

- да **Министарство одбране** оствари сарадњу са **Министарством за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** у решавању проблема утврђивања висине пензије професионалних припадника Војске Србије у случајевима „непоседовања картица о висини личног дохотка";
- да **Министарство одбране** подзаконским актом регулише начин и услове остваривања права професионалних војних лица на специјалистичке прегледе у складу са законом.

4.2. Није поступљено по јавним препорукама Заштитника грађана упућеним надлежним органима да министра одбране и директора Војнобезбедносне агенције разреше дужности, због њихове одговорности за незаконит и неправилан рад органа којима руководе и несарадњу са Заштитником грађана у вези са инцидентима током Параде поноса одржане 2014. године.

5. Образложење

Заштитник грађана не бележи значајнија постигнућа државе у овом ресору током 2015. године. Овај извештајни период карактеришу, као и претходни, притужбе професионалних војних лица на повреду права из пензијског и инвалидског осигурања због мањкавости у прописима које имају за последицу да се у поступку утврђивања висине пензије просек уплата доприноса обрачунава по скали Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање који важи на дан пензионисања, уместо према износу просека стварне остварене зараде.

Тим поводом, Заштитник грађана упутио је иницијативу Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Републичком фонду за пензијско и

инвалидско осигурање да, у сарадњи са Министарством одбране, уз уважавање терминологије, нормативних решења и досадашњих искустава у примени Закона о пензијском и инвалидском осигурању, уреде начин утврђивања личног коефицијента за обрачун висине пензије на основу накнадно утврђених података о оствареној заради, професионалним војним лицима и цивилним лицима, у случајевима када су ти подаци уништени током НАТО бомбардовања.

У овом извештајном периоду, бележи се знатан број притужби због неблаговременог поступања Министарства одбране по захтевима Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање за достављање података потребних за одлучивање о правима из пензијског и инвалидског осигурања запослених у Министарству одбране. У поступцима које је водио Заштитник грађана у овим случајевима је, по правилу, постигнуто брзо исправљање пропуста Министарства одбране.

На основу навода из притужбе, чињеница и околности утврђених у поступку контроле Војне академије Министарства одбране, Заштитник грађана је утврдио да Правило о војној дисцпиплини садржи одредбу која прописује да се у поступку по жалби лица коме је изречена дисциплинска мера, првобитна одлука може преиначити у тежу правну квалификацију, односно тежу санкцију, што је супротно институту забране *reformatio in peius*, да се у поступку по правним лековима не може донети одлука на штету окривљеног, по правном леку уложеном у његову корист.

С обзиром на то да је Законом о Војсци Србије прописано да одредбе Правила не могу бити у супротности са одредбама Законика о кривичном поступку, то упућује да је прописивањем одредбе Правила супротне Законику, повређена уставна норма да подзаконски општи акти морају бити у сагласности са законом и осталим републичким прописима.

Имајући у виду како одредбу Устава којом је прописана обавеза поштовања хијерархије општих правних аката тако и значаја института забране *reformatio in peius,* Заштитник грађана је упутио Министарству одбране Иницијативу за усаглашавање одредаба Правила о војној дисциплини којима се уређује поступање по жалби коју је изјавило лице коме је изречена дисциплинска мера са одредбама Законика о кривичном поступку.

Ни у овом као ни у претходном извештајном периоду, проблем остваривања права из здравствене заштите, на који је Заштитник грађана већ указивао, није отклоњен. И даље није донет акт којим се регулише јасна и унапред позната процедура за одлазак професионалних припадника Војске Србије на специјалистичке прегледе, који се због начина организовања рада у војноздравственим установама могу обављати само у току радног времена. Услед недостатака правних прописа, и даље је остављено слободној оцени претпостављеног да тражи на увид медицинску документацију ради давања сагласности за одлазак на специјалистички преглед у току радног времена. У таквој ситуацији, још увек постоји могућност повреде права на приватност, ако се тражена документација приложи, али и могућност злоупотребе права претпостављеног на слободну оцену о оправданости захтева за специјалистички преглед.

У овом извештајном периоду за разлику од претходних, чест разлог обраћања запослених у Министарству одбране и Војсци Србије Заштитнику грађана био је захтев за заштиту од злостављања на раду. У највећем броју случајева притужиоци су упућени на коришћење механизама судске заштите. Међутим, пропусти на које су притужиоци указали у вези са поступањем органа по њиховим захтевима за заштиту од злостављања

на раду указују на недовољну едукацију лица одређених за покретање поступка и посредовања у овим поступцима.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Правило о војној дисциплини садржи одредбе супротне институту забране reformatio in peius, па је кадету Војне академије по његовој жалби изречена тежа санкција

Војна академија Министарства одбране је, у другостепеном дисциплинском поступку решавајући по жалби кадета применом одредаба Правила о војној дисциплини, одлучила на његову штету тако што је поништила првостепену наредбу којом је изречена лакша дисциплинска мера и донела решење којим се утврђује тежа повреда војне дисциплине и изрекла тежу санкцију.

Заштитник грађана је упутио Иницијативу Министарству одбране да, поштујући хијерархију општих правних аката, одредбе Правила о војној дисциплини усклади са одредбама Законика о кривичном поступку у погледу поштовања забране *reformatio in peius.*

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство одбране** и **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба ефикасно да сарађују у решавању проблема утврђивања висине пензије професионалних припадника Војске Србије у случајевима „непоседовања картица о висини личног дохотка".

2. **Министарство одбране** у сарадњи са **Министарством за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да, изменом постојећег нормативног оквира, успостави делотворни механизам за превазилажење проблема за утврђивање висине пензије професионалних војних лица када Министарство одбране и Војска Србије не располажу подацима о висини личног дохотка.

3. **Министарство одбране** треба да усклади одредбе Правила о војној дисциплини и Законика о кривичном поступку којима се уређује поступање по жалби коју је изјавило лице коме је изречена дисциплинска мера, поштујући институт забране *reformatio in peius.*

4. **Министарство одбране** треба да подзаконским актом пропише јасну и унапред познату процедуру за остваривање права професионалних војних лица на специјалистичке прегледе у складу са законом.

5. **Министарство одбране** треба да предузме све активности да у сарадњи са надлежним органима омогући едукацију запослених одређених за поступање по захтевима за заштиту од злостављања на раду.

3.16. РЕСОРИ ГРАЂЕВИНАРСТВА И ИНФРАСТРУКТУРЕ, КАТАСТРА, ЕЛЕМЕНТАРНИХ НЕПОГОДА И РЕСТИТУЦИЈЕ

ГРАЂЕВИНАРСТВО, САОБРАЋАЈ И ИНФРАСТРУКТУРА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Донет је Закон о озакоњењу објеката.[533]

1.2. Донет је Закон о инспекцијском надзору[534] и почела је примена појединих његових одредби.

1.3. Донет је Правилник о поступку спровођења обједињене процедуре.[535]

1.4. Донет је Правилник о поступку спровођења обједињене процедуре електронским путем.[536]

1.5. Група за контролу и сарадњу у области борбе против корупције - Антикорупцијског тима у саставу Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре остварила је прве резултате у свом раду.

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Предлози Заштитника грађана за побољшање положаја грађана у односу на органе управе изнети у Годишњем извештају за 2014. годину и његово мишљење на Нацрт закона о инспекцијском надзору, прихваћени Законом о инспекцијском надзору, унапредили су поступање инспекцијских служби у случајевима ненадлежности.

2.2. Поступајући по предлозима Заштитника грађана за побољшање положаја грађана у односу на органе управе изнетим у Годишњем извештају за 2014. годину, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је подзаконским актима детаљно уредило процедуру у поступку издавања грађевинских дозвола, чиме су скраћени рокови и постигнута ефикасност издавања грађевинских дозвола.

2.3. Заштитник грађана је у 2015. години у овом ресору примио 225 притужби у којима су подносиоци указивали на 350 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 206 предмета примљених у 2015. и ранијих година. Од укупно 55 поступака који су вођени, 22 (40%) поступка је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио 12 препорука, од којих је прихваћено четири (33,33%), неизвршено осам (66,67%). На основу броја утврђених (34) и отклоњених (26) пропуста[537], ефикасност у овом ресору је 76,47%.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Недовољан трансфер финансијских средстава Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре јединицама локалне самоуправе за обављање поверених послова, а нарочито за спровођење извршних решења о рушењу.

---

[533] „Службени гласник РС“, број 96/15.
[534] „Службени гласник РС“, број 36/15.
[535] „Службени гласник РС“, број 22/15.
[536] „Службени гласник РС“, број 113/15.
[537] Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

3.2. Закон о легализацији објеката[538], који је важио до 26.11.2015. године, није дао жељене ефекте у циљу обезбеђења благовремености и ефикасности спровођења поступака по захтевима за легализацију, као и ефекте у погледу броја легализованих објеката.

3.3. Закон о планирању и изградњи[539] није обезбедио довољан основ за превентиван рад грађевинске инспекције, њихову одговорност и последице неизвршавања дужности и овлашћења.

3.4. Остао је нерешен проблем корупције и политизације органа локалне самоуправе који обављају послове поверене Законом о планирању и изградњи.

4. Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из годишњег извештаја Заштитника грађана за 2014. годину:

- да **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре**, упркос усвојеним изменама и допунама Закона о планирању и изградњи којима се декларативно јача улога грађевинске инспекције, изгради довољно ефикасне механизме за спровођење мера из њихове надлежности;

- да **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** постигне неопходан степен јачања кадровских и административних капацитета, првенствено у погледу броја грађевинских и урбанистичких инспектора.

4.2. Органи јединица локалне самоуправе нису поступали по препорукама Заштитника грађана да без одлагања предузму све неопходне мере, сагласно позитивноправним прописима, ради спровођења извршења решења о рушењу и закључка о дозволи извршења.

5. Образложење

Народна скупштина донела је Закон о озакоњењу објеката, којим је озакоњење бесправно изграђених објеката утврђено као јавни интерес. Донети закон представља основ да се бесправно изграђени објекти уведу у законске токове и заустави даља изградња објеката без грађевинских дозвола. Додатно, међу конкретним циљевима који се желе постићи су и повећање јавних прихода јединицама локалних самоуправа и држави, кроз наплату таксе за озакоњење, као и попис и евиденција свих незаконито изграђених објеката на територији Републике Србије. Законом је предвиђена једноставнија процедура и нижи трошкови озакоњења бесправних објеката, те се очекује да ће овај закон у односу на претходне који су уређивали поступак легализације дати боље ефекте.

Став Заштитника грађана је да ће се сврха доношења Закона о озакоњењу објеката остварити једино уколико се он буде дословно примењивао, као и уколико грађевинска инспекција ефикасним радом благовремено буде предузимала мере на спречавању бесправне градње, односно буде налагала инвеститорима овакве градње отклањање неправилности.

---

[538] „Службени гласник РС“, бр. 95/13 и 117/14.

[539] „Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09 - испр., 64/10 - одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 - одлука УС, 50/13 - одлука УС, 98/13 - одлука УС, 132/14 и 145/14.

Усвајање Закона о инспекцијском надзору представља помак у уређивању ове важне области и свеобухватан оквир поступања инспекцијских служби у обављању послова државне управе који се односе на инспекцијски надзор. Закон је објављен у службеном гласилу у априлу 2015[540], али је почетак примене већине одредаба овог закона одложен за годину дана након ступања на снагу закона, одн. од 30.4.2016. године. Примена одредбе која уређује поступање инспекције у погледу делатности или активности надзираног субјекта која је у делокругу друге инспекције почела је 30.4.2015. године. Наиме, наведеном одредбом[541] прописано је да ако инспектор нађе да је надзирани субјекат повредио закон или други пропис чију примену надзире друга инспекција, дужан је да, према свом знању и искуству, о стању које је затекао састави записник. Инспектор је дужан да тај записник без одлагања проследи инспекцији у чијем делокругу је делатност коју обавља или активност коју врши надзирани субјекат, као и другом надлежном органу и Координационој комисији, ради предузимања радњи и мера из делокруга те инспекције, односно вршења заједничког инспекцијског надзора или сарадње у обављању послова. Непосредно по обавештавању из става 2. овог члана, инспектор сачињава службену белешку о затеченом стању и учињеним обавештењима.

Министарка грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре донела је Правилник о поступку спровођења обједињене процедуре чије су одредбе ступиле на снагу дана 1.3.2015. године, осим одредаба које се односе на Централни регистар и електронско издавање грађевинских дозвола, које се примењују од 1.1.2016. године. Правилником се уређује предмет и поступак спровођења обједињене процедуре, вођења и садржине регистра обједињених процедура и централне евиденције, као и овлашћења и обавезе регистратора, обим јавне доступности података и докумената садржаних у регистру, начин размене докумената и поднесака у обједињеној процедури, као и форма у којој се у тој процедури достављају, односно размењују техничка документација и акта.

Циљ је да се поједноставе и појефтине административне процедуре у вези са грађењем објеката. Значај једношалтерских система је да се на државну управу, локалну самоуправу и имаоце јавних овлашћења пренесе терет поступања у сложеним административним процедурама, са великим бројем учесника. Значајна улога поверена је органима локалне самоуправе, а део терета преузело је ресорно министарство. Поступком обједињене процедуре грађанима је омогућено да, на једном месту, преко јединственог шалтера надлежног органа поднесу захтев са законом прописаном документацијом и доказом о плаћеним таксама и накнадама, након чега ће орган, у име и за рачун странке, прибавити све потребне услове и остала документа од јавних предузећа и Катастра и у законом прописаном року решити по захтеву.

Усвајањем Правилника о поступку спровођења обједињене процедуре електронским путем стављен је ван снаге Правилник о спровођењу обједињене процедуре.[542] Правилник почиње да се примењује од 1.1.2016. године и уводи бројне новине у поступку издавања грађевинске дозволе у корист грађана. Захтев је иницијални акт којим се покреће поступак обједињене процедуре која обухвата поступања надлежних органа по захтеву грађана, а односи се на изградњу, доградњу или реконструкцију објеката. Обједињена процедура укључује издавање грађевинске дозволе односно решења из члана 145. Закона о планирању и изградњи, пријаву радова, прибављање сагласности на техничку документацију, издавање употребне дозволе, прибављање услова за пројектовање односно прикључење објеката на инфраструктурну мрежу,

[540] „Службени гласник РС“, број 36/15.
[541] Члан 30. став 1. 2. и 4. Закона о инспекцијском надзору.
[542] „Службени гласник РС“, број 22/15.

прибављање исправа и других докумената које издају имаоци јавних овлашћења. У складу са чланом 8.а Закона о планирању и изградњи, чије се одредбе примењују од 1.1.2016. године, подношење захтева, размена докумената и поднесака у обједињеној процедури обављају се електронским путем. Сва акта која су у вези са овим поступком доносе надлежни органи и имаоци јавних овлашћења, као и поднеске и документе који се достављају у овом поступку, укључујући и техничку документацију.

Антикорупцијски тим, односно Група за контролу и сарадњу у области борбе против корупције Министра грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, потврдила је сврху свог постојања и остварила резултате тиме што је до краја 2015. године примљено у поступак 132 предмета. Од тога, 25 предмета су примедбе на рад запослених лица, 30 примедбе на рад институција, а две примедбе на поступак јавних набавки. Преосталих 75 предмета отворено је на основу примедаба које се односе на остале евентуалне злоупотребе. Антикорупцијски тим је тужилаштву доставио осам предмета, имајући у виду да је поступајући по наведеним предметима утврдио да су у конкретним случајевима постојали основи за сумњу у извршење кривичних дела.

Заштитник грађана је током 2015. године примио велики број притужби грађана који се односе на бесправну градњу објеката, неефикасно поступање општинских и градских грађевинских инспекција у погледу вршења инспекцијског надзора над применом Закона о планирању и изградњи и неефикасности надлежних органа општинских и градских управа у погледу спровођења административног извршења решења о рушењу.

Стање у области спречавања бесправне градње и рушења бесправно изграђених објеката се током 2015. године није променило у односу на 2014. годину. Томе је допринело неблаговремено поступање по захтевима за легализацију објеката, поднетим по до тада важећем Закону о легализацији објеката, али и по захтевима поднетим у ранијем периоду. Закон о легализацији објеката, у прелазним и завршним одредбама предвидео је окончање раније поднетих захтева за легализацију по новом Закону о легализацији објеката, као и продужење рока за доставу потребне документације за легализацију. Рок је продужен са годину дана на годину и шест месеци од дана ступања на снагу овог закона, односно до 1.5.2015. године.

И поред чињенице да је Заштитник грађана током поступака које је у претходном периоду водио, утврђених недостатака у раду надлежних органа јединица локалне самоуправе и збирне препоруке упућене општинским и градским органима локалне самоуправе и ресорном министарству[543], рушење бесправно изведених објеката није вршено у роковима и у обиму који су оправдано очекивани. У поступцима контроле законитости и правилности рада током 2015. године утврђено је да су главни разлози за неспровођење административног извршења решења о рушењу неокончани поступци легализације.

Поводом бесправне градње објеката и неефикасног рада грађевинске инспекције, Заштитник грађана је у поступцима контроле законитости и правилности рада по појединачним притужбама грађана утврђивао неправилности у раду на штету савесних грађана чија је имовина угрожена бесправном градњом. Препоруке за рушење

[543] Препорука доступна: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/3383-2014-06-26-14-01-44.

нелегалних објеката упућене су локалним самоуправама Лесковац[544], Смедеревска Паланка[545] и градској општини града Београда Чукарица[546].

И током 2015. године разлог за неспровођење извршних решења о рушењу је недостатак финансијских средстава за ту намену и неспровођење или неуспешно спровођење јавних набавки у сврху избора извођача радова за рушење бесправно изграђених објеката.

Поступањем по притужбама грађана уочен је још један карактеристичан тренд у поступању општинских и градских грађевинских инспектора који се огледа у пуком формалном предузимању радњи - налаже се отклањање неправилности: обустава радова, затварање градилишта, рушење објеката и сл. – уз одсуство стварне спремности и одлучности да се суштински усагласи правно и фактичко стање. Уочено је смањење броја кривичних пријава поднетих од стране грађевинских инспектора против инвеститора бесправне градње**.** Узроци негативног тренда у поступању по решењима о уклањању објеката леже и у следећим околностима: непостојању одговарајуће организационе јединице у организационој структури јединица локалне самоуправе, надлежне за извршење ових решења, као и непостојању јасно утврђеног плана и динамике извршења решења о рушењу, односно непоступању у складу са утврђеним планом.

Изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, унета је новина тиме што је чланом 171. став 6. предвиђено да, уколико надлежни орган нема потребна средства за извршење инспекцијског решења о рушењу објекта, заинтересована страна може обезбедити средства за трошкове извршења до наплате од стране извршног дужника. У комуникацији са органима и изјашњењима која су достављена Заштитнику грађана није нити једном указано да је заинтересованим лицима у поступку рушења којима је бесправном градњом угрожено право на мирно уживање имовине указано на такву могућност. Иако са аспекта поступања Заштитника грађана ова одредба представља значајан помак, у пракси је њена сврха обесмишљена.

Када је у питању увођење бесправних објеката у легалне токове кроз поступке легализације, чињеница је да донедавно важећи Закон о легализацији није дао очекиване резултате. У пракси, процедура није била ни једноставна нити јефтина, како је најављивано. Поред наведеног, проблеми из претходног периода нису решавани већ су се нагомилавали, како у погледу броја службеника ангажованих на решавању захтева за легализацију, тако и њихове стручности и оспособљености за рад у поступцима.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре у обављању послова надзора над повереним пословима јединицама локалне самоуправе спроводи поступак само формално тиме што представке грађана на рад локалних и градских грађевинских инспекција прослеђује јединицама локалне самоуправе, ради изјашњења. Током 2015. године није било случајева да је Републички грађевински инспектор непосредно извршио надзор над радом грађевинских инспектора или поступио на било који начин прописан Законом о државној управи.

И током 2015. године у великој мери је изражено незадовољство грађана обављањем поверених послова од стране градских и општинских органа управе у области

[544] Препорука доступна на: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4298-2015-08-27-11-26-29.
[545] Препорука доступна на: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4446-2015-12-01-11-36-09.
[546] Препорука доступна на http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4477-2015-12-10-09-27-40.

грађевинарства. Нарочити акценат ставља се на могућност коруптивног поступања грађевинских инспектора и грађевинских и урбанистичких служби, како у погледу спречавања бесправне градње, тако и у поступцима административног извршења решења о рушењу.

II ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Остварена делотворна сарадња инспекцијских служби, Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и стручне службе Заштитника грађана

У погледу поступања по притужбама грађана Заштитнику грађана, остварена је делотворна сарадња са инспекцијским службама Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

На састанку одржаном 1.7.2015. године успостављена је сарадња са Секретаријатом за послове легализације објеката Градске управе града Београда у погледу размене информација и података у вези са поднетим притужбама и одређена је особа за контакте са Стручном службом Заштитника грађана. Тиме је обезбеђено да се Заштитнику грађана достављају потпуни подаци, без одуговлачења и размењују информације и сазнања из праксе рада органа.

III КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Измењена имена суинвеститора у решењу о грађевинској дозволи након више од 2 године

Заштитник грађана је, поступајући по притужби којом се указује да Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове Градске управе града Београда две године не одлучује по захтеву за измену имена суинвеститора у решењу о грађевинској дозволи, покренуо поступак контроле правилности и законитости рада овог органа. Секретаријат је, након тога донео решење о измени решења у делу који се односи на имена суинвеститора, након чега је поступак Заштитника грађана обустављен.

Бесправно зазидан прозор на стану притужиље

Управа градске општине Чукарица је након утврђених пропуста у раду на штету права и правних интереса притужиље у поступку контроле правилности и законитости рада који се односе на неблаговремено одлучивање и непоступање по налозима и примедбама Секретаријата за имовинско-правне послове, грађевинску и урбанистичку инспекцију града Београда, Сектора за другостепени управни поступак, као другостепеног органа, наложила инвеститору бесправне градње да отвори прозор бесправно зазидан 2009. године.

IV ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. Обезбедити довољно средстава у буџетима на свим нивоима за административно извршење решења о рушењу бесправних објеката:

- **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** и **Министарство финансија** треба да, у припреми Закона о буџету, предвиде одговарајући обим финансијских средстава за обављање поверених послова од стране јединица локалне самоуправе за спровођење извршења решења о уклањању бесправно изграђених објеката, изграђених након ступања на снагу Закона о озакоњењу објеката и решења о рушењу након окончаних поступака озакоњења, чиме би се доследно стало на пут бесправној градњи;

- **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** треба да у фази припреме буџета Републике Србије предложи довољно средстава за рушење бесправно изграђених објекта који су у надлежности овог Министарства;

- **Јединице локалне самоуправе** требало би да приликом усвајања и ребаланса буџета обезбеде довољан износ средстава за административно извршење решења предвиђених планом и програмом рушења нелегално изграђених објеката.

2. **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** треба да обезбеди да започети процеси у области планирања и изградње и области озакоњења објеката, буду спроведени у законским оквирима и роковима.

3. **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** треба да ефикасно врши своју надзорну функцију над применом Закона о озакоњењу и да инструкцијама усмерава организацију послова и начин рада локалних самоуправа.

4. **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре**, треба да кроз реорганизацију, запошљавање нових службеника и стручно усавршавање запослених допринесе повећању нивоа стручности, деполитизацији кадра и сузбијању корупције.

5. **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** треба да, у циљу јачања превентивне функције грађевинске инспекције промену правног оквира прати већим ангажовањем кроз: повећану контролу рада локалних инспекција, успостављање ефикасног механизма за спровођења налога издатих у инспекцијском надзору, правилно распоређивање и усмеравање инспекцијских ресурса, примену и изрицање адекватних санкција у случајевима незаконитог поступања инспектора, успостављање јасног система вредновања рада инспектора које није засновано на броју спроведених контрола и изречених мера, већ на ефикасности у спречавању настанка негативних последица незаконитости и неправилности.

6. **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре у сарадњи са другим надлежним органима** треба да уложе додатне напоре како би Република Србија коначно окончала процес увођења бесправних објеката у легалне токове.

7. **Јединице локалне самоуправе**, треба да формирају одговарајуће организационе јединице надлежне за извршење решења о рушењу, тамо где оне још увек нису формиране.

8. **Јединице локалне самоуправе** треба да благовремено спроводе поступке јавних набавки за извођење радова на рушењу објеката, а позив за подношење понуда треба да буде транспарентан.

9. **Јединице локалне самоуправе** треба да, у роковима и по јасним критеријумима, доносе План и програм рушења објеката и да га се доследно придржавају.

10. **Јединице локалне самоуправе** треба да на транспарентан, тачан и прецизан начин обавештавају о могућностима обраћања Антикорупцијском тиму Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и подношења притужбе на рад и несавестан однос запослених, као и другим правима у случају несавесног поступања службеника.

КАТАСТАР НЕПОКРЕТНОСТИ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о државном катастру и премеру.[547]

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Указивања Заштитника грађана у бројним препорукама и мишљењима о неопходности ефикаснијег поступања по жалбама изјављеним на решења служби за катастар непокретности, коначно су уважена кроз измене и допуне Закона о државном катастру и премеру.

2.2. Отклањањем пропуста у раду Републичког геодетског завода и/или надлежне службе за катастар непокретности, одмах по сазнању да је Заштитник грађана покренуо поступак контроле њиховог рада, великом броју грађана омогућено је ефикасније остваривање права.

2.3. Поступањем по препоруци Заштитника грађана у службама за катастар непокретности Републичког геодетског завода, успостављена је пракса да се по захтевима за исправку техничке грешке поступа у складу са Законом о општем управном поступку.

2.4. Заштитник грађана је у 2015. години у овом ресору примио 251 притужби у којима су подносиоци указивали на 427 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 188 предмета примљених у 2015. и ранијих година. Од укупно 169 поступака који су вођени, 79 (46,75%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио 16 препорука, од којих је прихваћено седам (43,75%) а неизвршено девет (56,25%). На основу броја утврђених (95) и отклоњених (86) пропуста[548], ефикасност у овом ресору је 90,53%.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Највећи недостатак у овој области - неефикасност служби за катастар непокретности у одлучивању по захтевима грађана - није у потпуности отклоњен.

3.2. Недостаци пилот пројекта „Дан за дан“ који предвиђа прекоредно решавање предмета из 2014. и 2015. године додатно утичу на неажурност у решавању захтева грађана из ранијих година.

3.3. Још увек није успостављен ефикасан систем издавања копије потребних докумената којима се доказује основ извршене промене права или других промена на непокретностима за период док су на снази биле земљишне књиге.

3.4. И после завршеног поступка излагања и оснивања катастра непокретности и даље је у великом обиму присутна неусклађеност података у евиденцији катастра непокретности у односу на податке у земљишним књигама, односно неслагање података у катастру непокретности са фактичким стањем.

4. Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

[547] „Службени гласник РС“, број 96/15.

[548] Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2014. годину:

- да се, **ангажовањем свих надлежних органа**, у свим службама за катастар непокретности изврши обједињавање земљишно – књижних уложака и збирки исправа из периода док су на снази биле земљишне књиге, што ће омогућити грађанима да без потешкоћа добијају копије докумената којима се доказује основ за промене извршене на непокретностима;

- да се предузиму одговарајуће мере у циљу ефикаснијег **рада служби за катастар непокретности** и њиховог поступања по поднетим захтевима у прописаним роковима;

- да **Републички геодетски завод и органи локалне самоуправе** сарађују у циљу обезбеђења услова (првенствено материјалних) за спровођење обнове премера у београдским, али и свим општинама на територији Републике у којима грађани имају проблеме због неусаглашености фактичког стања на терену и података уписаних у евиденцијама катастра непокретности.

5. Образложење

Истовремена надлежност Републичког геодетског завода за првостепено и другостепено одлучивање измењена је Законом о државном катастру и премеру из 2009. године када је надлежност за доношење другостепених решења пренета министарству надлежном за послове грађевинарства и урбанизма. Међутим, ово министарство, као другостепени орган, са око 20 запослених државних службеника, није успешно и ефикасно решавало огроман број жалби против првостепених решења Републичког геодетског завода. Број нерешених жалби у периоду од 2010 - 2015. нарастао је са око 8.000 на око 47.000. С обзиром на такво стање, број притужби грађана због повреде права на добијање одлуке у законском року био је веома велики, те је Заштитник грађана у циљу експедитивнијег поступања по таквим притужбама установио процедуру непосредног, телефонског контакта његове Стручне службе са надлежном Службом за катастар непокретности.

Усвојеним изменама и допунама из децембра 2015. поново је успостављена другостепена надлежност Републичког геодетског завода за одлучивање по жалбама на решења служби за катастар непокретности, што свакако представља покушај државе да обезбеди већи степен ажурности у поступању по жалбама грађана.

Осим тога, поједине новине предвиђене изменама Закона, такође, са аспекта проблема са којима се Заштитник грађана сусретао у раду по притужбама, требало би да допринесу не само побољшању рада служби за катастар непокретности већ и проширењу обима заштите права и интереса грађана. То се, пре свега, односи на продужење рока за исправљање грешака о уписаним стварним правима на непокретностима са пет на 10 година од дана уписа у одржавању катастра непокретности, односно од дана почетка примене катастра непокретности.

Притужбе на рад служби за катастар непокретности у највећем броју односе се на њихово неблаговремено и неажурно поступање. Поступци контроле њиховог рада, по правилу, обустављају се зато што се пропусти брзо отклањају.

Значајан помак у поступању служби за катастар непокретности остварен је упућивањем препоруке о обавези да се по захтевима за исправку техничке грешке у евиденцији катастра непокретности које се не односе на стварна права на непокретностима, поступа сходно одредбама Закона о општем управном поступку. Републички геодетски завод је изразио спремност да поступи по препоруци тако што је исту проследио свим службама

ради поступања по њој. Установљавање праксе наложене препоруком омогућиће да се о захтевима грађана који се односе искључиво на исправку техничке грешке одлучује одмах, с обзиром на то да по својој природи не представљају нови захтев за упис на који се примењује одредба о начелу првенства.

Иако је пројектом „Дан за дан“ Републички геодетски завод имао оправдан циљ - убрзавање решавање захтева из 2014. и 2015. године, његова негативна последица је додатно одлагање решавања по захтевима из ранијих година (2013, 2012. и ранијих година). Тиме се подносиоци захтева из ранијих година стављају у безразложно неповољнији положај, иако би се њихови захтеви морали решавати први. Заштитник грађана је препоручио Републичком геодетском заводу да примењује пилот пројекат „Дан за дан“ само уколико су претходно узети у рад сви предмети из ранијих година.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Служба за катастар непокретности Чајетина, пропуштајући да поступа у прописаним роковима по захтевима геодетске агенције притужиоца, ставила га је у неравноправан положај у односу на друге геодетске агенције

Притужилац, власник геодетско правне агенције, изразио је незадовољство радом Службе за катастар непокретности Чајетина због стављања његове агенције у неравноправан положај у односу на друге геодетске агенције приликом одлучивања о поднетим захтевима за упис. Након спроведеног поступка контроле утврђено је да је Служба за катастар непокретности Чајетина током 2013. и 2014. године у великом броју предмета у којима је учествовала притужиочева агенција неблаговремено поступала и то тако што су законски рокови вишеструко прекорачени.

Заштитик грађана је упутио препоруку којом је наложио Служби за катастар непокретности Чајетина да предузме све мере како би се у што краћем року окончали поступци у предметима у којима учествује притужиочева агенција и да убудуће наведену агенцију не ставља у неравноправан положај у односу на друге агенције. Служба за катастар непокретности Чајетина се није, у остављеном року, изјаснила да ли је поступила по препоруци.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

8. **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре**, уз активно учешће **Републичког геодетског завода**, треба да омогући грађанима несметано прибављање докумената којима се доказује основ за промене извршене на непокретностима и то тако што ће предузети одговарајуће мере и активности како би се коначно објединили земљишно – књижни улошци и збирке исправа из периода док су на снази биле земљишне књиге.

9. **Републички геодетски завод** треба да размотри могућност ангажовања потребног броја извршилаца или спроведе измене у организацији рада, како би обезбедио да службе за катастар непокретности на квалитетан начин и у законом прописаним роковима врше послове из своје надлежности.

10. **Републички геодетски завод** треба да, у складу са усвојеним изменама Закона о државном катастру и премеру, предузме неопходне мере из своје надлежности у циљу успостављања механизма ефикасног и благовременог поступања по изјављеним жалбама, у складу са одредбама Закона о општем управном поступку.

РЕСТИТУЦИЈА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Ефикасан рад Агенције за реституцију довео је до конкретних резултата који се огледају у великом броју окончаних поступака по захтевима за враћање имовине у натуралном облику.

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Заштитник грађана је Народној скупштини поднео Предлог закона о изменама и допунама Закона о враћању имовине и обештећењу[549], са циљем да се грађанима омогући ефикасније враћање пољопривредног земљишта, пре свега у натури.

2.2. Отклањањем пропуста у раду Агенције, на које је у поступцима контроле указао Заштитник грађана, великом броју грађана омогућено је ефикасније остваривање права.

2.3. Заштитник грађана је у 2015. години у овом ресору примио 47 притужби у којима су подносиоци указивали на 71 повреду права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 38 предмета примљених у 2015. и ранијих година. Заштитник грађана покренуо је укупно 13 поступака. У овом ресору у 2015. години Заштитник грађана није упутио ниједну препоруку након контролног поступка.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Препознати проблеми који отежавају спровођење и окончање поступка реституције и даље нису отклоњени усвајањем одговарајућих измена Закона о враћању имовине и обештећењу.

3.2. Постојећи нормативни оквир не пружа јасан одговор на питање у чијој надлежности је спровођење поступка принудног извршења решења којим се дозвољава натурална реституција.

3.3. Агенција за реституцију, противно постигнутом споразуму са Заштитником грађана и позитивним прописима, и даље не доноси делимична решења када се утврди да нема услова за натуралну реституцију, али постоји могућност обештећења.

3.4. Грађани трпе штету због немогућности прибављања документације неопходне за успешно спровођење поступка реституције (а нарочито акта о подржављању) коју су надлежни државни органи имали обавезу да архивирају и чувају.

4. Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2014. годину:

- да **Влада** иницира измене и допуне Закона о враћању одузете имовине и обештећењу којима би се предвидео додатни рок за подношење захтева за враћање конфисковане имовине, тако да се подудара са истеком рока предвиђеног за подношење захтева за рехабилитацију рокова;

- да **Влада** предложи измену нормативног оквира којим би на прецизан и недсвосмислен начин био регулисан поступак извршења решења о враћању имовине које доноси Агенција за реституцију;

[549] „Службени гласник РС“, бр. 72/11, 108/13 и 142/14.

- да **Влада и надлежно министарство** усвоје и спроведу примедбе упућене на измену закона којим је одложен рок за утврђивање коефицијента обештећења и поново померен рок за исплату аконтације обештећења.

5. Образложење

У поступцима пред Агенцијом за реституцију је, према расположивим подацима, бившим власницима и законским наследницима до сада враћено више од 90% имовине у натуралном облику, односно укупно 4.516 објеката, пословних простора, зграда, станова.

Услед сложености поступка процене вредности непокретности, као и недостатака постојећег правног оквира, нису окончани они поступцима код којих нема услова за натуралну реституцију, али су испуњени услови за обештећење, као и они који се односе на враћање комасираног земљишта.

Заштитник грађана је 12.3.2015. године Народној скупштини поднео Предлог закона о изменама и допунама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу. Одредбама члана 24. Закона[550] начелно се даје право на враћање комасираног пољопривредног земљишта, али се прецизно не регулише сам начин и поступак враћања. Циљ Предлога закона је да се прошире могућности враћања земљишта у натури кад год је то могуће и тиме потврди начело приоритета враћања у натуралном облику. Предлог закона предвиђа да се, уколико је одузето пољопривредно земљиште било предмет комасације, односно арондације, бившим власницима врати земљиште на подручју катастарске општине на којој је спроведена комасација, односно арондација, односно на комасираном подручју суседне катастарске општине у којој има земљишта за враћање у натури. Предлог закона који је предложио Заштитник грађана није још увек усвојен. Министарство правде израдило је Нацрт закона о изменама и допунама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, у који је унело и предлоге Заштитника грађана који се односе на враћање комасираног земљишта. Поред проблема враћања комасираног земљишта, пракса Заштитника грађана показала је да важећи закон не садржи прецизне и јасне одредбе о извршењу решења о враћању имовине, због чега грађани не могу да уђу у посед враћених непокретности, иако је предаја у посед обухваћена донетим решењима. Упркос напорима да овај проблем буде решен сарадњом надлежних органа коју је иницирао Заштитник грађана, ово питање је и даље остало неразрешено. Ради отклањања недоумица, потребно је одредбу члана 49. важећег Закона која регулише извршење прецизирати, да не оставља места сумњи у погледу органа који спроводи извршења и начина на који се то чини.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Пропуштен рок за подношење захтева за реституцију због неажурности надлежних државних органа

Притужилац, држављанин Босне и Херцеговине, је не својом кривицом захтев за реституцију иза покојне мајке поднео тек након окончања поступка за проглашење умрлом и прибављања одлуке о одузетој имовини од Историјског архива у Сремској Митровици.

Агенција за реституцију је у свом изјашњењу указала да је рок прописан Законом за подношење захтева преклузивни рок[551], из којих разлога је захтев за реституцију притужиоца, без разматрања узрока доцње, морао бити одбачен. Заштитник грађана је,

[550] „Службени гласник РС“, бр. 72/11, 108/13, 142/14 и 88/15 – одлука УС.
[551] Рок чије пропуштање има за последицу губитак права.

упркос очигледно неажурном поступању надлежних органа у поступцима који су претходили подношењу захтева за реституцију, морао да уважи чињенице на које је указала Агенција за реституцију и упути притужиоца да своје незадовољство закључком о одбацивању искаже у поступку по жалби пред другостепеним органом.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Република Србија** треба да прихвати одговорност за неадекватно чување архивске грађане због чега грађани у поступку реституције трпе штету у виду немогућности прибављања неопходних докумената, те предложи начин на који би тај недостатак био отклоњен (изменама закона којима би се предвидео неки супсидијаран начин као доказ о одузетој имовини).

2. **Влада** треба да у што краћем року усвоји напред наведене измене Закона о враћању одузете имовине и обештећењу и упути га Народној скупштини на усвајање.

3. **Министарство правде у сарадњи са Агенцијом за реституцију и другим надлежним органима** треба да сагледа постојећи законски оквир, кадровске и техничке капацитете Агенције за реституцију, те на основу тога предложи измене прописа којима би се прецизно регулисало питање спровођења извршења решења о враћању имовине и предузме друге потребне мере.

4. **Агенција за реституцију** треба да уведе обавезну праксу доношења делимичних решења након што утврди да у покренутом поступку нема услова за натуралну реституцију, али да су испуњени услови за обештећење.

5. **Агенција за реституцију** треба да има проактивнији однос у комплекснијим поступцима који захтевају не само прикупљање података од других органа, већ и њихово активно учествовање приликом утврђивања имовине која може бити предмет враћања и обештећења.

ЕЛЕМЕНТАРНЕ НЕПОГОДЕ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Донет је Закон о обнови након елементарне и друге непогоде.[552]

1.2. Основана је Канцеларија за управљање јавним улагањима.

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Мишљење Заштитника грађана и кључни принципи Модела закона о државној помоћи после елементарних непогода који је израдио Заштитник грађана, прихваћени Законом о обнови након елементарне и друге непогоде, унапредили су поступак расподеле солидарне помоћи и санације штете настале услед елементарних непогода.

Заштитник грађана је у 2015. години у овом ресору примио 48 притужби у којима су подносиоци указивали на 59 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 43 предмета примљених у 2015. и ранијих година. Од укупно 15 поступака који су вођени, пет (33,33%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У овом ресору у 2015. години Заштитник грађана није упутио

[552] „Службени гласник РС“, број 112/15.

ниједну препоруку након контролног поступка. На основу броја утврђених (5) и отклоњених (5) пропуста[553], ефикасност у овој области је 100%.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Обавеза државе у санирању штете претрпљене у елементарним непогодама мањег обима (активирање клизишта мањег обима) изостала је и у новом Закону о обнови након елементарне и друге непогоде.

3.2. И даље изостаје ажурно и квалитетно поступање јединица локалних самоуправа поводом захтева грађана за помоћ у отклањању последица елементарних непогода, као и сарадња са Заштитником грађана и другим државним органима тим поводом.

3.3. Упркос најавама и усвојеним програмима помоћи, Канцеларија за управљање јавним улагањима[554] и јединице локалне самоуправе још увек нису започеле ни прву фазу (евиденција и истражни радови) санирања бројних клизишта покренутих услед поплава 2014. године.

3.4. Још увек није усвојен Закон о управљању ризицима од елементарних непогода.

4. Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2014. годину:

- да **органи локалних самоуправа** предузму све потребне мере ради унапређења организације и координације њиховог рада у поступцима по захтевима грађана за помоћ у отклањању последица елементарних непогода, а у циљу ажурнијег поступања по поднесцима грађана, приступачности, услужности и успостављању коректнијег односа према грађанима;

- да **Влада** определи средства за помоћ у санирању штете од елементарних непогода које су се догодиле пре поплава из маја 2014. године, како би се социјално најугроженијим грађанима доделом солидарне помоћи обезбедили прихватљиви животни услови.

4.2. **Председник општине Мионица** и даље није испунио нити се изјаснио на Препоруку Заштитника грађана да притужиљу информише о разлозима због којих њен објекат није уврштен на спискове приоритета за санацију/изградњу објекта, да се сачини евиденција и утврди износ потребан за санирање оштећених објеката и да се Влади упути захтев да се општини определе средства за помоћ у санирању штете од земљотреса.

5. Образложење

Заштитник грађана је још својим Мишљењем од 13.6.2014. године указао Влади на нужност доношења посебног прописа којим би се прецизно прописао поступак расподеле солидарне помоћи и санације штете настале услед елементарне непогоде.

Из истих разлога, Заштитник грађана је дана 24.6.2015. године Влади упутио Модел закона о државној помоћи после елементарних непогода којим би се по први пут гарантовало право грађана на државну помоћ, регулисали јасни критеријуми и процедура за остваривање права на државну помоћ, као и начин вршења контроле.

---

[553] Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

[554] Ступањем на снагу Уредбе о оснивању Канцеларије за управљање јавним улагањима, престала је с радом Канцеларија за помоћ и обнову поплављених подручја.

Акценат је стављен на посебно рањиве групе, као што су особе са инвалидитетом и/или лица која примају социјалну помоћ, које би имале предност у редоследу решавања и доделе државне помоћи. Народна скупштина је по хитном поступку, 31. 12.2015. године, усвојила Закон о обнови након елементарне и друге непогоде, и то првенствено због неопходности да се обезбеди континуитет у поступцима започетим по Закону о отклањању последица поплава у Републици Србији чија је важност престала 31.12.2015. године. Наведени закон и Модел закона који је упутио Заштитник грађана почивају на истим принципима: да је пружање државне помоћи грађанима предвиђено у случају када елементарна непогода изазове материјалну штету која превазилази 10% бруто друштвеног производа у јединици локалне самоуправе, када се прекида нормално одвијање живота у мери која превазилази способност појединаца и локалне заједнице да се опораве; уређеном поступку обнове и пружању помоћи грађанима, на начин који обезбеђује право на правно средство; јасно предвиђеном начину вршења контроле; посебној заштити рањивих група; и да Влада, изузетно, може одлучити о државној помоћи и када је проузрокована штета мања од 10% бруто друштвеног производа у јединици локалне самоуправе када за то постоје посебно оправдани разлози.

Упркос томе што је Заштитник грађана на то указао у Мишљењу из 2014. године, нови Закон није предвидео обавезу државе у санирању штете настале услед елементарних непогода мањег обима (најчешће активирањем клизишта мањег обима). Захтеви грађана у таквим случајевима углавном су препуштени арбитрерним и дискреционим одлукама јединица локалне самоуправе које зависе од износа средстава опредељених у буџету за те намене.

Последице штете настале услед елементарних непогода мањег обима могле би у перспективи бити лакше санаране и активностима новоосноване Канцеларије за управљање јавним улагањима, чија ће делатност бити усмерена на обнову објеката који су у надлежности локалних самоуправа, а које саме немају довољно средстава за санирање штете.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Доношењем одлуке по жалби, другостепени орган отклонио недостатак

Притужилац је изразио незадовољство због неблаговременог доношења одлуке по жалби на решење Градске управе града Лознице изјављене 5.1.2015. године. Комисија за утврђивање штете од елементарних непогода је, тек након покретања поступка од стране Заштитника грађана, донела одлуку по жалби којом је поништено првостепено решење, након чега је поступак по притужби обустављен.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Влада** треба што пре да предложи усвајање закона којим би се обезбедило побољшање, јачање и ширење система за одбрану од елементарних непогода (Предлог закона о управљању ризицима од елементарних непогода).

2. **Канцеларија за управљање јавним улагањима** треба да предузме све потребне мере у циљу ефикаснијег спровођења поступака санација клизишта.

3. **Јединице локалне самоуправе** треба да предвиде у буџету већи обим финансијских средстава за санацију штете настале услед елементарних непогода мањег обима, у недостатку прописа који државу на то обавезују.

3.17. РЕСОРИ ЕНЕРГЕТИКЕ И РУДАРСТВА, ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА, ПОЉОПРИВРЕДЕ И ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

ЕНЕРГЕТИКА И РУДАРСТВО

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Донети су Правилник о енергетској дозволи[555], Правилник о лиценци за обављање енергетске делатности и сертификацији[556], Уредба о примени тарифа за обрачун цене приступа дистрибутивном систему електричне енергије[557] и Правила о промени снабдевача.[558]

1.2. Донета је Уредба о енергетски угроженом купцу.[559]

1.3. Донета је Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године.[560]

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Заштитник грађана је сачинио Посебан извештај „Проблеми у остваривању права купаца – потрошача електричне енергије са препорукама“, који је упућен ЈП „Електропривреда Србије“, Министарству рударства и енергетике, Агенцији за енергетику, као и са њима повезаним привредним друштвима у чијој је надлежности дистрибуција електричне енергије.[561]

2.2. Поступајући по предлогу за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2014. годину, Влада је донела Уредбу о енергетски угроженом купцу.

2.3. Заштитник грађана је у 2015. години у овом ресору примио 151 притужби у којима су подносиоци указивали на 156 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 330 предмета примљених у 2015. и ранијих година. Од укупно 38 поступака који су вођени, седам (18,42%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио 10 препорука, од којих је прихваћено 7 (70%), неизвршено 3 (30%). На основу броја утврђених (17) и отклоњених (14) пропуста[562], ефикасност у овој области је 82,35%.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Нису донети сви подзаконски акти неопходни за пуну примену Закона о енергетици, иако је рок за њихово доношење истекао.

---

[555] „Службени гласник РС“, број 15/15.
[556] „Службени гласник РС“, број 87/15.
[557] „Службени гласник РС“, број 65/15.
[558] „Службени гласник РС“, број 65/15.
[559] „Службени гласник РС", број 113/15.
[560] „Службени гласник РС“, број 101/15.
[561] Посебан извештај Заштитника грађана „Проблеми у остваривању права потрошача – купаца електричне енергије са препорукама“, доступно на: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/2011-12-25-10-17-15/4288-2015-08-19-13-26-56
[562] Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

3.2. Није извршено усклађивање Правилника о обрасцу и садржини легитимације електроенергетског инспектора и инспектора опреме под притиском[563] и Уредбе о условима испоруке и снабдевања електричном енергијом[564] са одредбама Закона о енергетици.

3.3. Нису донети Превентивни акциони план ради обезбеђивања сигурности снабдевања природним гасом и Кризни план ради обезбеђивања сигурности снабдевања природним гасом.

4. Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2014. годину:

- да **Министарство рударства и енергетике** и **енергетски субјекти** утврде функционалност енергетских објеката и уклоне неисправне и небезбедне објекте, обезбеде ефикасно и правилно одлучивање о свим захтевима купаца електричне енергије, као и да обезбеде законито, ефикасно и благовремено поступање приликом пријаве, сазнања, односно сумње на неисправност мерног уређаја и обезбеде да по приговорима купаца одлучује тело изван енергетског субјекта.

- да **Министарство рударства и енергетике** обезбеди да рачуни за утрошену електричну енергију буду разумљиви и да пружају све информације о томе шта купац плаћа.

4.2. Није поступљено по препоруци Заштитника грађана из Посебног извештаја „Проблеми у остваривању права купаца – потрошача електричне енергије са препорукама“ да се обезбеди да се у случају промене која захтева закључење новог уговора о продаји електричне енергије, купац не условљава измирењем дуга претходног купца електричне енергије.

4.3. Није поступљено по препоруци Заштитника грађана из Посебног извештаја „Проблеми у остваривању права купаца – потрошача електричне енергије са препорукама“ да се уреди поступак одлучивања по приговорима купаца на начин који обезбеђује непристрасност и независност тела које ће о приговорима одлучивати.

5. Образложење

У области енергетике и рударства у претходном периоду забележени су одређени позитивни помаци, првенствено када је реч о заштити најугроженијих категорија становништва.

Крајем 2015. године донета је нова Уредба о енергетски угроженом купцу, којом је извршено усклађивање са Законом о енергетици. Најзначајније измене у односу на раније важећи пропис односе се на могућност да енергетски угрожени купац може бити и домаћинство чијем члану, због здравственог стања, обуставом испоруке електричне енергије или природног гаса може бити угрожен живот или здравље, чиме је поступљено по препорукама из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2014. годину. Уредба предвиђа да захтеве за стицање статуса заштићеног купца грађани могу да поднесу органу јединице локалне самоуправе надлежном за послове социјалне заштите, уз могућност подношења жалбе на решење о стицању статуса угроженог купца или решење којим се захтев одбија.

Поред тога, донет је и одређени број подзаконских аката неопходних за примену појединих одредаба Закона о енергетици. Тако су Правилником о лиценци за обављање

[563] „Службени гласник РС“, број 5/14.
[564] „Службени гласник РС“ број 63/13.

енергетске делатности и сертификацији ближе прописани услови за издавање, измену и одузимање лиценце за обављање енергетске делатности, садржина захтева за издавање лиценце, садржина захтева за издавање извештаја надлежног инспектора и докази који се прилажу уз захтев за издавање тог извештаја, као и начин вођења регистра издатих и одузетих лиценци. Правилима о промени снабдевача уређени су услови и поступак промене снабдевача који снабдева крајњег купца по уговору о потпуном снабдевању електричном енергијом или природним гасом у складу са законом који уређује област енергетике, као и права, обавезе и рокови за поступање оператора система, снабдевача и крајњег купца у поступку промене снабдевача. Ипак, и даље није донет одређени број прописа неопходан за пуну примену Закона о енергетици.

У току 2015. године Народна скупштина је донела Стратегију развоја енергетике Републике Србије за период до 2025. године, са пројекцијама до 2030. године, којом се предлаже пут тржишног реструктурирања и технолошке модернизације енергетике Републике Србије, како би се боље припремила за период раста опште тражње добара и услуга. Према тексту Стратегије, стратешки приступ енергетици подразумева да се процеси у привреди и држави, као и у животу грађана одвијају уз ниже економске трошкове и виши степен социјалне и еколошке одрживости. Циљ Стратегије је да енергетска политика Републике Србије води ка одрживом енергетском систему, ефикаснијој економији и већем друштвеном благостању, уз одрживе билансе природних ресурса и што ниже нивое загађења.

Заштитник грађана је упућивањем Посебног извештаја „Проблеми у остваривању права потрошача – купаца електричне енергије са препорукама“, окончао, по више стотина притужби грађана, поступак контроле правилности и законитости рада ЈП „Електропривреда Србије“, Министарства рударства и енергетике, као и са њима повезаних привредних друштава у чијој је надлежности дистрибуција електричне енергије. Заштитник грађана је утврдио пропусте у раду органа и привредних друштава и донео препоруке у циљу отклањања уочених пропуста и неправилности. Утврђене неправилности односе се на: употребу старих и дотрајалих електроенергетских објеката за које грађани сумњају да нису безбедни, често подигнутих без одговарајућих дозвола и одлука; предузимање радњи на имовини грађана од стране енергетских субјеката без присуства власника имовине и без претходног обавештавања власника; непредузимање адекватних мера ради отклањања штете коју су енергетски субјекти нанели имовини грађана; непоступање по правилима општег управног поступка при обављању (поверених) послова; проверу исправности и оверавање мерних уређаја; нејасне рачуне и неефикасно и неблаговремено обавештавање купаца и одлучивање по њиховим захтевима и приговорима; одсуство механизама контроле рада енергетских субјеката при одлучивању о потрошачким правима; и непоступање по одлукама надлежних судова.

Како је извештај „Проблеми у остваривању права потрошача – купаца електричне енергије са препорукама“ сачињен у августу 2015. године, а Заштитник грађана има у виду чињеницу да отклањање неких пропуста захтева дужи временски рок, наставиће да прати поступање органа и организација по препорукама и активности на унапређивању положаја купаца.

Уредба о условима испоруке и снабдевања електричном енергијом и даље условљава закључење уговора о снабдевању електричном енергијом са власником непокретности на којој се налази мерно место измиривањем дуговања које је начинио претходни купац електричне енергије (претходни власник објекта, инвеститор, закупац и сл). На основу

Закона о враћању одузете имовине и обештећењу[565], велики број грађана је путем реституције стекао власништво над објектима који су оптерећени неизмиреним дуговањима за утрошену електричну енергију које је начинио претходни купац електричне енергије. Енергетски субјекти одбијају да са новим власницима закључе нови уговор о снабдевању електричном енергијом, односно одбијају да такве објекте прикључе на електроенергетску мрежу све док дуговања не буду измирена, чиме се нови власници без своје кривице стављају у неповољан положај. Такво фактичко стање постоји од доношења Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, а Заштитнику грађана је упућен већи број притужби грађана који су указали на могуће кршење својих права таквим подзаконским решењем. Стога је неопходно у што хитнијем року извршити измену Уредбе о условима испоруке и снабдевања електричном енергијом како би се новим власницима, који су након реституције стекли непокретности оптерећене неизмиреним дугом за утрошену електричну енергију, омогућило неометано закључење уговора о снабдевању електричном енергијом, док би наплату неизмирених потраживања енергетски субјект морао захтевати од лица које је дуг и начинило.

У разматрању приговора потрошача – купаца електричне енергије није обезбеђена непристрасност и независност, јер приговоре купца електричне енергије разматра продавац електричне енергије, а не тело које је независно и од једне и од друге уговорне стране. Уколико се жели непристрасност у оцени правилности рада енергетских субјеката у односу на грађане - потрошаче, неопходно је обезбедити да процес разматрања приговора буде у пуној мери непристрасан, а доносиоци одлуке независни од уговарача. С обзиром на то да решење из Закона о енергетици прописује процес решавања потрошачких приговора унутар енергетских субјеката, нужно је обезбедити да енергетски субјекти приговоре разматрају на начин који обезбеђује законито, правилно, савесно, поштено, непристрасно и благовремено поступање и уздржавање енергетског субјекта од свих активности којима се, током решавања потрошачког спора, потрошачу може нанети штета.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Споразум о регулисању дуга за електричну енергију склопљен са подстанаром уместо са купцем електричне енергије

Након обуставе испоруке електричне енергије на захтев власника стана и купца електричне енергије, оператор дистрибутивног система је, пре истека законом прописаног рока у коме је могуће прикључење, дао одобрење да се мерно место ипак прикључи на основу усмене молбе подстанара који живи на тој адреси. Поступањем на описани начин, оператор је јавна овлашћења вршио супротно закону и начелима добре управе, а у односу на притужиоца поступао незаконито, неправилно и посебно некоректно, што је утврдио Заштитник грађана након спроведеног поступка контроле правилности и законитости рада. Заштитник грађана је оператору упутио препоруке за отклањање уочених неправилности у раду, које је он спровео.

[565] „Службени гласник РС“, бр. 72/2011, 108/2013, 142/2014 и 88/2015 - одлука УС.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Влада** треба да донесе Превентивни акциони план ради обезбеђивања сигурности снабдевања природним гасом, као и Кризни план ради обезбеђивања сигурности снабдевања природним гасом.

2. **Министарство рударства и енергетике у сарадњи са Агенцијом за енергетику** треба да изврши измене подзаконских аката, односно донесе нове подзаконске акте којима ће се омогућити примена свих одредаба Закона о енергетици.

3. **Министарство рударства и енергетике, Агенција за енергетику, Јавно предузеће „Електропривреда Србије“ и са њим повезана привредна друштва**, треба да поступе по препорукама које је Заштитник грађана упутио у свом Посебном извештају „Проблеми у остваривању права потрошача – купаца електричне енергије са препорукама“.

ЗАШТИТА ПОТРОШАЧА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Донет је Правилник о раду тела за вансудско решавање спорова.[566]

1.2. Донета је Уредба о енергетски угроженом купцу.[567]

1.3. Донет је Правилник о садржини и начину вођења евиденције удружења и удружења савеза за заштиту потрошача и условима за упис.[568]

1.4. Донета је Уредба о утврђивању мера подршке и ближих услова у погледу критеријума за одређивање угрожених потрошача при додели ваучера за субвенционисану куповину опреме за пријем сигнала дигиталне телевизије.[569]

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Заштитник грађана је велики број грађана информисао о правима потрошача, доступним механизмима заштите, надлежним службама, органима и удружењима за заштиту потрошача, као и о праву на покретање судског или другог поступка заштите.

2.2. Заштитник грађана израдио је Посебан извештај „Проблеми у остваривању права потрошача – купаца електричне енергије са препорукама“.[570]

2.3. Заштитник грађана је у 2015. години у овом ресору примио 246 притужби у којима су подносиоци указивали на 253 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 331 предмета примљених у 2015. и ранијих година. Од укупно 22 поступака који су вођени, пет (22,73%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио 22 препоруке, од којих је прихваћена једна препорука (4,55%), а у

[566] „Службени гласник РС“, број 74/15.
[567] „Службени гласник РС“ број 113/15. Више о томе у делу овог извештаја посвећеном енергетици.
[568], „Службени гласник РС“, број 21/15.
[569], „Службени гласник РС“, број 28/15.
[570] Извештај је доступан на: http://www.xn--80aneakq7ab5c.xn--90a3ac/index.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji/4289-2015-08-19-13-46-17. Више о томе у делу овог извештаја посвећеном енергетици.

року за извршење је 21 препорука. На основу броја утврђених (6) и отклоњених (6) пропуста[571], ефикасност у овој области је 100%.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Није донет Национални програм заштите угрожених потрошача.

4. Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2014. годину:

- да **Влада** донесе Национални програм заштите угрожених потрошача.

5. Образложење

У извештајном периоду, унапређена је вансудска заштита права потрошача доношењем Правилника о раду тела за вансудско решавање спорова. Овим правилником ближе су уређени услови за вансудско решавање потрошачких спорова, а нарочито правила и критеријуми за рад тела за вансудско решавање потрошачких спорова, као и образац захтева за упис на листу тела за вансудско решавање потрошачких спорова и образац за покретање вансудског решавања спора. На овај начин створена је могућност да потрошач и купац на бржи и ефикаснији начин, без излагања додатним трошковима, реше потрошачки спор пред независним телом за вансудско решавање спорова, чиме се избегава вођење судског поступка.

Донет је и Правилник о садржини и начину вођења евиденције удружења и удружења савеза за заштиту потрошача и условима за упис, који омогућава пуну примену законских одредби које се односе на улогу и активности удружења и савеза удружења потрошача у циљу заштите права потрошача. Донета је и Уредба о утврђивању мера подршке и ближих услова у погледу критеријума за одређивање угрожених потрошача при додели ваучера за субвенционисану куповину опреме за пријем сигнала дигиталне телевизије. Овом уредбом одређеном броју економски угрожених грађана омогућена је субвенционисана куповина „СТБ“ (енг. *Set Top Box*) уређаја неопходног за пријем сигнала дигиталне телевизије.

Кључна мањкавост је што Србија и даље нема Национални програм заштите угрожених потрошача, који треба да уреди критеријуме за дефинисање угрожених потрошача и специфичних услова за обезбеђивање услуга од општег економског интереса угроженим потрошачима у појединим областима услуга од општег економског интереса. Заштитник грађана је и у свом прошлом Годишњем извештају нагласио потребу да се донесе Национални програм.

Како Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад привредних друштава и предузетника на чије се поступање у области заштите потрошача односио највећи број притужби, грађани су упућивани на надлежне органе и организације (органе управе, правосудне органе, организације потрошача) уз давање информација, смерница и упутства на који начин могу да заштите своја потрошачка права.

[571] Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

II ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Сарадња са Министарством трговине, туризма и телекомуникација

У циљу ефикасније заштите права потрошача, Заштитник грађана је током 2015. године одржао састанак са представницима Министарства трговине, туризма и телекомуникација на којем су разматрана бројна питања која се односе на поступање Сектора тржишне инспекције по представкама потрошача. Постигнут је висок степен сагласности о начину на који ће убудуће Сектор тржишне инспекције ефикасније поступати по захтевима Заштитника грађана када је реч о представкама грађана на рад тржишних инспектора.

III КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Једнострана измена одредаба уговора

Телекомуникациони оператор је једнострано и без претходног обавештења изменио уговор о коришћењу телекомуникационе услуге, чиме су неоправдано увећани притужиочеви рачуни за коришћење услуге. Притужилац је поводом таквог поступања оператора упутио представку Републичкој агенцији за телекомуникације и поштанске услуге, која је предузела законом предвиђене мере посредовања у вансудском решавању спора. С обзиром на то да мере посредовања нису резултирале повољним исходом по притужиоца, притужилац је упућен да се поводом могућег кршења уговорних одредби од стране оператора може обратити надлежном суду.

Оператор дистрибутивног система није поступао у складу са начелом добре управе приликом одлучивања о приговору купца

Оператор дистрибутивног система је поступајући по захтеву купца за прикључење на дистрибутивну електроенергетску мрежу донео решење којим су одређени трошкови прикључења. Купац је незадовољан износом трошкова уложио жалбу на решење, по којој оператор није одлучио. Купац је готово шест месеци након упућивања прве жалбе упутио нову жалбу по којој оператор поново није поступао, нити је купцу пружио било какве информације о поступању по жалби. Заштитник грађана је оператору дистрибутивног система упутио препоруке, којом је од органа затражено да без одлагања поступи по купчевој жалби на решење, да купцу упути писано извињење за учињени пропуст у раду, као и да у будућим случајевима када одлучује по захтевима странака поступа у складу са одредбама закона и принципима добре управе. Оператор дистрибутивног система није поступио по препорукама, упркос упућеној урегенцији Заштиника грађана.

IV ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Влада** треба да донесе програме заштите угрожених категорија потрошача у услугама од општег економског интереса (Национални програм заштите угрожених потрошача).

ПОЉОПРИВРЕДА И ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.[572]

1.2. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту.[573]

1.3. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о шумама.[574]

1.4. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о хемикалијама.[575]

1.5. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о биоцидним производима.[576]

1.6. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине.[577]

1.7. Донет је Закон о заштити земљишта.[578]

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Заштитник грађана је упутио Влади Иницијативу за измене и допуне релевантних прописа који се односе на изворе нејонизујућих зрачења и процену његовог утицаја на животну средину.

2.2. Заштитник грађана је упутио препоруку Министарству пољопривреде и заштите животне средине да предузме све неопходне мере како би обезбедило да се поступци враћања пољопривредног земљишта који су још увек у току окончају у најкраћем могућем року и да се по правоснажном окончању поступка бившим власницима поменутог земљишта омогући несметан и бесплатан упис права својине у катастру непокретности и увођење у посед на земљишту које им је враћено у посед или без одлагања исплати утврђена новчана накнада.

2.3. Заштитник грађана је упутио препоруку општини Мајданпек да у најкраћем могућем року изврши своје законске обавезе - обезбеди на својој територији зоохигијенску службу и прихватилиште за напуштене животиње, као и да донесе и почне да спроводи Програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака.

2.4. Заштитник грађана је упутио мишљење Министарству пољопривреде и заштите животне средине у којем је указао на потребу да Министарство у оквиру своје надлежности предузме све неопходне активности на припреми измена и допуна Закона о водама с циљем обезбеђивања његове потпуније и ефикасније примене.

2.5. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Министарство пољопривреде и заштите животне средине отпочело је са предузимањем неопходних мера ради доношења недостајућих планских докумената за управљање водама и обезбеђивање ефикасне сарадње свих надлежних органа ради свеобухватног и трајног решења проблема загађења реке Криваје у општини Бачка Топола.

2.6. Прихватајући препоруку Заштитника грађана да се предузму мере из Закона о психоактивним контролисаним супстанцама у циљу идентификације тих супстанци

---

[572] „Службени гласник РС“, број 103/15.
[573] „Службени гласник РС“, број 112/15.
[574] „Службени гласник РС“, број 89/15.
[575] „Службени гласник РС“, број 25/15.
[576] „Службени гласник РС“, број 25/15.
[577] „Службени гласник РС“, број 25/15.
[578] „Службени гласник РС“, број 112/15.

које су одузете на основу судске одлуке, утврђивања начина њиховог складиштења и даљег поступања са њима, Министарство здравља је затражило додатни рок за поступање по препоруци.

2.7. Заштитник грађана је својом препоруком указао на потребу да министар без портфеља задужен за ванредне ситуације, Министарство пољопривреде и заштите животне средине, Министарство здравља, јавна предузећа, агенције и стручне организације предузму све мере како би се обезбедила потребна средства и што пре отпочеле активности на чишћењу контаминираног земљишта и санацији загађења Костајничког потока, река Коренте, Јадар и подземних вода на овом локалитету, као и праћење стања свих аспеката здравља људи и квалитета животне средине на угроженом подручју.

2.8. Заштитник грађана је у 2015. години у ресору пољопривреде примио 54 притужбе у којима су подносиоци указивали на 76 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 51 предмету примљених у 2015. и ранијих година. Од укупно 17 поступака који су вођени, четири (23,53%) поступка је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио 10 препорука, од којих су прихваћене две (20%), неизвршено пет (50%), а у року за извршење су три препоруке. На основу броја утврђених (11) и отклоњених (6) пропуста[579], ефикасност у овој области је 54,55%. Заштитник грађана је у 2015. години у ресору животне средине примио 45 притужби у којима су подносиоци указивали на 59 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 58 предмету примљених у 2015. и ранијих година. Од укупно 19 поступака који су вођени, четири (21,05%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио 13 препорука, од којих је прихваћене четири (30,77%), неизвршено седам (53,85%), а у року за извршење су две препоруке. На основу броја утврђених (15) и отклоњених (8) пропуста[580], ефикасност у овој области је 53,33%.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Још увек нису донети сви плански документи из области заштите животне средине.

3.2. Још увек не постоји одговарајућа законска и подзаконска регулатива из области квалитета грађевинског материјала, као и квалитета ваздуха у затвореном простору (резиденцијалном и нерезиденцијалном), односно домаћи прописи нису усаглашени са прописима Европске уније и међународним стандардима.

3.3. Законом о заштити од буке у животној средини[581] и даље нису предвиђени прецизнији методи и начини контроле, односно овлашћења инспектора за заштиту животне средине када је у питању бука из угоститељских објеката.

3.4. Грађани Зајаче и даље живе у загађеној средини и поред најаве и обећања надлежних органа да ће санирати извор загађења и успоставити механизам надзора загађености воде, ваздуха и земљишта на овом подручју.

---

[579] Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

[580] Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

[581] „Службени гласник РС“, бр. 36/09 и 88/10.

3.5. Министарство пољопривреде и заштите животне средине не решава у законским роковима по захтевима странака за установљавање ловишта или давање права на газдовање ловиштем.

3.6. Општине Мајданпек и Бач још увек нису испуниле своје обавезе предвиђене Законом о ветеринарству[582] и Законом о добробити животиња[583] да на својој територији обезбеде зоохигијенску службу и прихватилиште за напуштене животиње, као и да донесу Програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака.

4. Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2014. годину:

- да **Министарство пољопривреде и заштите животне средине и Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** заједнички предузму мере у циљу доношења законских или подзаконских прописа који регулишу квалитет грађевинског материјала у циљу заштите животне средине;

- да **Министарство пољопривреде и заштите животне средине и Министарство здравља** заједнички предузму мере у циљу доношења законских или подзаконских прописа који регулишу квалитет ваздуха у затвореном простору (резиденцијалном и нерезиденцијалном), сходно прописима Европске уније и међународним стандардима;

- да **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** предузме законом прописане мере у циљу доношења недостајућих стратегија и планских докумената из области заштите животне средине;

- да **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** предузме мере у циљу унапређења донетих решења у Закону о заштити од буке у животној средини, односно прецизирања метода и начина контроле, као и овлашћења инспектора за заштиту животне средине када је у питању бука из угоститељских објеката;

- да **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** сагледа значај и сврсисходност изградње високонапонског далековода у Винчи у зони повећане осетљивости, односно у непосредној близини школе и обданишта, руководећи се правичношћу и прокламованим принципима заштите од нејонизујућих зрачења;

- да **Министарство пољопривреде и заштите животне средине и Министарство здравља** поступе по препорукама Заштитника грађана упућеним ради сталног надзора загађености ваздуха, воде и земљишта у месту Зајача и отклањања извора загађења.

5. Образложење

Највеће постигнуће државе у области пољопривреде у 2015. години је доношење низа законских аката у циљу детаљнијег регулисања и побољшања стања у овој области. Постојећи правни оквир додатно је унапређен ступањем на снагу 1.6.2015. године Закона о финансирању и обезбеђивању финансирања пољопривредне производње, који има за циљ побољшање положаја пољопривредника у погледу успостављања адекватног система финансирања. Новодонетим Законом о изменама и допунама Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју уведена је кредитна

[582] „Службени гласник РС“, бр. 91/05, 30/10 и 93/12.
[583] „Службени гласник РС“, број 41/09.

подршка као врста подстицаја којом се пољопривредним газдинствима омогућава олакшани приступ коришћењу кредита.

Законом о изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту детаљније су уређена питања закупа и стицања права својине на пољопривредном земљишту у државној својини. Најзад, Законом о изменама и допунама Закона о шумама додатно су уређена права и дужности шумарског инспектора и предвиђено кажњавање предузетника за учињене прекршаје закона, чиме је омогућен ефикаснији надзор над спровођењем овог закона и остваривање његових циљева.

У поступцима контроле покренутим по притужбама грађана, уочено је да неке јединице локалне самоуправе, попут општина Мајданпек и Бач, још увек нису испуниле своје обавезе из Закона о ветеринарству и Закона о добробити животиња да на својој територији обезбеде зоохигјенску службу и прихватилиште за напуштене животиње, као и да донесу Програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака, упркос томе што је прошло више година од доношења прописа којима су им одређене поменуте обавезе.

Посебан проблем је уочен у поступању Министарства пољопривреде и заштите животне средине које није у законским роковима решавало по захтевима странака за установљавање ловишта или давање права на газдовање ловиштем, због чега је овом органу упућена препорука да исправи пропуст у свом раду. Наиме, Министарство је у пракси одлагало решавање по оваквим захтевима чекајући да се стекну услови за установљавање нових ловишта, због чега се догађало да заинтересована лица годинама чекају на његову одлуку.

Како се Заштитнику грађана притужбама обратио већи број грађана изражавајући незадовољство поступањем Комисија јединица локалне самоуправе за враћање пољопривредног земљишта, које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа, Заштитник грађана је покренуо поступке контроле законитости и правилности рада наведених комисија. Заштитник грађана утврдио је да поједини поступци за враћање предметног земљишта трају преко двадесет година и да још увек нису окончани. Комисије су као разлоге за своје непоступање наводиле да се сусрећу са низом проблема и да су овим поводом више пута обраћале и Министарству пољопривреде, али да обраћање овом органу није имало ефекта, због чега је Заштитник грађана покренуо поступак контроле рада Министарства пољопривреде и заштите животне средине. Након спроведеног поступка, Заштитник грађана је утврдио недостатке у раду Министарства пољопривреде и заштите животне средине упутио му препоруку да у сарадњи са другим органима, преузме мере и обезбедити да се поступци враћања пољопривредног земљишта који су још увек у току окончају у најкраћем могућем року, те да се по правноснажном окончању поступака враћања пољопривредног земљишта, власницима којима земљиште буде враћено овим поступком омогући несметан и бесплатан упис права својине у катастру непокретности и увођење у посед на земљишту које им је одлуком Комисије за враћање земљишта враћено у посед. Поред тога, Министарство у сарадњи са другим органима треба да предузме потребне мере и обезбеди да се бившим власницима одузетог земљишта којима је решењем Комисије за враћање земљишта утврђено право на новчану накнаду иста исплати без одлагања, у складу са постигнутим споразумом или судском одлуком.

За разлику од 2014, године, у којој није било значајнијих законодавних активности на пољу заштите животне средине, у 2015. години је донето неколико нових закона, а у току

је израда више прописа од великог значаја за заштиту животне средине. Пре свега, донет је нови Закон о заштити земљишта, чији је циљ да се очувају површине и функције земљишта као природног ресурса и да се спрече или отклоне штетне промене у земљишту које могу да настану као последица загађења и других процеса.

Изменама и допунама Закона о хемикалијама уведене су нове таксе и разграничене надлежности инспекцијских органа. Изменама и допунама Закона о биоцидним производима су уведене нове надлежности инспекцијских органа. Изменама и допунама Закона о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине продужен је рок за издавање интегрисане дозволе за постројења и активности која могу имати негативне утицаје на здравље људи, животну средину или материјална добра. У току је рад на припреми и доношењу Закона о одговорности за штету према животној средини, а израђени су и нацрти измена и допуна Закона о заштити животне средине, Закона о заштити природе и Закона о управљању отпадом.

С друге стране, са аспекта интереса грађана значајно је да поједине области на које је Заштитник грађана указивао у свом Годишњем извештају за 2014. годину још увек нису регулисане или нису довољно детаљно регулисане, као нпр. квалитет ваздуха у затвореном простору или квалитет грађевинских материјала који се користи за изградњу објеката.

Како је Заштитник грађана из притужби грађана уочио да је потребно извршити ревизију прописа који се односе на изворе јонизујућег зрачења и процену њиховог утицаја на животну средину, Влади је упућена Иницијатива ради доношења измена и допуна прописа у овој области. У Иницијативи се предлаже прецизирање начина испитивања нових и реконструисаних извора нејонизујућег зрачења за које се не издаје грађевинска дозвола нити решење о одобрењу за извођење радова. Такође се предвиђа обавеза корисника ових извора да прибаве услове и мере заштите животне средине и покрену поступак процене утицаја на животну средину. У Иницијативи је изнет и предлог да се тачно одреди орган који би био надлежан да у сваком конкретном случају утврђује да ли је за ове објекте извршена обавеза подношења захтева за одлучивање о потреби процене утицаја на животну средину.

Заштитник грађана је упутио препоруку коју је Министарство пољопривреде и заштите животне средине прихватило и којом је указано на потребу предузимања неопходних мера ради доношења недостајућих планских докумената за управљање водама и обезбеђивање ефикасне сарадње свих надлежних органа ради свеобухватног и трајног решења проблема загађења реке Криваје у општини Бачка Топола. Поред тога, будући да су уочене бројне неправилности у поступању општине Баточина[584] која је годинама пропуштала да предузме своје обавезе из Закона о водама[585], Заштитник грађана је Министарству пољопривреде и заштите животне средине својим мишљењем указао да је потребно да, ради отклањања уочених недостатака у Закону о водама, предузме све неопходне активности на припреми измена и допуна закона с циљем обезбеђивања његове потпуне и ефикасне примене и спровођења.

Током 2015. године, утврђени су и недостаци у раду Министарства здравља које није предузимало мере из Закона о психоактивним контролисаним супстанцама у циљу идентификације поменутих супстанци, утврђивања начина њиховог складиштења и даљег поступања са њима. Заштитник грађана је упутио препоруку Министарству које ју је прихватило и затражило продужење рока за поступање.

[584] Видети више у делу овог извештаја посвећеном локалној самоуправи.
[585] „Службени гласник РС“, бр. 30/10 и 93/12.

Заштитник грађана и даље активно спроводи надзор над радом Министарства пољопривреде и заштите животне средине и Министарства здравља у погледу поступања по препорукама Заштитника грађана да се отклони извор загађења у месту Зајача и обезбеди стално праћење загађења ваздуха, воде и земљишта, будући да оне још увек, и поред претходних најава, нису у потпуности извршене. Депонија која је означена као главни извор загађења није санирана, нити је обезбеђено стално праћење загађености воде и земљишта на овој локацији.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Министарство пољопривреде и заштите животне средине задржало допис притужиље упућен Влади

Притужиља се обратила Заштитнику грађана наводећи да Министарство пољопривреде и заштите животне средине није проследило Влади њен допис из априла 2015. године којим је поднела оставку на место директора Јавне установе – Сточарско ветеринарски центар Крњача.

Заштитник грађана је покренуо поступак контроле и затражио информације од Министарства пољопривреде и заштите животне средине о предмету притужбе. Убрзо након тога, притужиља је обавестила Заштитника грађана да је Министарство, након што је покренут поступак контроле његовог рада, проследило притужиљину оставку Влади, те је након тога разрешена дужности директора.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** и **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** треба да заједнички предузму мере у циљу доношења законских или подзаконских прописа који регулишу квалитет грађевинског материјала у циљу заштите животне средине.

2. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** и **Министарство здравља** треба да заједнички предузму мере у циљу доношења законских или подзаконских прописа који регулишу квалитет ваздуха у затвореном простору (резиденцијалном и нерезиденцијалном), сходно прописима Европске уније и међународним стандардима.

3. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** треба да предузме све мере у циљу доношења недостајућих стратегија и планских докумената из области заштите животне средине, попут националних планова за управљање различитим токовима отпада (изузев амбалажног отпада), стратегије управљања водама на територији Републике Србије, плана управљања водама, стратегије заштите ваздуха, планова квалитета ваздуха, итд.

4. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** треба да предузме мере у циљу унапређења решења у Закону о заштити од буке у животној средини, односно прецизирања метода и начина контроле буке, као и овлашћења инспектора за заштиту животне средине када је у питању бука из угоститељских објеката.

5. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** треба у најкраћем могућем року да донесе одлуке по захтевима странака за установљавање ловишта или давање права на газдовање ловиштем.

6. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине треба да обезбеди да јединице локалне самоуправе** које на својој територији још увек нису обезбедиле зоохигијенску службу и прихватилиште за напуштене животиње, или су пропустиле да

донесу Програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака, у што краћем року исправе ове пропусте.

7. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** треба да сагледа значај и сврсисходност изградње високонапонског далековода у Винчи у зони повећане осетљивости, односно у непосредној близини школе и обданишта, руководећи се правичношћу и прокламованим принципима заштите од нејонизујућих зрачења.

8. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** и **Министарство здравља** треба да поступе по препорукама Заштитника грађана упућеним ради отклањања извора загађења и успостављања сталног надзора загађености ваздуха, воде и земљишта у месту Зајача.

3.18. РЕСОР БЕЗБЕДНОСТИ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Државни органи уложили су значајне напоре да пруже хуманитарну и другу помоћ избеглицама у транзиту кроз Републику Србију, при чему је успостављена одговарајућа равнотежа између захтева хуманости и потребе очувања националне безбедности.

1.2. Ефикасним поступањем свих служби безбедности и других надлежних органа успешно је, други пут заредом, одржана Парада поноса у Београду, као и прва Парада транс особа.

1.3. Новим Законом о полицији[586] успостављени су нормативни предуслови за бољу сарадњу Сектора унутрашње контроле и Заштитника грађана у циљу заштите права грађана.

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Упркос одбијању законом прописане сарадње са Заштитником грађана у поступку контроле поводом инцидента који се догодио за време „Параде поноса“ 2014. године, утврђени су пропусти у раду Министарства одбране и Војнобезбедносне агенције на штету права грађана, поводом којих је упућено 18 препорука.

2.2. Министарство унутрашњих послова поступило је по препорукама овог органа грађана поводом инцидента током „Параде поноса“ 2014. године.

2.3. Заштитник грађана упутио је јавне препоруке за разрешење министра одбране Братислава Гашића и директора Војнобезбедносне агенције Петра Цветковића, због повреда права грађана до којих је дошло услед незаконитог рада органа којима руководе и за чији законит рад су одговорни, при чему је из њиховог поновљеног понашања произилазила намера да одбију сарадњу са Заштитником грађана и да наставе са незаконитим и неправилним радом.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Министарство одбране и Војнобезбедносна агенција радњама својих функционера и запослених прекршили су закон на штету права грађана, одбијајући законом прописану сарадњу са Заштитником грађана.

3.2. Одбор за контролу служби безбедности Народне скупштине на отвореној седници 28.1.2015. године закључио је да Заштитник грађана није пружио ваљане доказе за тврдњу да је Војнобезбедносна агенција незаконито примењивала поступке и мере за тајно прикупљање података према појединим страначким првацима, иако је министар одбране Братислав Гашић на седници Одбора потврдио аутентичност документа који је Заштитник грађана претходно прочитао, а који се односи на праћење припремних активности једне политичке странке од стране Војнобезбедносне агенције.

3.3. Уместо да се улажу напори у правцу јачања капацитета, независни контролни државни органи често су на удару извршне и законодавне власти због тога што користе своја овлашћења, а у вези са контролом сектора безбедности.

[586] „Службени гласник РС“, број 6/16.

3.4. Примена одредаба Закона о приватном обезбеђењу на правна лица и предузетнике који обављају делатност приватног обезбеђења, одложена је до 1. јануара 2017. године.[587]

4. Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2014. годину:

- Министарство одбране мора да поштује законом прописане обавезе у поступцима контроле које покрене Заштитник грађана, без обзира на то о ком случају се ради;

- Потребно је ујединити постојеће техничке могућности различитих агенција и Полиције у једну, националну агенцију, која би пружала техничке услуге пресретања комуникација и других сигнала свим овлашћеним корисницима. Опрема за пресретање комуникација треба да буде прикупљена од различитих органа и са различитих места на којима се тренутно налази и дата на коришћење тој агенцији, чији рад мора да буде под строгом контролом. Свако поседовање опреме за пресретање електронских комуникација, мимо националне агенције, треба да буде криминализовано;

- Потребно је ујединити процедуре државних органа према пружаоцима електронских комуникација (провајдерима) и њихове обавезе;

- Потребно је обезбедити неизбрисиво бележење приступа телекомуникацијама, уз све податке који су потребни да би се могла извршити накнадна контрола законитости и правилности приступа;

- Потребно је обезбедити ефикасан надзор над радом приватног сектора безбедности;

- Потребно је криминализовати ометање истраге коју воде независни контролни државни органи (Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Агенција за борбу против корупције, Државна ревизорска институција, Повереник за заштиту равноправности). Било које узнемиравање, претња или други покушај да се утиче на притужиоца или сведока који сарађује са контролним органима треба такође да буде кривично дело;

- Потребно је обавезати унутрашње надзорне механизме свих безбедносних органа да о својим налазима од значаја за поштовање људских права обавештавају Заштитника грађана и друге органе спољне контроле, посебно у случајевима када се о њих оглушило руководство органа у којима су образовани и када се ради о озбиљним наводним или потврђеним кршењима људских права;

- Потребно је анализирати спровођење Закона о тајности података[588], посебно декласификацију старих докумената, те размотрити потребу за доношењем озбиљних измена тог закона или доношење новог закона, како би се обезбедило остваривање циљева због којих је донет;

- Потребно је обезбедити подршку контролним органима у јачању капацитета да рукују поверљивим подацима и чувају их;

---

[587] Закон о изменама и допунама Закона о приватном обезбеђењу, „Службени гласник РС“, број 42/15, члан 3.

[588] „Службени гласник РС“, број 104/09.

- Потребно је усвојити нови закон о Безбедносно-информативној агенцији како би се, између осталог, обезбедила предвидивост у употреби посебних мера;

- Потребно је размотрити полицијска овлашћења обавештајно/безбедносних служби, односно њихову улогу у кривичним поступцима.

4.2. Министарство одбране и Војнобезбедносна агенција нису испунили следеће препоруке упућене по сагледавању свих чињеница након инцидента на „Паради поноса“ 2014. године и са њом повезаних догађаја:

- Министарство одбране треба да покрене без одлагања, ако сматра за потребно, иницијативу за измену Закона о Војсци у делу којим је прописана надлежност Војне полиције за вршење послова обезбеђења личности, као и Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији у делу у коме је прописан круг субјеката које ВБА контраобавештајно штити;

- Припадници Војне полиције и Војнобезбедносне агенције не треба да обављају послове обезбеђења личности и контраобавештајне заштите, мимо законом утврђене надлежности и делокруга рада ових органа;

- Министарство одбране треба да обезбеди да обављање војних задатака буде организовано тако да други државни органи буду у потребној мери обавештени и са њима усклађено (координирано) извршење војних задатака, укључујући и војно-полицијске задатке, увек када постоји разумна вероватноћа да ће ти задаци на било који начин утицати на извршење послова и задатака из делокруга других државних органа (и обрнуто), чиме ће смањивати могућност да дође до кршења права грађана на правилан (што између осталог подразумева усклађен и ефикасан) рад свих државних органа, и других права грађана из области добре управе и безбедности;

- Министарство одбране треба да обезбеди да запослени у Министарству и припадници Војске Србије знају да нису овлашћени да службено интервенишу када сами процене да припадници Полиције прекорачују своја овлашћења и да у таквим случајевима имају на располагању право на нужну одбрану, крајњу нужду, право да сликом и звуком забележе поступање службених лица (не ометајући их при том у вршењу службених радњи) и друга права у складу са општим прописима који важе за све грађане;

- Министарство одбране треба да утврди узроке за кршење закона поводом захтева Заштитника грађана да му се доставе све потребне информације и списи (нестручност, лоша намера или нешто друго) и да предузме одговарајуће мере (обука, распоређивање на друго радно место, дисциплинске санкције или друге мере у складу са законом);

- Министар одбране треба да предузме мере потребне да у изјашњењима на захтеве Заштитника грађана и других контролних органа износи тачне податке, односно истину;

- Министар одбране не треба да даје незаконите налоге Војнобезбедносној агенцији и треба да поштује њену самосталност у обављању послова из своје надлежности;

- Министар одбране треба да се уздржи од мешања у контролу рада Војнобезбедносне агенције и других делова Министарства одбране, посебно оних за које је законом утврђено да самостално обављају послове из своје надлежности. Министар одбране треба да тражи и добије налазе спољних контролних органа како би унапредио законитост и правилност рада Министарства у целини и

његових делова, али не треба да се непозван меша у ток процеса контроле док поступак траје;

- Војнобезбедносна агенција треба да спроведе тематску обуку својих припадника о надлежностима те Агенције и условима за предузимање мера и радњи из надлежности Агенције, са акцентом на ограничења прописана члановима 5, 6, 7, 8, 9. и 23. Закона о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији;

- Војнобезбедносна агенција треба да обезбеди (утврђивањем разлога и одговорности за начињени пропуст и прилагођавањем програма обуке) да своје активности и мере према лицима која нису припадници Војске Србије нити запослени у Министарству одбране предузима уз обавезну сарадњу са Безбедносно-информативном агенцијом, односно Полицијом, и да са њима утврђује начин даљег поступања у тим случајевима;

- Војнобезбедносна агенција треба да предузме потребне мере (обуку) да своје припаднике боље упозна са обавезом легитимисања при прикупљању података, изузев када се ради о одређеним случајевима тајног прикупљања података, у складу са Законом;

- Војнобезбедносна агенција треба да утврди узроке за првобитно кршење закона поводом захтева Заштитника грађана да му се доставе све потребне информације и списи (нестручност, лоша намера или нешто друго) и да предузме одговарајуће мере (обука, распоређивање на друго радно место, дисциплинске санкције или друге мере у складу са законом);

- Директор Војнобезбедносне агенције треба да, као лице одговорно за законито и стручно функционисање Агенције, налоге добијене од министра одбране или било кога другог, самостално сагледава са становишта законитости и правилности и да одбије спровођење незаконитих налога, а да неправилне налоге спроведе на правилан начин;

- Директор Војнобезбедносне агенције треба да обавести Заштитника грађана о пријему незаконитих налога чијим извршењем би била прекршена права грађана;

- У случају сумње да је налог који је примио незаконит са становишта поштовања права грађана, директор Војнобезбедносне агенције треба да затражи мишљење Заштитника грађана;

- Војнобезбедносна агенција треба да покрене поступак опозива тајности података садржаних у документу Строго поверљиво бр. 44-123 од 7.10.2014. године сагласно члану 21. Закона о тајности података и других сличних докумената и да утврди степен класификације у складу са Законом (ова конкретна препорука има и правну природу предлога за опозив у смислу члана 23. став 1. Закона о тајности података);

- Војнобезбедносна агенција треба да спроведе обуку својих припадника о начину класификације тајних података, како је прописано Законом о тајности података и одговарајућим подзаконским актима;

- Војнобезбедносна агенција треба да утврди разлоге због којих орган унутрашње контроле у Агенцији није спречио овде утврђене пропусте, или због којих, ако је орган унутрашње контроле указао на неке или све од овде утврђених пропуста, став органа унутрашње контроле није уважен.

5. Образложење

Заштитник грађана покренуо је 10.11.2014. године по сопственој иницијативи поступак контроле законитости и правилности рада Министарства одбране и Министарства унутрашњих послова, поводом догађаја од 28.9.2014. године за време одржавања „Параде поноса“ у Београду.

На отвореној седници Одбора за контролу служби безбедности Народне скупштине од 28.1.2015. године народни посланици су тражили од Заштитника грађана да изнесе аргументе у прилог сумњама које је јавно износио у погледу законитости рада Војнобезбедносне агенције. Након што је народни посланик Владимир Ђукановић оценио да Заштитник грађана не поседује ни један документ и да без повода узнемирава јавност, Заштитник грађана је прочитао копију једног од докумената који је поседовао, напомињући да у том моменту не може да тврди да је копија аутентична и инсистирајући на својој обавези и овлашћењу да то у поступку контроле провери. Прочитана копија документа садржала је извештај Другог регионалног центра Војнобезбедносне агенције о припремама за политичку активност одређених политичких организација, њихових лидера, чланова и симпатизера, са напоменом да нема индиција о угрожености Војске Србије и Министарства одбране, и да ће прикупљање података бити настављено. Заштитник грађана изразио је са скупштинске говорнице мишљење да такав документ, ако је аутентичан, говори о прекорачењу овлашћења и незаконитом поступању Војнобезбедносне агенције и као такав не ужива заштиту предвиђену Законом о тајности података.[589] Министар одбране је затим пред Одбором и јавношћу, обраћањем непосредно после Заштитника грађана, потврдио аутентичност документа тако што је изјавио да је документ дело „човека који је пензионисан у децембру месецу због кривичних радњи и не могу да му кажем име, јер је у овом тренутку поступак код Војнобезбедносне агенције за проневеру већег износа пара“. Одбор је, и поред тога, закључио да Заштитник грађана није пружио ваљане доказе за тврдњу да је Војнобезбедносна агенција незаконито примењивала поступке и мере за тајно прикупљање података. Председник Одбора је касније изјавио како сматра да је потребно „преиспитати законе о омбудсману и поверенику“[590], у циљу сужавања и ограничавања надлежности независних контролних органа.

Актом Заштитника грађана утврђено је десет недостатака у раду Министарства одбране, осам недостатака у раду Војнобезбедносне агенције (органа у саставу Министарства одбране) и пет недостатка у раду Министарства унутрашњих послова на штету права грађана и упућено је, на основу овлашћења прописаног Законом, осам препорука Министарству одбране, десет препорука Војнобезбедносној агенцији и четири препоруке Министарству унутрашњих послова, како би се утврђени недостаци отклонили.

Министарство унутрашњих послова поступило је по све четири препоруке, тако што је: покренуло дисциплинске поступке против пет полицијских службеника због учињених тешких повреда службене дужности, односно прекорачења полицијских овлашћења и неблаговремености у пружању, односно позивању медицинске помоћи приликом инцидента који се одиграо за време „Параде поноса“ 2014. године; утврдило да због недовољне координације више организационих јединица (Полицијске управе за Град Београд, Жандармерије, Сектора унутрашње контроле) које су поступале за време

[589] Члан 3. Закона о тајности података, „Службени гласник РС“, број 104/09.

[590] „Стојановић: Преиспитати законе о омбудсману и поверенику“, Н1, 15.5.2015. године, доступно на http://rs.n1info.com/a60768/Vesti/Stojanovic-Preispitati-zakone-o-ombudsmanu-i-povereniku.html.

„Параде поноса“ 2014. године није извршен увиђај после инцидента који се догодио; признало пропуст својих припадника, који нису извршили одузимање предмета - пиштоља након инцидента за време „Параде поноса“ 2014. године, при чему је као разлог навело чињеница да се ималац пиштоља идентификовао као овлашћено службено лице Војске Србије, због чега му је пиштољ враћен; и донело Правила о поступању полицијских службеника на пословима унутрашње контроле у Сектору унутрашње контроле Полиције по актима и препорукама Заштитника грађана.[591]

У поступку контроле који је претходио упућивању препорука, министарства одбране и унутрашњих послова нису остварила законом прописану сарадњу са Заштитником грађана, како би се све околности конкретног случаја и сви пропусти на штету права грађана потпуно и непристрасно утврдили. Сарадња органа управе са Заштитником грађана прописана је у интересу грађана, па неиспуњавање те обавезе такође представља повреду права грађана. Министарство одбране и Министарство унутрашњих послова првобитно су одбили да доставе документацију и релевантне податке којима располажу у вези са спорним догађајем, упућујући Заштитника грађана да се обрати надлежном јавном тужилаштву. Након појашњења надлежности Заштитника грађана и односа између кривичног поступка и поступка који води Заштитник грађана, Министарство унутрашњих послова доставило је све податке којима располаже, а са стране Министарства одбране једино је, и то накнадно, Војнобезбедносна агенција доставила део података и списа које поседује, што је онемогућило да се у потпуности сагледа чак и поступање Војнобезбедносне агенције у вези са спорним догађајем. Други делови Министарства одбране нису доставили податке, укључујући и податке о раду припадника Војне полиције, те се стога не може тврдити да су овим актом утврђени сви начињени пропусти и дате све потребне препоруке за унапређивање законитости и правилности у раду Министарства одбране.

Актом Министарства одбране који је потписао министар одбране Братислав Гашић, Заштитник грађана је обавештен да Министарство одбране није, нити ће спровести ни једну од датих препорука јер не прихвата да је начињен нити постоји било који од утврђених недостатака у раду Министарства. При томе је министар Гашић изнео аргументе који су суштински већ истицани у току поступка и које је Заштитник грађана ценио пре него што је утврдио недостатке у раду, и своју оцену детаљно образложио. Истог дана акт сличне садржине, којим се одбија поступање по препорукама и поричу утврђени недостаци, упутио је у име Војнобезбедносне агенције директор Агенције Петар Цветковић.

Министарство одбране и Војнобезбедносна агенција радњама својих запослених и функционера прекршили су закон на штету права грађана, а из поновљеног понашања министра одбране и директора Војнобезбедносне агенције јасно је произилазила њихова намера да одбијају сарадњу са Заштитником грађана. Стога је Заштитник грађана упутио јавне препоруке за разрешење министра одбране Братислава Гашића и директора Војнобезбедносне агенције Петра Цветковића.

При доношењу одлуке о упућивању јавних препорука за разрешење, оцењено је да је понашањем поменутих функционера повређено уставно начело владавине права из

[591] Видети и део овог извештаја посвећен правима лица лишеним слободе, у делу примене полицијских овлашћења.

члана 3. Устава[592], које се између осталог остварује повиновањем власти Уставу и Закону и које почива на неотуђивим људским правима, као и да је повређена уставна гаранција демократске и цивилне контроле над Војском Србије.[593] До краја извештајног периода није поступљено по јавним препорукама Заштитника грађана.

Од почетка године кроз Србију је прошло неколико стотина хиљада људи пореклом из ратом захваћених земаља, од чега скоро половину чине жене и деца, дакле особе из нарочито осетљивих категорија, које захтевају нарочиту пажњу и подршку. Заштитник грађана већ неколико година систематски прати поступање надлежних државних органа према избеглицама које су у транзиту кроз Србију, као и лица која су препозната као тражиоци азила у нашој земљи. Након терористичких напада у Паризу, балансирајући између хуманости и очувања безбедности, државе транзита и државе крајње дестинације суочиле су се са додатним изазовима. Остваривање основних људских права огромне већине избеглица не сме бити угрожено због изолованих инцидената појединаца. Потребно је успоставити одговарајућу равнотежу између захтева хуманости и потребе очувања националне безбедности, у чему су државни органи Републике Србије, заједно са службама безбедности, постигли задовољавајуће резултате.

Новим Законом о полицији успостављена је обавеза Сектора унутрашње контроле да обавештава Заштитника грађана уколико утврди да је приликом поступања полицијског службеника дошло до прекорачења полицијских овлашћења којима су повређена права грађана. Тиме је испуњена једна од 14 системских препорука, које су још 2012. године Заштитник грађана и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности упутили надлежним органима ради унапређења поштовања права грађана у раду сектора безбедности.[594] И даље је потребно да се пропише и унутрашњи надзорни механизми свих других безбедносних органа о својим налазима од значаја за поштовање људских права обавештавају Заштитника грађана и друге органе спољне контроле, посебно у случајевима када се о њих оглушило руководство органа у којима су образовани и када се ради о озбиљним наводним или потврђеним кршењима људских права. По већини од 14 препорука и даље није поступљено.

Примена одредаба Закона о приватном обезбеђењу[595], који је усвојен 2013. године, одложена је до 1.1.2017. године[596] у делу који се односи на правна лица и предузетнике који обављају делатност приватног обезбеђења. Подизање квалитета кадрова, регулисање нелојалне конкуренције и контрола пословања су позитивни ефекти до којих треба да доведе примена овог закона. Највећи број подзаконских аката донет је током 2015. године, али је примена Закона и поред тога одложена због немогућности да велики број запослених у овом сектору благовремено добије одговарајућу обуку и лиценцу.[597]

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

[592] „Службени гласник РС“, број 98/06.
[593] Члан 141. став 1. Устава Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 98/06.
[594] Видети више: http://www.poverenik.rs/yu/saopstenja-i-aktuelnosti/1386-konferencija-za-medije.html.
[595] „Службени гласник РС“, бр. 104/13 и 42/15.
[596] Члан 3. Закона о изменама и допунама Закона о приватном обезбеђењу, „Службени гласник РС“, број 42/15.
[597] „Мало агенција ће преживети, до лиценце тежак пут“, Дневник, 16.10.2015, доступно на http://www.dnevnik.rs/hronika/malo-agencija-ce-preziveti-do-licence-tezak-put.

Посебно некоректан однос службе безбедности према пензионисаном припаднику

Војнобезбедносна агенција поступила је непринципијелно, ретрибутивно и посебно некоректно према свом пензионисаном припаднику, подносећи против њега кривичну пријаву шест месеци након пензионисања, у вези са радњама које је предузео док је био у радном односу. Неколико месеци пре пензионисања, поменути официр је упућен на једну од највиших кадровских школа у систему одбране, што је стручно усавршавање на које се упућују перспективни кадрови, а не они од којих се може очекивати да ускоро поднесу захтев за пензионисање. Из околности које је Заштитник грађана утврдио у поступку контроле проистиче да је официр пензионисан због тога што је унутрашња контрола, чијем саставу и објективности се могу ставити озбиљне примедбе, утврдила неправилности у његовом раду. Уместо да је унутрашња контрола радила у саставу који би био лишен сумњи у објективност, а официр због евентуално утврђених неправилности у раду без одлагања позван на одговорност – дисциплинску, прекршајну или кривичну, он је пензионисан. Шест месеци након пензионисања, пошто се у Војнобезбедносној агенцији посумњало да је управо тај официр доставио Заштитнику грађана документ који сведочи о томе да је Војнобезбедносна агенција незаконито прикупљала податке о политичким активностима политичких организација, против пензионисаног официра поднета је кривична пријава која, за очекивати је, иначе не би била поднета. Заштитник грађана упутио је Војнобезбедносној агенцији препоруку којом је сугерисао предузимање мера и активности како се утврђени недостаци у раду не би понављали.

Служба безбедности сама не процењује испуњеност услова за контролу свог рада

Заштитник грађана покренуо је поступак контроле рада Безбедносно-информативне агенције. У достављеном изјашњењу, Безбедносно-информативна агенција је оспорила наводе притужбе и истовремено указала да је притужилац „слободан да заштиту свог права или интереса оствари у судском или другом правном поступку…уз могућност покретања поступка пред Заштитником грађана, али тек након што исцрпи сва друга правна средства.“ Заштитник грађана је због тога подсетио Агенцију да исцрпљивање расположивих правних средстава није неопходан услов за покретање поступка контроле, с обзиром на то да Закон о Заштитнику грађана прописује услове и разлоге под којима се поступак контроле може покренути и раније.[598] На тај начин могуће је једноставније, свеобухватније и економичније проверити наводе притужбе, него коришћењем правних лекова. Агенцији је такође предочено да коначну оцену о основаности притужбе, као и оцену о испуњености услова за покретање и вођење поступка контроле, доноси Заштитник грађана. Након упознавања са овим примедбама, Безбедносно-информативна агенција је отклонила пропуст и поново успоставила Уставом и законом прописану сарадњу са Заштитником грађана.

[598] Члан 25. став 5. Закона о Заштитнику грађана, „Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Народна скупштина,** преко својих радних тела, треба да врши правовремену, објективну и непристрасну контролу рада служби безбедности, као и да на том плану оствари квалитетну сарадњу са другим спољашњим контролним механизмима.

2. **Службе** безбедности треба да буду професионализоване, деполитизоване, и подвргнуте демократској и цивилној контроли.

3. **Министарство одбране** мора да поштује законом прописане обавезе у поступцима контроле које покрене Заштитник грађана, без обзира на то о ком случају се ради.

4. **Службе безбедности** треба без изузетка да сарађују са Заштитником грађана, да му омогуће приступ просторијама и ставе на располагање све податке којима располажу, а који су од значаја за његово поступање, при чему треба да се уздрже од давања оцена о (не)испуњености услова да буду контролисане.

5. **Органи унутрашње контроле у службама безбедности** треба да поступају законито и ефикасно, како би се благовремено санкционисале неправилности у раду и одржало поверење припадника служби у њихову самосталност и професионализам.

6. Потребно је ујединити постојеће техничке могућности различитих агенција и Полиције у једну, националну агенцију, која би пружала техничке услуге пресретања комуникација и других сигнала свим овлашћеним корисницима. Опрема за пресретање комуникација треба да буде прикупљена од различитих органа и са различитих места на којима се тренутно налази и дата на коришћење тој агенцији, чији рад мора да буде под строгом контролом. Свако поседовање опреме за пресретање електронских комуникација, мимо националне агенције, треба да буде криминализовано.

7. Потребно је ујединити процедуре државних органа према пружаоцима електронских комуникација (провајдерима) и њихове обавезе.

8. Потребно је обезбедити неизбрисиво бележење приступа телекомуникацијама, уз све податке који су потребни да би се могла извршити накнадна контрола законитости и правилности приступа.

9. Потребно је обезбедити ефикасан надзор над радом приватног сектора безбедности.

10. Потребно је криминализовати ометање истраге коју воде независни контролни државни органи (Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Агенција за борбу против корупције, Државна ревизорска институција, Повереник за заштиту равноправности). Било које узнемиравање, претња или други покушај да се утиче на притужиоца или сведока који сарађује са контролним органима треба такође да буде кривично дело.

11. Потребно је обавезати унутрашње надзорне механизме да о својим налазима од значаја за поштовање људских права обавештавају Заштитника грађана и друге органе спољне контроле, посебно у случајевима када се о њих оглушило руководство органа у којима су образовани и када се ради о озбиљним наводним или потврђеним кршењима људских права.

12. Потребно је анализирати спровођење Закона о тајности података[599], посебно декласификацију старих докумената, те размотрити потребу за доношењем озбиљних измена тог закона или доношење новог закона, како би се обезбедило остваривање циљева због којих је донет.

[599] „Службени гласник РС“, број 104/09.

13. Потребно је обезбедити подршку контролним органима у јачању капацитета да рукују поверљивим подацима и чувају их.

14. Потребно је усвојити нови закон о Безбедносно-информативној агенцији како би се, између осталог, обезбедила предвидивост у употреби посебних мера.

15. Потребно је размотрити полицијска овлашћења обавештајно/безбедносних служби, односно њихову улогу у кривичним поступцима.

IV ДЕО: САРАДЊА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

4.1. САРАДЊА СА ДРЖАВНИМ ОРГАНИМА ЧИЈИ РАД ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА НЕ КОНТРОЛИШЕ

Народна скупштина, супротно одредби из члана 58. Закона о Народној скупштини и члановима 238. и 239. Пословника Народне скупштине[600], није разматрала Годишњи извештај Заштитника грађана за 2014. годину у пленуму, упркос томе што су два скупштинска одбора - Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова и Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу, усвојили предлоге закључака у вези са разматрањем Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2014. годину.

Влада и даље, према сазнањима Заштитника грађана, није поступила по Закључку Народне скупштине донетом поводом разматрања Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину[601] којим је предвиђена обавеза Владе да једном у шест месеци извести Народну скупштину о извршавању препорука Заштитника грађана. Ово и поред чињенице да је Влада још у јулу 2014. године донела Закључак[602], којим је поставила основе система праћења извршавања препорука Заштитника грађана.

Једини систематичан вид комуникације са државним органима током 2015. године, били су редовни месечни састанци Председника Владе и Заштитника грађана, Иако плодоносан, овај новоуспостављени вид сарадње показао се недовољним да замени законом прописану сарадњу и комуникацију са органима управе који су дужни да са Заштитником грађана сарађују током поступка контроле законитости и правилности њиховог рада, и да поступају по препорукама Заштитника грађана, односно да увек известе Заштитника грађана о разлозима за непоступање. Унапређење сарадње са Владом, оличено у састанцима председника Владе и Заштитника грађана, праћено је истовременим погоршањем сарадње са Народном скупштином, која је дужна да надзире законитост рада Владе и органа државне управе.

Заштитник грађана бележи и да се Влада о појединим иницијативама Заштитника грађана, које су јој упућене у складу са изричитом одредбом Закона о Заштитнику грађана[603], уопште није изјаснила (нпр. о иницијативи да Влада предложи Закон о изменама и допунама Закона о закључивању и извршавању међународних уговора и иницијативи да Влада предложи Предлог закона о потврђивању Факултативног протокола уз Конвенцију о правима детета).

Што се тиче сарадње са скупштинским радним телима, у току 2015. године, Заштитник грађана је остварио посебно добру сарадњу са Одбором за људска и мањинска права и равноправност полова. Овај одбор је у сарадњи са Заштитником грађана, увек поступао у складу са одредбама Устава, закона и Пословника Народне скупштине. Добра сарадња остварена је и са Одбором за рад, социјална питања, друштвену укљученост и смањење сиромаштва.

Супротно пракси успостављеној претходних година, 2015. годину карактерише одсуство суштинске сарадње Одбора за права детета са Заштитником. Заштитник грађана и заменица за права детета нису били укључени, нити позивани на учешће у

[600] „Службени гласник РС“, број 20/12 – пречишћени текст.
[601] „Службени гласник РС“, број 60/14.
[602] Број 05 021-7728/2014.
[603] Члан 18. Закона о Заштитнику грађана.

активности Одбора. Одбор није разматрао Годишњи извештај Заштитника грађана за 2014. годину у делу који се односи на права детета.

Сарадња са Одбором за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу током 2015. године била је променљива. Одбор је разматрао Годишњи извештај Заштитника грађана за 2014. годину и предложио афирмативне закључке. Међутим, Одбор у више прилика, упркос изричитим одредбама Закона о Заштитнику грађана и Пословника Народне скупштине није, разматрао законодавне иницијативе које му је Заштитник грађана достављао.

Иницијално добра сарадња са Одбором за контролу служби безбедности, нарушена је у јануару 2015, када се седница Одбора, заказана ради провере навода о неправилностима у раду Војнобезбедносне агенције (ВБА), претворила у кампању против Заштитника грађана, због његових напора да истражи наводе о неправилностима у раду ВБА. Заштитник грађана је био изложен великом притиску и оптужбама да угрожава националну безбедност. Одбор је на крају седнице усвојио Закључак којим је потпуно игнорисао информације које је током седнице изнео Заштитник грађана и погрешно представио информације и документе које је у јавности изнео овај независни државни орган. Одбор је закључио да Заштитник грађана није био у праву, и поред чињенице да није овлашћен да цени његов рад.

Одбор за уставна питања и законодавство који по Закону о Заштитнику грађана предлаже Народној скупштини кандидата за избор Заштитника грађана и који би, према томе, требао да буде матични одбор за разматрање извештаја Заштитника грађана - досад ниједном, па ни у 2015. години, није разматрао овај извештај.

Заштитник грађана је, у новембру 2014. године, поднео Народној скупштини, ради давања сагласности, нови Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Заштитника грађана. Иако је Одбор за административно-буџетска и мандатно–имунитетска питања у кратком року утврдио Предлог одлуке о давању сагласности на Правилник, овај правилник безмало годину дана није стављен на дневни ред Народне скупштине, иако је Скупштина радила убрзано. Народна скупштина је тек у новембру 2015. године донела Одлуку којом је дата сагласност на поменути Правилник. Постојећа одредба Закона о Заштитнику грађана по којој Народна скупштина даје сагласност на општи акт о организацији и систематизацији послова стручне службе Заштитника грађана, утиче на независност Заштитника грађана, смањујући организациону флексибилност, ефикасност и прилагођавање променама.

Заштитник грађана стога сматра да би процедуру доношења, односно давања сагласности на Правилник требало изменити на начин да скупштински одбор надлежан за административна питања даје сагласност на број запослених у Стручној служби Заштитника грађана, на предлог Заштитника грађана, а да Правилник доноси Заштитник грађана и објављује га на својој електронској страници. Тиме би се увео ефикаснији поступак за доношење општег акта о организацији и систематизацији послова стручне службе Заштитника грађана, са циљем стварања могућности за већу организациону флексибилност овог органа, која би у будућности требало да омогући бољу ефикасност стручне службе Заштитника грађана.

Током 2015. године настављена је примена Закона о буџетском систему[604], којим је прописано да је Заштитнику грађана потребно одобрење одбора Народне скупштине

[604] „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - испр., 108/13 и 142/14.

надлежног за административно-буџетска питања за запошљавање или ангажовање сваког новог лица и то без обзира што је кадровским планом и буџетом Републике Србије то радно место предвиђено и за њега обезбеђена средства. Остаје став Заштитника грађана да процедура давања овакве сагласности изазива озбиљан проблем до мере да представља претњу независности и делотворности Заштитника грађана.

Поред наведеног, током 2015. године, започето је са применом Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору који прописује да Заштитнику грађана и другим независним државним органима (Поверенику за заштиту равноправности, Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Државној ревизорској институцији и Агенцији за борбу против корупције) Одбор за административно - буџетска и мандатно - имунитетска питања Народне скупштине одобрава максималан број запослених у њиховим стручним службама. Овим је грубо прекршена независност Заштитника грађана прописана Уставом (као и других поменутих органа чија је независност прописана органским законима), која је, пак, истовремено сачувана Влади, председнику Републике, Народној банци Србије, Високом савету судства, Уставном суду и Државном већу тужилаца, одредбом да они сами одређују максималан број запослених у својим службама. Овај Закон и његова закаснела примена додатно су угрозили независност и отежали рад Заштитника грађана и других независних државних органа наметањем непотребних административних процедура.

Процедуром предвиђеном овим законом, одлаже се примена Одлуке о давању сагласности на Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Заштитника грађана коју је Народна скупштина донела у новембру 2015. године, тиме што се суштински тражи још једна сагласност истог скупштинског одбора, о практично истом питању. Заштитник грађана је поднео Одбору за административно - буџетска и мандатно - имунитетска питања образложени предлог ради доношења одлуке о максималном броју запослених на неодређено време у Стручној служби Заштитника грађана за 2016. годину, о којем још није одлучено.

4.2. МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА И ПРОЈЕКТИ

Заштитник грађана је у марту 2015. године ре-акредитован као национална институција за људска права у Србији *(National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, даље и: NHRI), у највишем статусу А" од стране Међународног координационог комитета националних институција за унапређење и заштиту људских права (енгл. *International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, даље: ICC).[605] Као NHRI, Заштитник грађана је током 2015. спровео низ активности.

Заштитник грађана је, уверен да је потпуно и објективно сагледавање поштовања људских права од кључног значаја за правилно усмеравање активности државних и других субјеката ради унапређења стања људских права у држави, упутио извештаје Комитету Уједињених нација против тортуре и Комитету Уједињених нација за права особа са инвалидитетом.

У склопу својих извештајних активности на пољу међународне сарадње, Заштитник грађана је припремио и послао одговоре на различите упитнике Канцеларији високог

[605] ICC представља глобалну мрежу институција за заштиту и промоцију људских права чији интерни акредитациони систем, базиран на Париским принципима, признају Уједињене нације. ICC координира однос између НХРИ и Уједињених нација у области људских права.

комесара Уједињених нација за људска права (OHCHR). Такође је израђивао и прилоге за извештаје по специјалним процедурама Уједињених нација. Заменик заштитника грађана, Роберт Сепи, састао се са специјалном известитељком Уједињених нација за адекватно становање, Леилани Фаром, коју је упознао са надлежностима Заштитника грађана и активностима у вези са остваривањем права на одговарајуће становање.

Заштитник грађана је у 2015. наставио са интензивном међународном сарадњом на мултилатералном и билатералном плану. Сарадња с регионалним и европским међународним организацијама и институцијама, као и њиховим специјализованим телима додатно је ојачана. Успостављени механизми сарадње с омбудсманима других држава унапређивани су превасходно кроз билатералне и мултилатералне састанке, на редовним конференцијама, округлим столовима, семинарима, тренинзима и едукативним и осталим скуповима који су организовани у земљи и иностранству.

Заштитник грађана наставио је с редовним активностима у оквиру чланства у више стручних мрежа: Међународни координациони комитет Националних институција за људска права, Међународни институт омбудсмана, Удружење медитеранских омбудсмана, Европски институт омбудсмана, Европска мрежа омбудсмана за децу и Мрежа омбудсмана за децу Југоисточне Европе.

Билатерална и мултилатерална сарадња са омбудсманима држава из региона даље је јачана и током 2015. године. Заштитник грађана је учествовао на више регионалних конференцијама, а више делегација страних омбудсмана изразило је жељу да дође у студијску посету Заштитнику грађана. Тако је Заштитник грађана био домаћин делегацијама омбудсмана Белорусије, Молдавије и Грузије.

Искуства у заштити права припадника оружаних снага Заштитник грађана делио је с колегама и колегиницама на конференцији у Прагу (домаћин једне од претходних конференција одржане у Београду, био је Заштитник грађана). Искуства у контроли служби безбедности и успостављању делотворне и ефикасне спољне контроле рада органа власти, Заштитник грађана пренео је званичницима Грузије и Либије током посета које је организовао и финансирао Женевски центар за демократску контролу оружаних снага.

Доприносећи процесу приступања Републике Србије Европској унији, Заштитник грађана је, поред учествовања на састанцима одбора и пододбора за спровођење Споразума о стабилизацији и придруживању, разговарао и са председником Европског парламента Мартином Шулцом, известиоцем Европског парламента за Србију Дејвидом Мекалистером, директором Директората за Западни Балкан у Генералном директорату за суседне политике и проширење Европске комисије Жан-Рено Пакеом и генералним директором за проширење Европске комисије Кристијаном Данијелсоном. Заштитник грађана састао се и са делегацијом Парламентарног одбора за стабилизацију и придруживање Европског парламента, делегацијом Европске народне партије, као и делегацијом Одбора за спољне послове Европског парламента и његовим Пододбором за људска права. Поред тога, састајао се и са више експертских мисија Европске уније. Такође, Заштитник грађана континуирано учествује у извештавањима Републике Србије у вези са приступањем Европској унији.

Заштитник грађана је, са сарадницима, у марту 2015. разговарао са комесаром за људска права Савета Европе Нилсом Муижњексом током његове радне посете Србији. Главне теме састанка биле су слобода медија и дискриминација. Приликом посете, комесар је са заштитником грађана Сашом Јанковићем и замеником заштитника грађана Милошем Јанковићем посетио Дом „Ветерник“.

У јуну 2015. године, Заштитник грађана имао је уводно излагање о улози националних институција за људска права у заштити и унапређењу људских права на простору ОЕБС-а, у оквиру годишњег Семинара ОЕБС-а о људској димензији у Варшави.

Током 2015. године, Заштитник грађана је имао састанке и са високим страним званичницима, председницом Владе Немачке Ангелом Меркел, министром спољних послова Велике Британије Дејвидом Хамондом, као и са заменицима помоћника државног секретара САД Томасом О Малијом, Хојт Брајан Јијем и Робертом Бершчинским.

Пројекти

У јуну 2015. године завршен је пројекат *Промоција људских и мањинских права кроз интензивнији контакт Заштитника грађана са грађанима* који је спроведен уз финансијску подршку Владе Краљевине Норвешке, а у сарадњи са Библиотекарским друштвом Србије и јавним библиотекама у петнаест изабраних општина и градова. Из тих библиотека је грађанима омогућено да путем видео везе контактирају Стручну службу Заштитника грађана и на тај начин се информишу о својим правима или поднесу притужбу на рад органа јавне власти. За време трајања пројекта, Заштитнику грађана се путем видео везе обратило укупно 2,028 грађана, а још 3,096 грађана се у локалним библиотекама информисало о овој иницијативи. Ова пракса ће бити настављена још две године по завршетку пројекта. Такође, у сарадњи са невладиним организацијама на локалном нивоу покренут је дијалог о различитим темама у области људских права, са фокусом на права маргинализованих група. У сарадњи са Удружењем за ревизију приступачности урађена је електронска Мапа приступачности која садржи податке о физичкој и комуникацијској приступачности објеката особама са инвалидитетом, као и доступности сервиса подршке овим особама на локалном нивоу. Мапа је доступна на сајту Заштитника грађана и Удружења за ревизију приступачности. Пројектом је такође унапређен електронски систем за управљање документима Заштитника грађана.

Заштитник грађана је корисник једне компоненте петогодишњег пројекта за реформу правосуђа и одговорну власт којег од 2011. године у Србији спроводи Америчка агенција за међународни развој (USAID). У току 2015. године, фокус спроведених активности је био на унапређењу капацитета Заштитника грађана за квалитетније и ефикасније извештавање, са циљем дефинисања јединственог методолошког оквира за посебне извештаје Заштитника грађана. Такође, спроведен је и програм обука саветника за заштиту права пацијената и локалних савета за здравље.

У 2015. години Заштитник грађана је наставио сарадњу са Мисијом ОЕБС-а (Организација за европску безбедност и сарадњу) у Србији. Посебна пажња је посвећена унапређењу правног оквира у области родне равноправности, чији је резултат Модел закона о родној равноправности који је упућен Координационом телу за родну равноправност Владе на даље разматрање. Такође, спроведен је низ активности које су резултирале објављивањем посебног извештаја о примени Општег и посебних протокола за заштиту жена од насиља. У овој области је урађена и анализа постојећих програма обуке запослених у надлежним органима у области превенције, сузбијања и заштите жена од насиља у породици и партнерским односима. На основу података прикупљених током анализе, Заштитник грађана је израдио Посебан извештај о обукама за стицање и унапређење знања и компетенција за превенцију, сузбијање и заштиту жена од насиља у породици и партнерским односима.[606] Сарадња са ОЕБС-ом

[606] Извештај доступан на: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji/4613-2016-02-26-10-48-42.

остварена је и у оквиру обука за мобилне тимове за инклузију Рома. Представница Заштитника грађана одржала је предавање за двадесет мобилних тимова за инклузију Рома у вези са надлежностима Заштитника грађана, као и постојећим механизмима и афирмативним мерама за ефикасније остваривање права Рома.

Крајем извештајног периода, завршено је спровођење Споразума између Заштитника грађана и канцеларије Дечјег фонда Уједињених нација (УНИЦЕФ) у Београду. Током 2015. године, већина спроведених активности била је посвећена теми заштите деце од насиља, са фокусом на сексуално насиље и искоришћавање. Крајем 2015. године у Београду је одржан је радни састанак на тему заштите деце од сексуалног злостављања и искоришћавања на којем су учествовали представници надлежних државних органа и цивилног сектора. Осим тога, штампани су и дистрибуирани надлежним органима и организацијама лифлети[607] са порукама чланова Панела младих саветника о остваривању права детета, брошура[608] која садржи Конвенцију Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања као и збирка[609] изабраних препорука Заштитника грађана у области заштите деце од насиља, злостављања и занемаривања. У сарадњи са УНИЦЕФ-ом и Удружењем педијатара Србије организоване су и обуке за педијатре и патронажне сестре на којима су представници Заштитника грађана одржали предавања о положају деце припадника ромске националне мањине и деце жртава насиља, злостављања и занемаривања и афирмативним мерама у систему здравствене заштите, као и другим темама у вези са положајем рањивих група.

Током 2015. године, настављене су активности Мреже омбудсмана за децу Југоисточне Европе (CRONSEE) започете 2014. године у организацији Заштитника грађана. Крајем прошле године објављен је зборник изабраних радова са редовне конференције Мреже одржане 2014. године у Београду на тему опстанка услуга и програма за децу у условима рестриктивних економских политика. На Пролећном семинару о заштити деце од насиља који је организовала Европска мрежа омбудсмана за децу (ENOC)[610], заменица заштитника грађана за права детета и родну равноправност је заједно са Бироом Мреже и групом чланица радила на тексту документа Мреже о заштити деце од насиља[611] и на планирању и осмишљавању активности на Годишњој конференцији ENOC. На Конференцији су приказане кључне активности Заштитника грађана у претходних годину дана, посебно у делу који се односи на заштиту деце од насиља, злостављања и занемаривања и деце која живе и раде на улици.

Захваљујући финансијској подршци Амбасаде Краљевине Данске, а у циљу доприноса унапређењу сигурности грађана и јаснијим и транспарентнијим процедурама доделе државне помоћи у случајевима елементарних непогода Заштитник грађана је крајем 2014. године иницирао израду Модела закона о државној помоћи после елементарних

---

[607] Доступно на: http://www.pravadeteta.com/attachments/394_Liflet%20-%20priprema%20343x240mm.pdf

[608] "Превенција и заштита деце од сексуалног злостављања и сексуалног искоришћавања Изабране препоруке, мишљења и иницијативе Заштитника грађана са Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања".
Доступно на: http://www.pravadeteta.com/attachments/394_publikacija%20Lanzarot%20pdf.pdf

[609] „Заштита деце од насиља, злостављања и занемаривања: изабране препоруке и мишљења Заштитника грађана".
Доступно на: http://www.pravadeteta.com/attachments/394_Za%C5%A1tita%20dece%20-%20za%20WEB.pdf

[610] Видети више на: http://enoc.eu/?event=enoc-seminar-on-violence-against-children.

[611] Доступно на:
http://www.pravadeteta.com/attachments/394_ENOC%20position%20statement%20on%20Violence%20against%20children%202015%20FV.pdf; http://enoc.eu/wp-content/uploads/2014/12/ENOC-position-statement-on-Violence-against-children-2015-FV.pdf.

непогода који је 2015. године представљен јавности и упућен Влади на разматрање. Кључни принципи Модела закона садржани су у Закону о обнови након елементарне и друге непогоде који је донет последњег дана 2015. године, чиме је унапређен поступак расподеле солидарне помоћи и санације штете настале услед елементарне непогоде. Амбасада Краљевине Данске је финансијски подржала пројекат којим је омогућено инсталирање софтвера и опреме за видео надзор ради унапређења заштите поверљивих података грађана којима располаже Заштитник грађана, као и безбедности просторија у којима се ти подаци чувају.

Заштитник грађана и Популациони фонд Уједињених нација (UNFPA) започели су сарадњу у циљу доприноса унапређењу положаја старијих људи у Србији и њиховој потпуној друштвеној инклузији. У току 2015. године, урађена је анализа домаћег нормативног оквира као и упоредна анализа међународног правног оквира у области права старијих. Ова анализа биће саставни део посебног извештаја о положају старијих који би требало да буде објављен 2016. године. Успешна сарадња настављена је са УНХЦР-ом и Министарством правде и државне управе на даљем решавању проблема „правно невидљивих лица". Настављене су обуке за судије, матичаре, запослене у центрима за социјални рад и ромско цивилно друштво.

Средином 2015. године, Заштитник грађана је започео спровођење пројекта чија је сврха да допринесе унапређеном законодавном оквиру за заштиту људских права у складу са релевантним међународним стандардима и правним тековинама Европске уније. Организације цивилног друштва и научно истраживачке организације које се баве унапређењем људских права ангажовани су да Заштитнику грађана достављају анализе законских и подзаконских аката, као и међународних аката који се тичу остваривања људских права, а које је ратификовала Република Србија. Ове стручне анализе ће бити основ за мишљења Заштитника грађана на нацрте закона, амандмане на законе у скупштинској процедури као и покретање других врста законодавних иницијатива. Пројекат ће трајати до децембра 2016. године и финансира га Амбасада Велике Британије у Србији, а спроводи се у сарадњи са Кућом људска права која ће обезбедити административну и техничку подршку у спровођењу пројекта.

4.3. ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА У МЕДИЈИМА

Број чланака и телевизијских прилога о Заштитнику грађана је убедљиво највећи до сада, а у односу на 2014. годину је чак двоструко већи. У уобичајених 16 анализираних дневних новина и недељника објављено је 1.167 чланака разних жанрова. Највише текстова објавили су Данас, Политика, Блиц, Дневник и Вечерње новости, и овај редослед одговара редоследу ранијих година. Иста је ситуација и са телевизијама са националном покривеношћу које је ова институција пратила, што значи да се редослед телевизија по броју емитованих прилога поклапа са редоследом ранијих година: од укупно 593 прилога највише је емитовано на Јавном сервису Србије и на ТВ Б92, затим, на крају 2014. године покренутом, ТВ Н1, потом на ТВ Пинк и РТВ1.

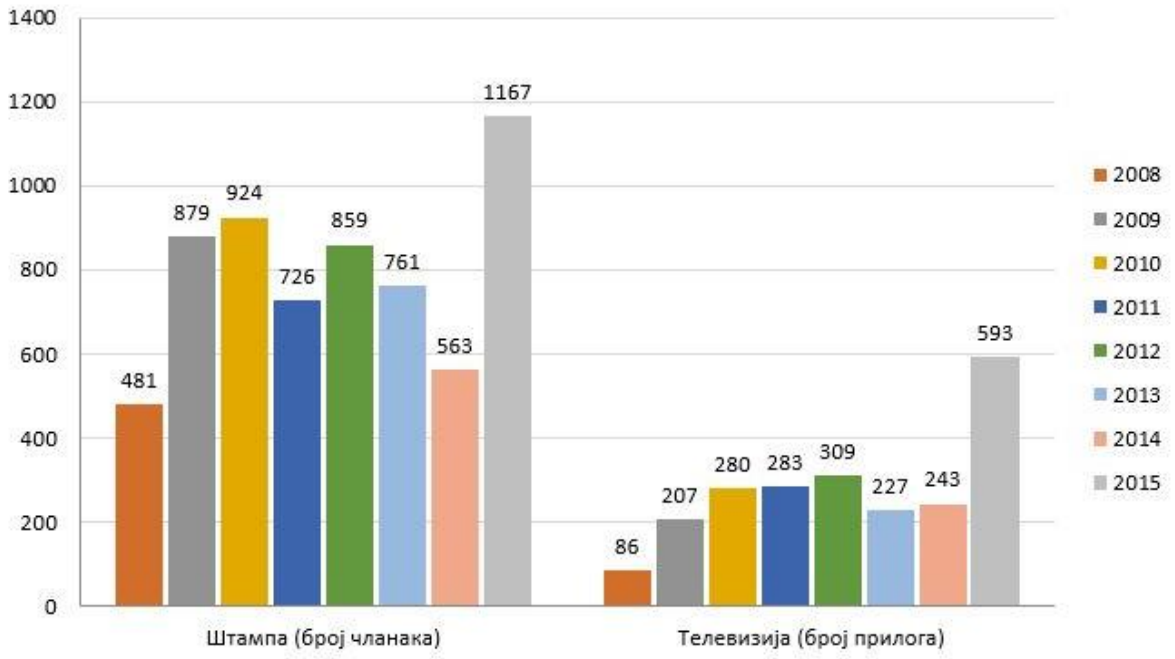
Медији су, као и протеклих година, сходно својој уређивачкој политици, са великим интересовањем пратили рад Заштитника грађана. Извештавали су на основу изјава заштитника грађана и његових заменика, као и других актера, затим на основу саопштења или у облику вести, али су редовно преносили и ставове и реаговања заштитника грађана које је он износио преко свог твитер налога. Заштитник грађана и његови заменици гостовали су на телевизији 14 пута. У току извештајне године у

штампи су објављена чак 84 коментара која се односе на рад и активности овог органа, највише у Данасу и Политици.

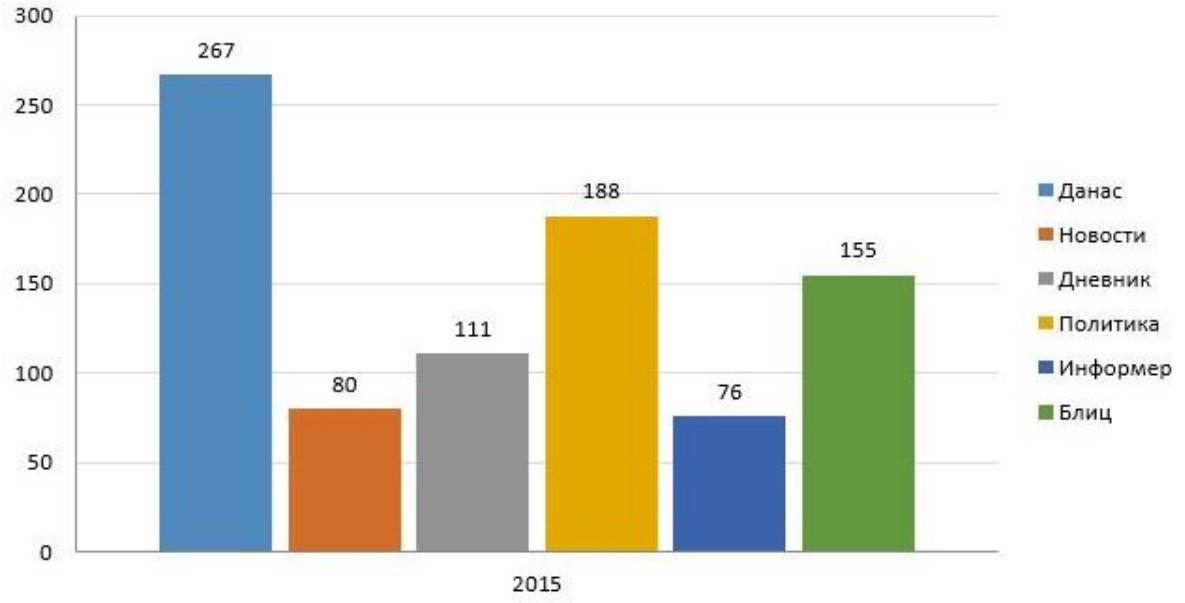
Већину текстова о Заштитнику грађана медији су пласирали на информативно неутралан начин, а о иницијативама и реаговањима ове институције новинари су у огромној већини писали и извештавали позитивно. Са посебним интересовањем су пратили развој догађаја после поднетих кривичних пријава Заштитника грађана против двојице војних полицајаца због напада на жандармерију, током Параде поноса у септембру претходне године, затим одбијање сарадње Министарства одбране и Војнобезбедносне агенције као и јавну препоруку Заштитника грађана за разрешење ресорног министра и директора поменуте агенције (преко 200 текстова), као и положај азиланата, наплате солидарног пореза, положаја трудница и др.

Објављени новински чланци и емитовани телевизијски прилози локалних медија нису обухваћени обрађеном статистиком, али треба напоменути да су локални медији били изузетно заинтересовани за рад Заштитника грађана приликом посета тим градовима и општинама у Србији.

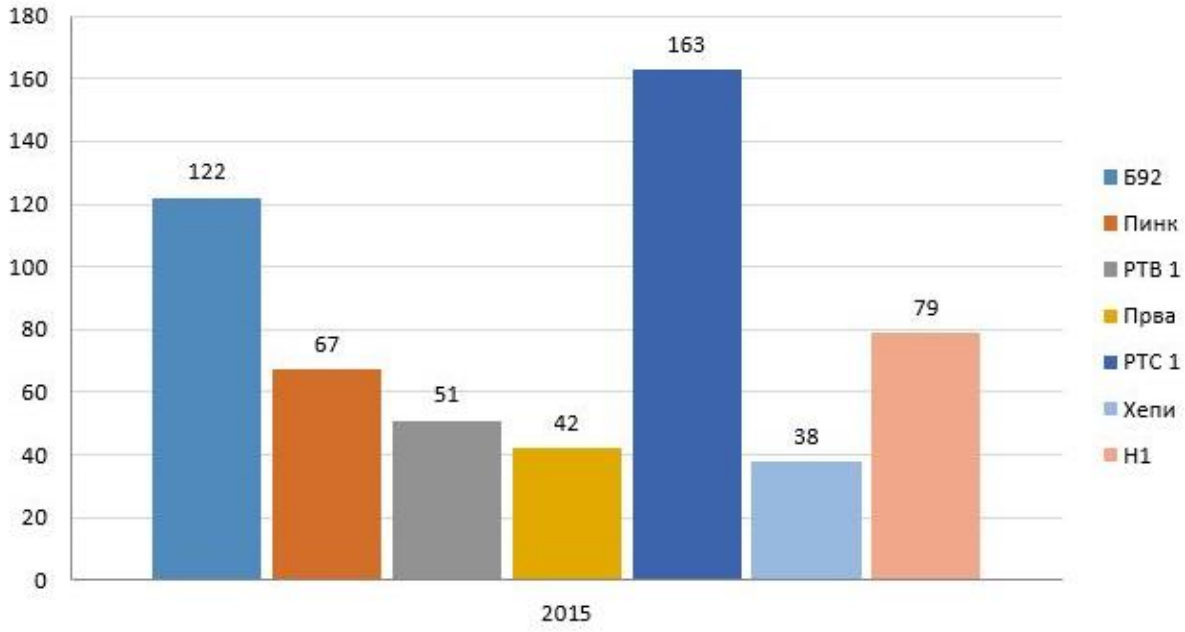
Графикон 11 Заштитник грађана у медијима 2008-2015.



Графикон 12 - Број објава у дневним новинама



Графикон 13 - Број телевизијских прилога



V ДЕО: УКУПАН БРОЈ И КЛАСИФИКАЦИЈА ПРИТУЖБИ

Свако физичко или правно, домаће или страно лице које сматра да су му актом, радњом или нечињењем органа управе повређена права, **може да поднесе притужбу Заштитнику грађана**. Заштитник грађана је дужан да поступи по свакој притужби осим ако нема једног од Законом дефинисаних основа за поступање, када одбацује притужбу и о томе обавештава притужиоца, уз навођење разлога за одбацивање.

Заштитнику грађана може да се обрати свако (држављани Србије, странци, правна лица, апатриди, избеглице, расељена лица, одрасли и деца, разна удружења) ко сматра да органи управе неправилно или некоректно примењују или не примењују прописе Републике Србије. Притужба која се подноси Заштитнику грађана је бесплатна и подноси се у писаном облику или усмено на записник код Заштитника грађана.

Заштитник грађана је током 2015. године евидентирао 6.231 притужбу што представља повећање броја притужби у односу на 2014. годину за преко 28%.

Све притужбе које Заштитник грађана прими у току године или их покрене сопственом иницијативом, ради ефикаснијег поступања по њима и њихове прецизније статистичке обраде евидентирају се у специјалистичким областима које припадају рањивим категоријама грађана (деца, особе са инвалидитетом и старе особе, припадници националних мањина, лица лишена слободе, притужбе из области родне равноправности), а затим и у ресорима који припадају тзв. доброј управи. Ресори управе углавном се поклапају са делокругом ресорних министарстава.

Табела 35 – Подела притужби распоређених по областима и ресорима, њихов број и проценат у односу на укупан број притужби у 2015.

Област	Бр. притужби	%
Рад и радни односи	708	11,36%
Правда и правосуђе	649	10,42%
Локална самоуправа	481	7,72%
Права детета	446	7,16%
Финасије	421	6,76%
Лица лишена слободе	370	5,94%
Права особа са инвалидитетом	293	4,70%
Пензијско и инвалидско осигурање	271	4,35%
Катастар непокретности	251	4,03%
Заштита потрошача	246	3,95%
Родна равноправност	232	3,72%
Грађевинарство и инфраструктура	225	3,61%
Привреда	192	3,08%
МУП-Полицијски послови	188	3,02%
Ресор здравља	171	2,74%
Енергетика и рударство	151	2,42%
Просвета и наука	131	2,10%
Права националних мањина	119	1,91%
МУП-Управни послови	113	1,81%
Одбрана	79	1,27%
Социјална заштита	77	1,24%

Избегла и расељена лица	61	0,98%
Пољопривреда	54	0,87%
Елементарне непогоде	48	0,77%
Реституција	47	0,75%
Заштита животне средине	45	0,72%
Култура	34	0,55%
Српски језик и ћирилица	21	0,34%
Послови безбедности	18	0,29%
Саобраћај и саобраћајна инфраструктура	17	0,27%
Независни државни органи и тела	17	0,27%
Експропријација	13	0,21%
Заштита узбуњивача	13	0,21%
Државна управа	12	0,19%
Спољни послови и дијаспора	9	0,14%
Омладина и спорт	8	0,13%
Укупно	**6.231**	

Следећа табела показује податке о процентуалном учешћу притужби из различитих округа.

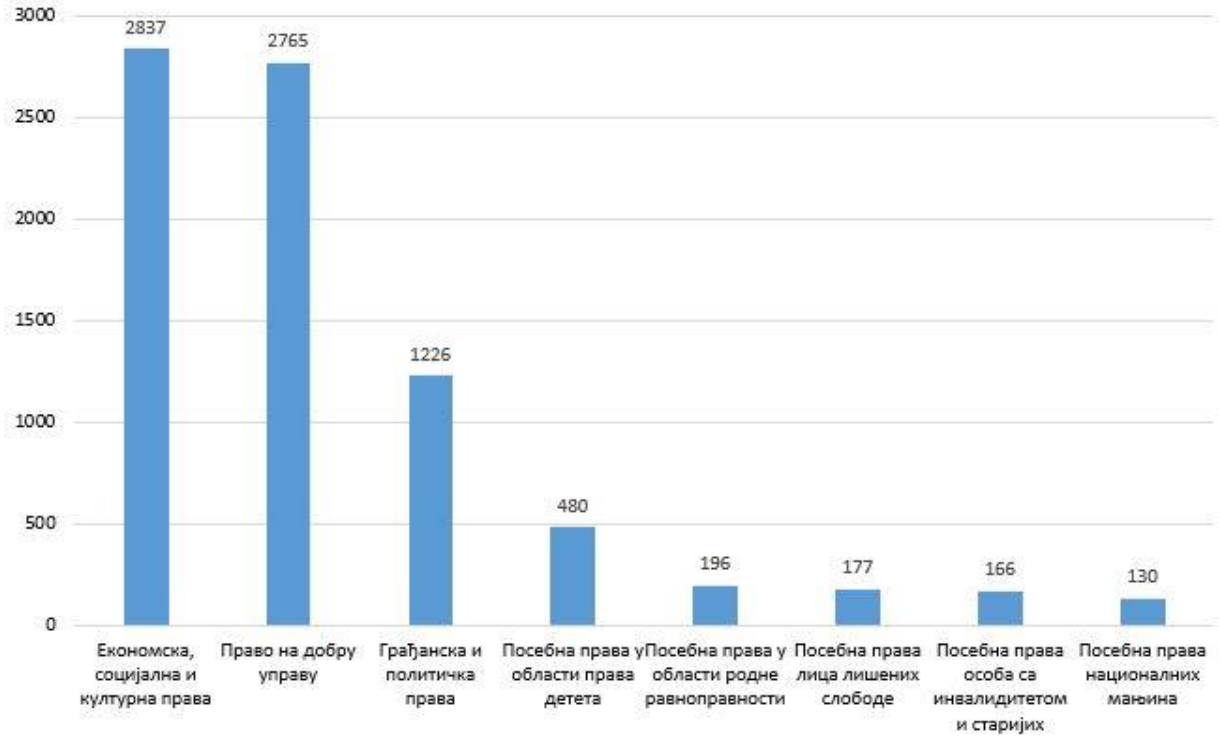
Табела 36 - Број и класификација притужби према адреси притужиоца са процентуалним учешћем

	број	**проценат**
Београд	1.857	29,80%
АП Војводина	989	15,87%
АП КиМ	50	0,80%
Нишавски округ	325	5,22%
Мачвански округ	183	2,94%
Шумадијски округ	182	2,92%
Рашки округ	164	2,63%
Златиборски округ	153	2,46%
Браничевски округ	142	2,28%
Расински округ	141	2,26%
Пчињски округ (без Прешева и Бујановца)	129	2,07%
Јабланички округ (без Медвеђе)	129	2,07%
Поморавски округ	119	1,91%
Подунавски округ	113	1,81%
Борски округ	103	1,65%
Моравички округ	102	1,64%
Прешево, Бујановац и Медвеђа	21	0,34%
Страна држава	53	0,85%
Остали округзи са мање од 100 притужби)	415	6,66%
Без података о адреси (e-mail)	861	13,82%
Укупно	**6.231**	

5.1. КЛАСИФИКАЦИЈА ПРИТУЖБИ ПРЕМА ПОВРЕЂЕНИМ ПРАВИМА

Разматрањем 6.231 притужбе које су поднете Заштитнику грађана у току 2015. године утврђено је да се највећи број повреда права на које указују грађани, односи на повреде економских и социјалних права и случајеве повреда начела и принципа добре управе.

Графикон 14 – Број и класификација притужби према повређеним правима



Следећа табела показује врсте повређених права, њихов број и процентуално учешће у односу на број поднетих притужби.

Број повређених права је увек већи од броја притужби, јер грађани у бројним притужбама указују на вишеструке повреде права. Тако је у 2015. години у примљених 6.231 притужби указано на укупно 7.977 повреда права.

Табела 37 – Врсте повређених права, њихов број и процентуално учешће у односу на укупан број свих евидентираних повреда права у притужбама

Област права	Број повређених права	% у односу на све поднете притужбе
Економска, социјална и културна права	2.837	35,56%
Право на добру управу	2.765	34,66%
Грађанска и политичка права	1.226	15,37%
Посебна права у области права детета	480	6,02%
Посебна права у области родне равноправности	196	2,46%
Посебна права лица лишених слободе	177	2,22%
Посебна права особа са инвалидитетом	166	2,08%
Посебна права припадника националних мањина	130	1,63%
Укупно повреда права у 6.231 притужби:	**7.977**	

Грађани су у притужбама најчешће указивали на повреду економских, социјалних и културних права и права на добру праву. То потврђује чињеницу да се принципи добре управе крше у свим органима управе пред којима грађани, а међу њима и они који припадају рањивим групама, остварују своја права, што проблем повреде овог права чини још осетљивијим и тежим.

Заступљеност грађанских и политичких права, економских, социјалних и културних права и права на добру праву у односу на укупан број евидентираних повреда права у притужбама може се видети у следеће три табеле.

Табела 38 – Приказ повређених грађанских и политичких права, њихов број и процентуално учешће у односу на укупан број евидентираних повреда ових права у притужбама

	број	проценат
Право на правну помоћ	207	16,88%
Право на правично суђење	197	16,07%
Право на једнаку заштиту права и на правно средство	165	13,46%
Право на заштиту избеглица и интерно расељених лица	84	6,85%
Право на заштиту од дискриминације	83	6,77%
Право на суђење у разумном року	82	6,69%
Право на неповредивост физичког и психичког интегритета	65	5,30%
Право на слободу и безбедност	60	4,89%
Право на лична документа	39	3,18%
Право на заштиту података о личности	36	2,94%
Право на језик и писмо	32	2,61%
Право на накнаду штете	25	2,04%
Право на држављанство	23	1,88%
Верска права	16	1,31%
Право на заштиту од мучења, нечовечног и понижавајућег	15	1,22%
Право на приватност	14	1,14%
Слобода кретања	14	1,14%
Право на заштиту од неоснованог лишења слободе	13	1,06%
Остала права	56	4,57%
Укупно	**1.226**	

Табела 39 – Приказ повређених економских, социјалних и културних права, њихов број и процентуално учешће у односу на укупан број евидентираних повреда ових права у притужбама

	број	проценат
Право на рад и права по основу рада	722	25,45%
Право на заштиту имовине	711	25,06%
Заштита права потрошача	345	12,16%
Право на здравствену заштиту и здравствено осигурање	332	11,70%
Право из пензијског и инвалидског осигурања	249	8,78%
Право на социјалну заштиту	80	2,82%
Право на образовање и васпитање	76	2,68%
Право на здраву животну средину	73	2,57%
Право на обавештеност	45	1,59%
Право на накнаду штете настале елементарним непогодама	37	1,30%
Остала права	167	5,89%
Укупно	**2.837**	

Табела 40 – Приказ повређених права на добру управу, њихов број и процентуално учешће у односу на укупан број евидентираних свих повреда права на добру управу у притужбама

	број	проценат
Право на поштовање закона	662	23,94%
Право на заштиту од ћутања администрације	385	13,92%
Право на ефикасно поступање органа	371	13,42%
Право на коректно поступање органа	363	13,13%
Право на добијање одлуке у законском року	278	10,05%
Право на одсуство злоупотребе овлашћења	218	7,88%
Право на поштовање створених правних очекивања	171	6,18%
Право на заштиту због повреде поступка	140	5,06%
Право на равноправан третман грађана	118	4,27%
Право на заштиту због непоступања по судским одлукама	31	1,12%
Право на заштиту због непоступања по актима органа управе	21	0,76%
Право на сразмерност у раду органа	7	0,25%
Укупно	**2.765**	

5.2. КЛАСИФИКАЦИЈА ПРИТУЖБИ ПРЕМА ОРГАНИМА НА ЧИЈИ РАД СЕ ОДНОСЕ

Највећи број притужби односи се на рад представника извршне власти, посебно министарстава – 22,81% свих притужби. Грађани су се најчешће притуживали на рад органа и организација у области пензијског и инвалидског осигурања, запошљавања, здравствене заштите, образовања, социјалне заштите, пореских органа, јавних предузећа и установа, правосудних органа и органа управе у локалним самоуправама.

Следећа табела разлаже притужбе према различитим органима на чији рад се односе, са процентом у односу на укупан број органа на чији рад су поднете притужбе. Број органа је увек већи од броја притужби, јер бројне притужбе указују на повреде права од стране више органа.

Табела 41 – Притужбе према различитим органима на чији рад се односе

	број	проценат
Министарства	1.497	22,81%
Агенције, заводи, фондови, управе	1.179	17,96%
Локална самоуправа	866	13,20%
Правосудни органи	821	12,51%
Установе и друге јавне службе	704	10,73%
Привредна друштва, послодавци, физичка лица	606	9,23%
Јавна предузећа	431	6,57%
Извршитељи	128	1,95%
Највиши републички органи (Влада, Народна скупштина)	101	1,54%
Самостални републички органи и независна тела	92	1,40%
Банке	73	1,11%
Адвокати	42	0,64%
Аутономне покрајине	16	0,24%
Национални савети националних мањина	7	0,11%
Укупно сви органи	**6.563**	

Следећа табела приказује министарстава на чији рад су се грађани најчешће притуживали.

Табела 42 – Притужбе према различитим министарствима на чији рад се односе

Сва министарства у односу на укупан број притужби	**1.497**	**22,81%**
Поједина министарства у односу на сва министарства		
Министарство унутрашњих послова	551	36,81%
Министарство грађевинарства и урбанизма	187	12,49%
Министарство рада и социјалне политике	140	9,35%
Министарство просвете, науке и технолошког развоја	131	8,75%
Министарство одбране	114	7,62%
Министарство здравља	100	6,68%
Министарство правде	62	4,14%
Министарство финансија	48	3,21%
Министарство државне управе и локалне самоуправе	47	3,14%
Министарство пољопривреде и заштите животне средине	40	2,67%
Министарство привреде	22	1,47%

Следећа табела показује подврсте органа унутар великих група органа којима припадају. Приказује се њихов број и процентуално учешће у односу на укупан број органа из групе органа којој припадају.

Табела 43 – Притужбе према различитим органима на чији рад се односе

Агенције, заводи, фондови, управе и др. у односу на укупан	**1.179**	**17,96%**
Поједини органи из групе у односу на све органе који припадају групи		
Републички фонд ПИО	349	29,60%
Пореска управа	235	19,93%
Републички фонд за здравствено осигурање	192	16,28%
Републички геодетски завод	151	12,81%
Национална служба за запошљавање	71	6,02%
Агенција за реституцију	42	3,56%
Агенција за приватизацију	38	3,22%
Комесаријат за избеглице и миграције	22	1,87%
Службе безбедности (БИА,ВБА, ВОА)	13	1,10%
Остале агенције	35	2,97%
Остале управе	31	2,63%

Установе и друге јавне службе у односу на укупан број	**704**	**10,73%**
Поједине установе у односу на све установе		
Установе у области образовања	260	36,93%
Установе у области здравља	213	30,26%
Установе у области извршења кривичних санкција	178	25,28%
Установе у области социјалне заштите	26	3,69%
Установе у области науке и културе	20	2,84%
Установе у области спорта	6	0,85%
Установе у области пољопривреде	1	0,14%

Органи локалне самоуправе у односу на укупан број	**866**	13,20%
Поједини органи из групе у односу на све органе који припадају групи		

Град Београд и градске општине	162	18,71%
Остали градови	112	12,93%
Остале општине	532	61,43%

Правосудни органи у односу на укупан број притужби	**821**	**12,51%**
Поједини органи из групе у односу на све органе који припадају групи		
Основни судови	391	47,62%
Сва тужилаштва	152	18,51%
Привредни судови	80	9,74%
Виши судови	78	9,50%
Апелациони суд	38	4,63%
Прекршајни судови	34	4,14%
Управни суд	15	1,83%
Остали правосудни органи	33	4,02%

Јавна предузећа у односу на укупан број притужби	**431**	**6,57%**
Поједини органи из групе у односу на све органе који припадају групи		
Локална јавна предузећа	328	76,10%
Републичка јавна предузећа	103	23,90%

5.3. ИСХОД ПОСТУПАЊА ПО ПРИТУЖБАМА

Заштитник грађана води поступак по свакој притужби, осим по притужбама за које није надлежан, које су неблаговремене, преурањене, анонимне, неуредне или поднете од стране неовлашћеног лица.

Заштитник грађана је у току 2015. године разматрао 6.231 предмет и то 6.161 писану притужбу и 70 покренутих сопственом иницијативом, од чега је окончао рад у 4.812 предмета. Истовремено, разматрано је и око 2.000 притужби из ранијих година од чега је окончан рад на 1.645 притужби, што значи да је у 2015. години окончан рад на укупно 6.457 притужби.

Табела 44 - Исход рада на притужбама из 2015. и ранијих година

	број	**проценат**
Одбачене притужбе	3.698	57,27%
Неосноване притужбе	1.276	19,76%
Предмети покривени препорукама проистеклим из контролног поступка	716	11,09%
Предмети покривени препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка	558	8,64%
Одустанак притужилаца	107	1,66%
Мишљење	57	0,88%
Законске иницијативе проистекле из поднетих притужби	36	0,56%
Саопштење	1	0,02%
Смрт подносиоца притужбе	8	0,12%
Укупно	**6.457**	

Највећи број примљених притужби Заштитник грађана одбаци због тога што нису испуњени Законом прописани услови за поступање по њима. Притужбе се одбацују због ненадлежности, неблаговремености, преурањености, анонимности и неуредности.

Табела 45– Разлози за одбачај притужби у 2015.

	број	проценат
Ненадлежност - упућен на надлежни орган	1.861	50,32%
Преурањеност - посаветован о расположивим правним	1.167	31,56%
Неуредност	463	12,52%
Неблаговременост	119	3,22%
Анонимност	64	1,73%
Неовлашћени подносилац	24	0,65%
Укупно:	**3.698**	

Веома значајан сегмент поступања Заштитника грађана по притужбама чини пружање саветодавно-правне помоћи, коју Заштитник грађана пружа и онда када одбаци притужбу због тога што за њу није надлежан или због преурањености. Заштитник грађана у овим случајевима притужиоца упућује на надлежни орган или га посаветује о расположивим правним средствима.

Као што се види из следеће табеле у 81,88% одбачених притужби Заштитник грађана је грађанима пружио саветодавно-правну помоћ у остваривању њихових права пред надлежним органима.

Табела 46 – Пружена саветодавно-правна помоћ у 2015.

	број	проценат
Одбачене притужбе	3698	100%
Ненадлежност - упућен на надлежни орган	1861	50,32%
Преурањеност - посаветован о расположивим правним средствима	1167	31,56%
Укупно пружена саветодавно-правна помоћ	**3.028**	**81,88%**

Поред пружања саветодавно-правне помоћи грађанима кроз одговоре на притужбе које су поднели, Заштитнику грађана се у пријемним канцеларијама у Београду, Прешеву, Бујановцу и Медвеђи током 2015. године јавило око 15.000 грађана којима је усменим саветима пружена помоћ кроз упућивање на надлежне органе и предвиђене поступке за решавање њихових захтева пред тим органима.

Заштитник грађана је, поступајући у 2.759 притужби, мимо оних које су одбачене из законом утврђених разлога (3.698), утврдио неправилности у раду органа управе у преко 49,58% случајева, након чега им је упућена препорука или мишљење Заштитника грађана како да отклоне утврђени недостатак у раду или у пропису који се примењује у раду.

Табела 47 – Исход покренутих поступака у 2015.

1. Утврђене неправилности у раду органа		
Предмети покривени препорукама проистеклим из контролног поступка	716	25,95%
Предмети покривени препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка	558	20,22%
Мишљења и саопштења Заштитника грађана	58	2,10%
Законске иницијативе ЗГ проистекле из поднетих притужби	36	1,30%
Укупно	**1.368**	**49,58%**
2. Нису утврђене неправилности у раду органа		

Неосноване	1276	46,25%
Одустанак притужиоца	107	3,88%
Смрт притужиоца	8	0,29%
Укупно	**1.391**	50,42%
Укупно 1. и 2.	**2.759**	**100%**

VI ДЕО: ПРЕПОРУКЕ, МИШЉЕЊА И ЗАКОНОДАВНЕ ИНИЦИЈАТИВЕ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

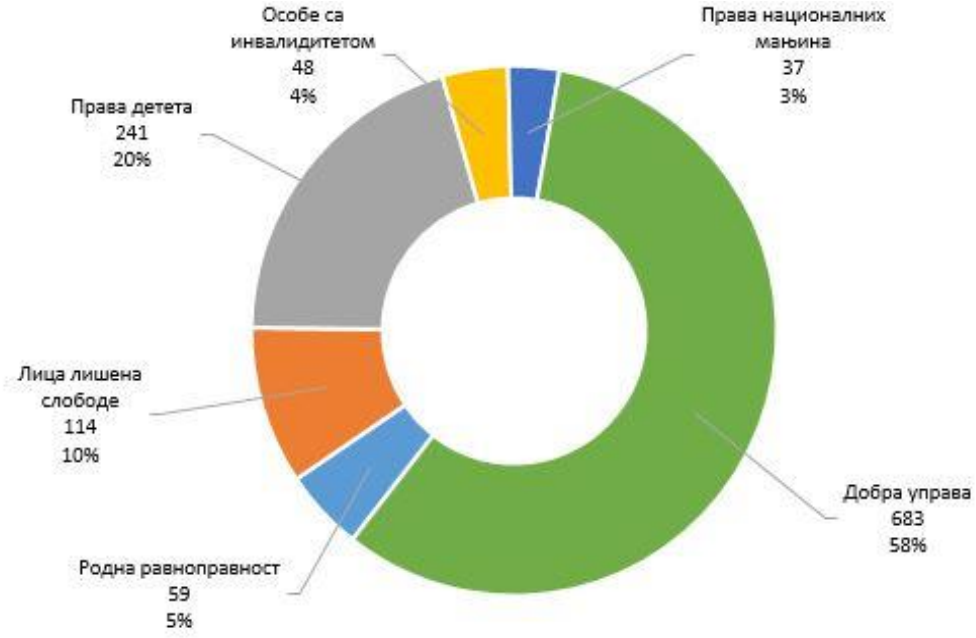
6.1. ПРЕПОРУКЕ

У току 2015. године Заштитник грађана је, поступајући по притужбама грађана или по сопственој иницијативи, у 1.186 предмета (из 2015. и ранијих година) утврдио пропусте у раду органа управе који су доводили до повреде права грађана и тим поводом упутио, у скраћеном и контролном поступку, 1.182 препоруке органима.

Препоруке се евидентирају у зависности од области права на коју се односе, тј. да ли се односе на заштиту и унапређење права рањивих група (лица лишених слободе, деце, особа са инвалидитетом, припадника националних мањина, област родне равноправности) или се односе на поштовање принципа и начела добре управе.

Од укупног броја упућених препорука, највећи број – 683, тј. 57,78% односи се на унапређење поштовања принципа добре управе.

Графикон 15 – Приказ препорука по областима права на које се односе у 2015.



Напомена: *Заштитник грађана је у области права лица лишених слободе, обављајући послове Националног механизма за превенцију тортуре, надлежним органима упутио у току 2015. године 265 препорука тако да је укупан број препорука 1.447, а укупан број препорука у области лица лишених слободе 379*

Процентуални приказ извршења препорука Заштитника грађана према областима дат је у следећој табели.

Табела 48 – Број препорука по областима са процентом њиховог извршења у 2015.

Област	Доспеле за извршење	Извршене	Проценат	Неизвршене	Проценат	У року за извршење	Проценат у односу на укупан број упућених (1186)
Родна равноправност	22	20	90,91%	2	9,09%	37	62,71%
Права детета	97	89	91,75%	8	8,25%	144	59,75%
Особе са инвалидитетом	48	46	95,83%	2	4,17%	0	0%
Лица лишена слободе	109	108	99,08%	1	0,92%	5	4,39%
Националне мањине	37	22	59,46%	15	40,54%	0	0%
Добра управа	622	511	82,15%	111	17,85%	61	8,93%
Укупно	**935**	**796**	**85,13%**	**139**	**14,87%**	**247**	**20,90%**

Органи су поступили у року у 796 препоруке (85,13%). Неизвршених препорука је 139, док код 247 препорука још није истекао рок остављен органима за поступање.

Највећи проценат извршења препорука јесте код оних које су упућене у области права лица лишених слободе и права особа са инвалидитетом.

Најмањи проценат извршења препорука је у области права националних мањина где је извршено 59,46% упућених препорука, с тим да код одређеног броја препорука још увек није протекао рок за њихово извршење. Највећи проценат неизвршених препорука је у области права националних мањина (40,54%).

Приказ органа и организација којима су најчешће упућене препоруке у контролном поступку доступан је у следећој табели.

Табела 49 – Органи којима су упућене препоруке у контролном поступку у 2015.

	број	проценат
Локалне самоуправе	200	32,05%
Министарства	97	15,54%
Установе образовања	70	11,22%
Орг. обавезног социјалног ос.	48	7,69%
Установе социјалне заштите	39	6,25%
Управе у саставу министарства	29	4,65%
Јавна предузећа	25	4,01%
Полицијске управе и станице	24	3,85%
Установе у области здравља	22	3,53%
Затвори	21	3,37%
Посебне организације	16	2,56%
Службе безбедности	11	1,76%
Инспекторати	8	1,28%
Инспекторати	8	1,28%

Републичке агенције	8	1,28%
Самостални државни органи	6	0,96%
Укупно	**624**	

Табела 50 – Однос упућених и неизвршених препорука према органима издатим након контролног поступка у 2015.

Орган	**број**	**број**	%
Службе безбедности	11	11	100
Самостални државни органи	6	4	66,67
Установе у области здравља	22	14	63,64
Посебне организације	16	9	56,25
Републичке Агенције	8	4	50
Министарства	97	39	40,21
Орг. обавезног социјалног ос.	48	16	33,33
Локална самоуправа	200	37	18,50
Јавна предузећа	25	3	12
Управе у саставу министарства	29	2	6,90

Следећа табела садржи приказ органа који најчешће нису извршавали препоруке Заштитника грађана, са бројем и процентом неизвршења у односу на укупан број неизвршених препорука.

Табела 51 – Однос неизвршених препорука у односу на укупан број неизвршених препорука издатих након контролног поступка у 2015.

Орган	**број**	**проценат**
Министарства	39	28,06
Локална самоуправа	37	26,62
Орг. обавезног социјалног ос.	16	11,51
Установе у области здравља	14	10,07
Службе безбедности	11	7,91
Посебне организације	9	6,47
Републичке агенције	4	2,88
Јавна предузећа	3	2,16
Самостални државни органи	4	2,88
Управе у саставу министарства	2	1,44
Укупно	**139**	

Највећи проценат неизвршених препорука у односу на број препорука које су упућене различитим органима имају службе безбедности, тачније Војнобезбедносна агенција, с обзиром на то да је овој служби упућено укупно 11 препорука од којих ниједна није извршена

6.2. МИШЉЕЊА

Заштитник грађана је током 2015. године упутио органима јавне власти 23 мишљења и то:

1. Петнаест (15) мишљења, користећи законску одредбу да давањем савета и мишљења о питањима из своје надлежности, делује превентивно, у циљу унапређења рада органа управе и унапређења заштите људских слобода и права.

2. Осам (8) мишљења, на основу законске одредбе да у поступку припреме прописа даје мишљење Влади и Народној скупштини на предлоге закона и других прописа, ако се њима уређују питања која су од значаја за заштиту права грађана.

Права која је Заштитник грађана својим мишљењима желео да унапреди могу се видети у наредној табели.

Табела 52 – Права која се унапређују мишљењима Заштитника грађана

	број	**проценат**
Мишљења у области економских, социјалних и културних права	11	47,83%
Мишљења у оквиру заштите права рањивих група грађана	8	34,78%
Мишљења у области грађанских и политичких права	4	17,39%
Укупно	**23**	**100%**

Мишљења Заштитника грађана у оквиру заштите права рањивих група односила су се на заштиту права права детета (3), родне равноправности (3), права националних мањина (1) и права особа са инвалидитетом (1).

6.3. ЗАКОНОДАВНЕ ИНИЦИЈАТИВЕ

Своје право законодавне иницијативе Заштитник грађана користи под два кумулативно испуњена услова:

- Када је то неопходно да се текст закона или предлога закона измени или допуни како би се осигурало потпуно и неометано остваривање права грађана гарантованих Уставом и другим законима, прописима и општим актима, као и ратификованим међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права.
- Када други овлашћени предлагач, надлежан за конкретну област (најчешће Влада), не користи своју законодавну иницијативу на начин на који се обезбеђује поштовање, остваривање, заштита и унапређење права грађана, а прети штета од одлагања.

Предлагање амандмана и закона Народној скупштини последњи је корак који Заштитник грађана предузима, по правилу тек када оцени да овлашћени предлагач „првог реда“ неће на основу иницијативе, препоруке или другог предлога Заштитника грађана, предузети потребне кораке у корист права грађана.

Због тога се законодавна активност Заштитника грађана најчешће огледа у упућивању садржајних иницијатива органима државне управе - чији рад Заштитник грађана контролише – да припреме и предложе нормативне измене. Тек изузетно, Заштитник грађана се законодавним предлозима обраћа непосредно самој Народној скупштини.

Табела 53 - Врсте иницијатива Заштитника грађана које је упутио 2015. године

Упућивање амандмана надлежном одбору Народне скупштине као предлагачу (*Члан 157. став 6. Пословника НС)*	4	26,67%
Подношење амандмана Народној скупштини на предлог закона (*Члан 161. и 162. Пословника НС*	3	20,00%
Предлагање закона Народној скупштини *(Члан 150. ст. 2. Пословника НС)*	1	6,67%
Иницијативе за доношење или измену закона и других прописа Влади, Народној скупштини или ресорним министарствима	5	33,33%
Предлог Уставном суду за оцену уставности и законитости	2	13,33%
Укупно	**15**	100%

Табела 54 - Прихваћене иницијативе Заштитника грађана које је упутио 2015.

Прихваћене законодавне иницијативе	5	33,33%
Неприхваћене законодавне иницијативе	6	40,00%
Иницијативе и даље у процедури	4	26,67%
Укупно	**15**	**100%**

Заштитник грађана је у 2015. години Народној скупштини упутио:

1. Иницијативу Одбору за правосуђе, државну управу и локалну саамоуправу Народне скупштине за подношење амандмана на Предлога закона о изменама Закона о јавном бележништву (у складу са чланом 157. став 6. Пословника Народне скупштине). Ову иницијативу је одбор прихватио и Народна скупштина је усвојила овај амандман.

2. Закон о изменама и допунама закона о враћању одузете имовине и обештећењу (у складу са чланом 150. Пословника Народне скупштине). Народна скупштина још није разматрала овај предложени закон.

3. Иницијативу Одбору за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу Народне скупштине за подношење два (2) амандмана на Предлог закона о одређивању максималног броја запослених у јавном сектору (у складу са чланом 157. став 6. Пословника Народне скупштине). Одбор није прихватио ову иницијативу тако да је Народна скупштина усвојила закон без ових амандмана. Међутим, касније је Влада управо корекције које је Заштитник грађана предлагао кроз своје амандмане, предложила у нацрту измена Закона.

4. Амандман на Предлог закона о улагањима (у складу са члановима 161. и 162. Пословника Народне скупштине). Народна скупштина је усвојила овај амандман.

5. Два (2) амандмана на Предлога закона о извршењу и обезбеђењу. Народна скупштина није усвојила ова два амандмана.

6. Иницијативу Одбору за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу Народне скупштине за подношење амандмана на Предлог закона о изменама и допунама закона о јавном бележништву (у складу са чланом 157. став 6. Пословника Народне скупштине). Одбор није разматрао ова два амандмана, и поред законске обавезе да то учини.

Заштитник грађана је у 2015. години Влади и ресорним министарствима упутио четири (4) иницијативе за измену прописа, и то:

1. Иницијативу Министарству финансија и Пореској управи да предложе измене Закона о пореском поступку и пореској администрацији, како би се одредбе које се односе на примену начела службене тајне ускладиле са одредбама Закона о тајности података. Иницијатива је прихваћена, и у складу с њом измењен је Закон о пореском поступку и пореској администрацији.

2. Иницијативу Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање за измене Закона о пензијском и инвалидском осигурању, како би се уредио начин утврђивања личног коефицијента према оствареној заради, приликом обрачуна висине пензије професионалним припадницима Војске Србије за које Министарство одбране и Војска Србије не поседује податке о зарадама у случајевима када је документација уништена током НАТО бомбардовања. Заштитник грађана до краја извештајног периода није добио информацију од надлежних органа о разматрању ове иницијативе.

3. Влади је упућен Модел закона о државној помоћи после елементарне непогоде, чији су кључни принципи прихваћени Законом о обнови након елементарне и друге непогоде, чиме је унапређен поступак расподеле солидарне помоћи и санације штете настале услед елементарне непогоде.

4. Иницијативу Влади за измену и допуну прописа који се односе на испитивање нових и реконструисаних извора нејонизујућих зрачења и процену утицаја на животну средину. Заштитник грађана до краја извештајног периода није добио информацију од надлежних органа о разматрању ове иницијативе.

Поред наведених иницијатива Заштитник грађана је 3.8.2015. упутио Иницијативу Председнику Републике за враћање Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору на поновно одлучивање. Председник Републике није прихватио иницијативу, већ је потписао указ о проглашењу овог закона.

Заштитник грађана је упутио Уставном суду два предлога за оцену уставности:

1. Предлог Уставном суду за оцену уставности одредбе члана 336. Закона о прекршајима. Уставни суд није разматрао овај предлог, али је Влада у Предлогу закона о изменама и допунама Закона о прекршајима кориговала спорну одредбу на коју је указао Заштитник грађана.

2. Заштитник грађана и Повереник за заштиту равноправности заједно су поднели Предлог Уставном суду за оцену уставности одредбе члана 20. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору којим је прописано да запосленом у јавном сектору престаје радни однос моментом стицања услова (радни стаж и године живота) за старосну пензију, што фактички значи да је на предвиђени начин укинуто право избора жена на одлазак у старосну пензију из Закона о пензијском и инвалидском осигурању (члан 19а), односно да је овим настала обавеза да жене, и то само жене запослене у јавном сектору, иду у пензију раније него мушкарци. Уставни суд је утврдио да постоје оправдани и на Закону о Уставном суду утемељени разлози да се, сагласно одредби члана 56. став 1. тог закона, до доношења коначне одлуке Суда о сагласности оспореног члана 20. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору са Уставом, обустави извршење појединачних аката или радњи који би били донети, односно предузети на основу ових законских одредаба.

АНЕКС I - ПРЕГЛЕД ПРЕДЛОГА ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ ИЗ ГОДИШЊЕГ ИЗВЕШТАЈА ЗА 2015. ГОДИНУ

Права детета

1. **Народна скупштина** треба да размотри предлоге закона о изменама и допунама Закона о раду и Закона о финансијској подршци породици са децом, које је поднео Заштитник грађана у циљу унапређења подршке и помоћи породица са децом са сметњама у развоју и тешко болесном децом.

2. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини достави на усвајање Предлог закона о потврђивању Факултативног протокола уз Конвенцију о правима детета о процедури подношења притужби Комитету за права детета, који је Република Србија потписала фебруара 2012. године, у складу са Иницијативом Заштитника грађана.

3. **Министарство правде** треба да припреми посебан закон којим ће се успоставити ефикасан механизам истраживања случајева „несталих беба“ у складу са одредбом тачке 92. пресуде Европског суда за људска права у случају *Зорица Јовановић против Србије* и препорукама Заштитника грађана.

4. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини предложи усвајање закона којим ће се увести законска забрана физичког кажњавања деце у свим срединама.

5. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини достави на усвајање Предлог закона о изменама и допунама Закона о финансијској подршци породици са децом, у складу са Иницијативом Заштитника грађана.

6. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да обезбеди (поново) успостављање и увођење нових услуга за децу са сметњама у развоју и децу која живе или раде на улици.

7. **Влада** треба да интензивира активности како би се процес заштите деце од насиља, злостављања и занемаривања учинио ефикасним и функционалним.

8. **Влада** треба да интензивира активности на превенцији живота и рада деце на улици, унапређењу положаја деце која живе и раде на улици и увођењу мера у циљу реинтеграције деце у заједницу и обезбеђивање деци која живе и раде на улици свих потребних услуга.

9. **Министарство правде** треба да предложи измене и допуне Кривичниог законика и Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица у складу са Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, на начин којим се обезбеђује пуна заштита деце жртава од секундарне трауматизације и виктимизације, у складу са иницијативама и препорукама Заштитника грађана.

10. **Министарство здравља** треба да припреми измене и допуне Закона о здравственом осигурању којим ће се отклонити неједнакости у коришћењу права на здравствену заштиту деце за време боравка у иностранству, нарочито боравка у иностранству ради школовања.

11. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да донесе подзаконске акате који би ближе уредили услове и начин остваривања наставе за ученике на дужем кућном и болничком лечењу и наставе од куће и на даљину.

12. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја, органи аутономне покрајине** и **јединице локалне самоуправе** треба да у знатно већем обиму контролишу поступање установа образовања и васпитања у случајевима насиља над ученицима, а

нарочито благовремену, правилну и савесну примену Закона о основама система образовања и васпитања, Правилника о протоколу поступања у установи у одговору на насиље, злостављање и занемаривање, Општег протокола за заштиту деце од злостављања и занемаривања и Посебног протокола за заштиту деце и ученика од насиља, злостављања и занемаривања у образовно-васпитним установама.

13. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја и органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе** треба да обезбеде ефикасно и правовремено покретање и вођење поступака у циљу утврђивања личне одговорности запослених у школама за повреду забране насиља, злостављања и занемаривања, за повреду радне обавезе и за пропусте у спровођењу мера заштите детета од насиља, злостављања и занемаривања.

14. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да, у складу са препорукама Заштитника грађана, измени и допуни Правилник о додатној образовној, здравственој и социјалној подршци детету и ученику и интензивира активности на уређивању услуга додатне подршке и помоћи ученицима са сметњама у развоју у образовању, врстама услуга, начина њиховог пружања и финансирања, поступка процене потреба детета и ученика, као и оснивања, рада и контроле интер-ресорних комисија.

15. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да измени правилнике о критеријумима и стандардима за финансирање установа која обављају делатност образовања и васпитања на начин који обезбеђује одговарајући број стручних сарадника према потребама ученика и школа, посебно у спровођењу инклузивног образовања и заштите деце и ученика од насиља, злостављања и занемаривања.

16. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди редовне едукације у установама образовања и васпитања и размену добре праксе, ради повећавања осетљивости запослених у установама према деци са сметњама у развоју и усвајању практичних вештина и знања у раду са њима.

17. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја у сарадњи са Министарством за државну управу и локалну самоуправу** треба да обезбеде да све једнице локалне самоуправе на законит начин одређују учешће корисника у остваривању делатности предшколских установа и поступе по препорукама Заштитника грађана да размотре могућности како би се умањиле последице незаконитог наплаћивања учешћа родитеља у ценама услуга предшколских установа.

18. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство здравља** и **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да организују кампање подизања свести јавности о штетности физичког кажњавања детета и о алтернативним методама васпитања и дисциплиновања деце и да обезбеде стручну помоћ и подршку родитељима у васпитању деце, кроз механизме социјалних и здравствених услуга (саветовалишта за родитеље, телефонске линије, „школе родитељства“ и др).

19. **Министарство културе и информисања и Регулаторно тело за електронске медије** треба да ефикасно и благовремено прате рад медија и предузимају мере у случајевима кршења медијских закона и права детета у медијима.

20. **Министарство омладине и спорта** треба да донесе Протокол за заштиту деце и младих од насиља у спортским и рекреативним активностима.

21. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди да ОШ „Сретен Младеновић Мика“ из Ниша поступи по препорукама Заштитника грађана и предузме мере утврђивања појединачне одговорности за досадашње непоступање по препорукама.

22. **Министарство унутрашњих послова** треба да обезбеди да Полицијска управа Нови Сад поступи по препорукама Заштитника грађана и предузме мере утврђивања појединачне одговорности за досадашње непоступање по препорукама.

Права националних мањина

1. **Влада** треба да обезбеди да предвиђене законодавне активности Акционог плана за остваривање права националних мањина буду спроведене у задатим роковима.

2. **Влада** треба да усвоји Националну стратегију за социјално укључивање Рома и Ромкиња и пратећи Акциони план за њено спровођење.

3. **Надлежна министарства** треба да предложе Влади начине за заснивање радног односа Координатора за ромска питања, ради попуњавања слободних, односно упражњених радних места, пре истека буџетске године.

4. **Министарство државне управе и локалне самоуправе** треба да размотри начин на који ће бити решено питање систематизације постојећих позиција Координатора за ромска питања на нивоу јединица локалне самоуправе, повећање њиховог броја и јачање њихових капацитета, посебно у срединама где су Роми заступљени у значајном броју.

5. **Влада у сарадњи са Министарством културе и информисања**, представницима медија и националним саветима националних мањина треба да размотри могућност и начин примене додатних мера како би се ублажиле и/или отклониле последице завршене приватизације медија.

6. **Министарство унутрашњих послова** треба да створи све услове неопходне да двојно држављанство припадника националних мањина, не буде препрека пријему кандидата у полицијску школу и даљем запошљавању.

7. **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** треба да припреми правни акт којим се дефинишу поступци надлежних органа приликом расељавања и исељавања насеља, уз поштовање основних принципа законитости и заштите људских права, као и права на алтернативни смештај и да о истима обавести органе власти на локалном нивоу.

8. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да, у сарадњи са националним саветима националних мањина, развије одговарајући модел двојезичне наставе на српском и језику националне мањине.

9. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да предузме мере како би до почетка нове школске године био донет нов наставни план и програм за предмет српски језик, као нематерњи, када се настава организује на језику националне мањине.

Родна равноправност и права ЛГБТИ особа

1. **Министарство правде** треба да припреми законски текст којим се уређује пружање бесплатне правне помоћи и тиме унапређује положај свих осетљивих група, а пре свега жртава насиља у породици.

2. **Влада** треба да обезбеди пуно остваривање и заштиту права ЛГБТИ особа, а посебно заштиту физичког и психичког интегритета и право на мирно окупљање, нарочито кроз континуирано одржавање Параде поноса.

3. **Влада** треба да континуирано спроводи мере и активности посвећене подизању свести јавности о родној равноправности и мере за унапређивање положаја жена.

4. **Влада** треба да предложи, а Народна скупштина усвоји закон којим се уређују питања од значаја за област родне равноправности, који ће обезбедити укључивање родне перспективе у све области друштва, поштовање међународних стандарда родне

равноправности и принципа једнаких могућности, и који ће прописати посебне мере за остваривање принципа родне равноправности, укључујући и мере ради заштите од родно заснованог насиља.

5. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини предложи усвајање закона којима се законодавни оквир Републике Србије усклађује са Конвенцијом Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици, у складу са иницијативама и препорукама Заштитника грађана.

6. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да изменама и допунама прописа обезбеди да се остваривање права на накнаду зараде за време трудничког боловања, породиљског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и посебне неге детета женама пољопривредницама, које су носиоци регистрованог пољопривредног газдинства и женама које обављају привремене и повремене послове.

7. **Органи јавне власти** треба да континуирано спроводе мере и активности посвећене подизању свести јавности о неопходности поштовања права ЛГБТИ особа.

8. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство правде, Министарство унутрашњих послова, Министарство здравља, правосудни органи и органи јединица локалне самоуправе** треба да обезбеде ефикасније мере заштите жена од насиља у породици и партнерским односима, у складу са препорукама Заштитника грађана датих у Посебном извештају о примени Општег и посебних протокола за заштиту жена од насиља.

9. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да, у сарадњи са јединицама локалне самоуправе и организацијама цивилног друштва, обезбеди оснивање сервиса подршке за младе ЛГБТИ особе које су морале да напусте своје домове, јер су их породице одбациле, након сазнања о њиховој сексуалној оријентацији и родном идентитету.

10. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да предложи измене и допуне Закона о основама система образовања и васпитања како би се у Закон унеле одредбе о експлицитној забрани дискриминације на основу сексуалне оријентације и родног идентитета.

11. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да донесе подзаконски акт којим се утврђују ближи критеријуми за препознавање облика дискриминације од стране запосленог, ученика или трећег лица у установи, а нарочито препознавања дискриминације по основу сексуалне оријентације и родног идентитета ученика, наставног и другог особља.

12. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја и Национални просветни савет** треба да у наставне планове и програме основних и средњих школа, а потом и у текстове уџбеника, уведу садржаје којима ће на прихватљив али стручан начин обрадити сва важна питања која се односе на права ЛГБТИ популације.

13. **Министарство правде, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да припреме предлог прописа којим се уређују правне последице прилагођавања (промене) пола и родног идентитета.

14. **Министарство државне управе и локалне самоуправе и Републички секретаријат за законодавство** треба да предложе мере за увођење родно осетљивог језика у рад државних органа, укључујући писање закона и других аката.

15. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да у поступку надзора у јединицама локалне самоуправе налаже формирање сталних радних тела или запосленог за родну равноправност и обављање послова остваривања једнаких могућности у складу са Законом о равноправности полова.

16. **Министарство здравља и Републички фонд за здравствено осигурање** треба да предузму мере како би се свим женама обезбедила приступачност здравствених услуга на свим нивоима здравствене заштите.

17. **Влада** треба да обезбеди поступање по препорукама упућеним Посебним извештајем о обукама за стицање и унапређење знања и компетенција за превенцију, сузбијање и заштиту жена од насиља у породици и партнерским односима.

Права особа са инвалидитетом

1. **Влада** треба да донесе јасну одлуку и план „деинституционализације" у Републици Србији.

2. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да, самостално и у сарадњи са осталим органима јавне власти, обезбеди финансијски одржив систем услуга и сервиса подршке особама са инвалидитетом и старијима.

3. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство здравља** и **Републички фонд за пензисјко и инвалидско осигурање** треба да унапреде и ускладе подзаконске акте и поступање по њима у поступку остваривања права на инвалидску пензију, запошљавање и рехабилитацију особа са инвалидитетом.

4. **Јединице локалне самоуправе** треба да развијају системе подршке особама са инвалидитетом и старијима у локалним заједницама.

5. **Јединице локалне самоуправе** у којима је организован градски и приградски јавни превоз путника, треба да предузму све потребне активности с циљем упућивања обавештења превозницима, информисања и подизања свести грађана, односно корисника јавног превоза о праву особа са инвалидитетом на кретање уз помоћ пса водича.

Права лица лишених слободе, полицијска овлашћења и превенција тортуре

Примена полицијских овлашћења

1. **Министарство унутрашњих послова** треба да изврши адаптацију постојећих, односно обезбеди нове просторије за полицијско задржавање у складу са важећим стандардима.

2. **Министарство унутрашњих послова** треба да усклади поједине одредбе Упутства о поступању према доведеним и задржаним лицима са важећим прописима и стандардима.

3. **Министарство унутрашњих послова** треба да организује обуке за полицијске службенике свих полицијских управа у Републици Србији о поступању према лицима са менталним сметњама.

Извршење мере притвора и казне затвора

1. **Управа за извршење кривичних санкција** треба да настави са активностима усклађивања смештајних услова у заводима за извршење кривичних санкција са важећим стандардима.

2. **Заводи за извршење кривичних санкција** треба да свим лицима на извршењу казне затвора и мере притвора омогуће да расположиво време током дана проводе ван спаваонице, у заједничким просторијама са другим осуђеницима, односно са другим притвореницима са којима им одлуком суда није забрањен контакт.

3. **Заводи за извршење кривичних санкција** треба да наставе са унапређивањем радног ангажовања лица на извршењу казне затвора и мере притвора.

4. **Заводи за извршење кривичних санкција** треба да обезбеде довољан број здравствених радника, нарочито лекара, потребне количине лекова и терапије и унапреди пружање здравствене заштите.

5. **Управа за извршење кривичних санкција** треба да унапреди спровођење алтернативних санкција у Републици Србији.

6. **Управа за извршење кривичних санкција** треба да обезбеди да лица са менталним сметњама која издржавају казну затвора буду измештена из редовног затворског режима и да им се у стационарној здравственој јединици унутар завода, Специјалној затворској болници или другој одговарајућој здравственој установи пружи здравствена заштита примерена њиховој болести и потреби за лечењем.

7. **Министарство правде** треба да предузме мере из своје надлежности у циљу доношења прописа којима ће се омогућити да се извршење казне затвора према женама и малолетницима, као и васпитне мере упућивања у васпитно-поправни дом, спроводи у више установа.

8. **Министарство правде** треба да предузме потребне мере да Одељење за надзор постане посебан организациони део тог министарства, ван Управе за извршење кривичних санкција.

9. **Министарство правде** треба да предузме потребне мере да службе за здравствену заштиту лица лишених слободе у заводима за извршење кривичних санкција постану организациони део Министарства здравља.

10. **Управа за извршење кривичних санкција** треба да омогући притвореницима радно ангажовање и укључивање у социјалне и културне активности.

Психијатријске установе и установе социјалне заштите домског типа

1. **Министарство здравља** треба, без даљих одлагања, да спроведе све потребне активности усмерене на рационализацију служби у секундарним и терцијарним психијатријским институцијама, фокусирање лечења лица са менталним сметњама на дневне болнице и диспанзерско лечење, односно да обезбеди да се формирају посебне организационе јединице које обављају послове заштите менталног здравља у заједници.

2. **Министарство здравља** треба да измени Закон о заштити лица са менталним сметњама, и то одредбе које се односе на процедуре добровољне и принудне хоспитализације; улогу полиције у односу на лица са менталним сметњама; физичко спутавање; а нарочито одредаба којима је предвиђена мера изолације пацијената. У складу са тим потребно је изменити и Правилник о ближим условима за примену физичког спутавања и изолације лица са менталним сметњама која се налазе на лечењу у психијатријским установама.

3. **Министарство здравља** треба да предузме мере у циљу адаптације појединих смештајних капацитета у великим психијатријским болницама.

4. **Министарство здравља** треба да предузме мере у циљу упошљавања довољног броја медицинског особља (медицинских техничара и лекара психијатара) и радних терапеута, како би пружање услуга здравствене заштите подигло на виши ниво и побољшало активности психосоцијалне рехабилитације.

5. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да, у координацији са другим надлежним органима, спроведе системске активности у циљу деинституционализације, односно стварања услова за збрињавање и подршку особама са интелектуалним и менталним тешкоћама (и њиховим породицама) у локалној заједници.

6. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да предузме мере из своје надлежности у циљу доношења прописа којим ће се уредити услови и поступак ограничавања слободе кретања и физичког спутавања корисника смештених у установама социјалне заштите домског типа.

Поступање према избеглицама/мигрантима

1. **Влада** треба да сачини План збрињавања избеглица/мигранта који су затечени или враћени у Србију; План поступања према онима којима није одобрена заштита у Србији; као и План интеграције оних којима је одобрен азил у Србији.

2. **Министарство унутрашњих послова** треба да предузме све расположиве мере у циљу измештања Канцеларије за азил измести ван Управе граничне полиције.

3. **Министарство унутрашњих послова** треба да успостави ефикасан систем азила.

4. **Министарство унутрашњих послова** и **Комесаријат за избеглице и миграције** треба да предузму мере да обезбеде превоз рањивих категорија избеглица/мигранта од места преласка границе до најближег прихватног центра, где ће им бити пружена хуманитарна помоћ.

5. **Министарство унутрашњих послова** треба да предузме мере како би полицијски службеници фотографисали све малолетнике без пратње када им издају потврде о израженој намери за тражење азила, а такође у наведене потврде, у делу „остали подаци и напомене", уносили име и презиме лица са којим су у пратњи, као и број потврде које су издате овим лицима.

Ресор државне управе

1. **Народна скупштина** треба да размотри Кодекс добре управе који је Заштитник грађана упутио 2010. године.

2. **Министарство државне управе и локалне самоуправе** треба да процес „рационализације јавне управе" спроводи на транспарентан, јасан и недвосмислен начин, како би јавност била упозната са очекиваним позитивним ефектима предложених решења.

3. **Министарство државне управе и локалне самоуправе** треба да предузме конкретне активности и мере с циљем постизања професионализације и деполитизације јавне управе и да суштински спроводи Стратегију реформе јавне управе.

4. **Министарства** треба да у изради прописа поштују принципе и начела законодавне политике утврђене Резолуцијом Народне скупштине, као и правила за израду прописа утврђена Методологијом израде прописа коју је Народна скупштина усвојила још 2010. године.

5. **Министарство државне управе и локалне самоуправе** треба да предузме конкретне активности ради подизања свести запослених о принципима добре управе и успостављања ефикасног механизма који би довео до предузимања и сношења одговорности запослених у јавном сектору, због кршења права грађана.

6. **Министарство државне управе и локалне самоуправе** треба да остави примерен временски период за разматрање предложених нацрта закона и осталих прописа, како би у потпуности били сагледани сви недостаци предложених решења којима се на системски начин уређује област јавног сектора.

7. **Надлежни државни органи** треба да ефикасно међусобно сарађују и размењују податке у поступцима решавања о правима, обавезама и правним интересима грађана, и да обавезу прибављања податка од органа јавне власти не преваљују на грађане, како

би грађани правоваљано остваривали права гарантована Уставом и законом и како би се сачувао јавни интерес.

8. **Влада** треба да коначно обезбеди службену употребу српског језика и ћириличког писма у раду јавне администрације;

9. **Влада** треба да размотри потребу и начин на који ће ближе уредити службену употребу латиничног писма, у складу са Уставом.

10. **Министарство за државну управу и локалну самоуправу** треба да размотри Иницијативу Заштитника грађана за измене и допуне Закона о Заштитнику грађана и Нацрт закона упути Влади ради утврђивања Предлога закона и упућивања Народној скупштини на доношење.

Ресор локалне самоуправе

1. **Јединице локалне самоуправе** треба да информишу грађане о њиховим правима и начинима како да их остваре, као и да их обавештавају о могућностима подношења притужбе уколико су незадовољни поступањем запослених у органима јединице локалне самоуправе.

2. **Јединице локалне самоуправе** треба да у свом будућем раду воде рачуна о ефикаснијем поступању по захтевима, дописима, пријавама и притужбама грађана, те да по истим поступају у законом прописаним роковима.

3. **Јединице локалне самоуправе** треба да благовремено, ефикасно и економично спроводе извршења сопствених одлука.

4. **Јединице локалне самоуправе** треба да се у већој мери ангажују у решавању комуналних проблема са којима се суочавају грађани на њиховим подручјима.

5. **Јединице локалне самоуправе** треба да предузму све потребне мере и радње како би организовале свој рад на ефикасан начин који ће обезбедити брзо, лако и потпуно остваривање Уставом и законом загарантованих права грађана.

6. **Јединице локалне самоуправе** треба да предузму све расположиве активности с циљем боље организације послова на заштити од елементарних непогода, укључујући спровођење инспекцијских надзора и усклађивања и усмеравање рада својих органа, јавних предузећа или организација чији је оснивач, као и да обезбеди све потребне услове да се у што краћем могућем року отклоне или ублаже све штете последица које трпи локално становништво услед пропуста у раду локалних органа.

7. **Јединице локалне самоуправе** треба да се постарају и да предузму конкретне активности за убудуће, без даљих одлагања и оправдања, с циљем да локалне инспекцијске службе постигну виши степен сарадње у раду како међусобно тако и с другим надлежним органима и организацијама.

8. **Јединице локалне самоуправе** треба да преузму одговорност за неквалитетно и неефикасно вршење својих и поверених надлежности, да грађанима надокнаде штету услед грубих пропуста у раду својих органа, као и да предузмуодговарајуће активности на утврђивању појединачне одговорности запослених и одговорних лица за пропусте у раду.

Ресор просвете и науке

1. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди да се на све захтеве грађана упућене Министарству, установама образовања и васпитања и високошколским установама одговара благовремено, ефикасно и у законом прописаним роковима.

2. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди благовремено и ефикасно поступање просветних инспектора.

3. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди и успостави ефикасан систем за редовно и благовремено испуњавање обавеза установама образовања и васпитања, као и обавеза које Република Србија и јединице локалне самоуправе имају према установама образовања и васпитања, а како не би долазило до блокаде пословних рачуна, односно како би се исти у случају блокаде брзо и ефикасно деблокирали.

4. **Министарство просвете науке и технолошког развоја** треба да утврди јединствени Национални оквир квалификација.

5. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да предузме све мере како би се унапредио положај просветних радника, квалитет образовања и остваривање и заштиту права ученика.

6. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја и високошколске установе** треба да предузму мере у циљу информисања студената о њиховим правима и механизмима заштите истих.

7. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да интензивира рад на потпуном увођењу начела инклузивног образовања у све нивое образовног процеса.

8. **Министар просвете, науке и технолошког развоја** треба да донесе правилник којим ће се уредити полагање испита и стицање лиценце за директоре установа образовања и васпитања.

9. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја и Национални савет за високо образовање** треба да обезбеде објективну, садржајну и ауторитативну спољашњу контролу рада високошколских установа када оне додељују стручне, академске и научне називе, односно звања и врше друга јавна овлашћења, односно примењују законе и на законима засноване прописе.

10. **Национални савет за високо образовање** треба да обезбеди да Комисија за акредитацију и проверу квалитета образовања поступи по препорукама Заштитника грађана.

Ресор културе и информисање

1. **Министарство културе и информисања** и **Регулаторно тело за електронске медије** треба да, одмах по сазнању о могућем кршењу закона од стране писаних и електронским медија, предузимају законом предвиђене мере у циљу заштите права грађана и санкционисања незаконитог поступања.

Ресор омладине и спорт

1. **Министарство омладине и спорта, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство здравља и Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да успоставе адекватне механизме за информисање младих и услуге и службе за превенцију и подршку младима у борби против болести зависности и свих облика насиља, односно заштите менталног и репродуктивног здравља.

2. **Министарство здравља** треба да обезбеди да се младе особе, као посебно осетљива популација, здравствено осигуравају као чланови породице осигураника, односно на терет буџета Републике Србије, када не могу бити осигурани по другим основима.

3. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да интензивира активности како би што већем броју младих било доступно високо образовање.

4. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да интензивира активности како би средње и високо образовање учинио доступним младима из осетљивих друштвених група.

5. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да интензивира активности на примени начела инклузивног образовања у свим нивоима образовног процеса, укључујући и високо образовање.

6. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да предузму све неопходне мере како би се унапредио положај и побољшали услови за студирање и живот студената са хендикепом.

7. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство омладине и спорта и Национална служба за запошљавање** треба да донесу целовите програме за запошљавање и стручно усавршавање младих.

8. **Министарство омладине и спорта** треба да припреми измене Закона о спорту како би се обезбедиле услуге здравствене заштите малолетним спортистима у пуном обиму, у складу са Мишљењем Заштитника грађана.

9. **Министарство омладине и спорта** треба да припреми измене Закона о спорту којим би се прописале обавезе регистратора приликом регистровања спортских организација, у складу са Мишљењем Заштитника грађана.

Ресор здравља

1. **Министарство здравља** треба да иницира и у сарадњи са другим државним органима, омогући брже оснивање и отпочињање са радом јавне банке ћелија и ткива.

2. **Министарство здравља** треба да донесе неопходне прописе и обезбеди предуслове за спровођење Закона о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства**.**

3. **Министарство здравља** треба да, у сарадњи са другим органима, предузме одговарајуће мере у циљу унапређивања поступка јавних набавки у здравственим установама, ради обезбеђивања највишег могућег квалитета здравствене заштите.

4. **Министарство здравља** треба да обезбеди несметано вршење инспекцијског надзора у свим здравственим установама које су обухваћене Планом мреже здравствених установа, као и у приватној пракси.

5. **Министарство здравља** и **Републички фонд за здравствено осигурање** треба да обезбеде бољу информисаност пацијената/осигураника о њиховим правима и обавезама из здравственог осигурања и здравствене заштите.

6. **Републички фонд за здравствено осигурање** и **Пореска управа** треба да ажурно поступају и ефикасно сарађују у вршењу послова из своје надлежности у области обавезног социјалног осигурања, а у складу са својим већ постојећим законским обавезама.

7. **Министарство здравља** и **органи јединица локалне самоуправе** треба да обезбеде несметано функционисање саветника за заштиту права пацијената и савета за

здравље и да предузму све потребне мере како би им се обезбедили сви неопходни услови за рад.

8. **Министарство здравља** треба да предузме све радње за које је овлашћено и да сарађује са другим органима у циљу вршења послова одређених Законом о правима пацијената.

9. **Министарство здравља** треба да спроводи редовне периодичне анализе ефеката примене Закона о правима пацијената, у циљу ефикасног и законитог остваривања права пацијената и унапређивања рада механизама за заштиту њихових права.

Ресор социјалне заштите

1. **Народна скупштина** треба да размотри предлоге закона о изменама и допунама Закона о раду и Закона о финансијској подршци породици са децом, које је поднео Заштитник грађана.

2. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини достави на усвајање Предлог закона о изменама и допунама Закона о финансијској подршци породици са децом, у складу са Иницијативом Заштитника грађана.

3. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини достави на усвајање предлог закона којим ће се јасно и прецизно уредити обавезе и одговорности и међусобни односи носилаца стамбене политике и начин финансирања социјалног становања.

4. **Влада** треба да обезбеди (поново) успостављање и развијање услуга социјалне заштите.

5. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да обезбеди да решења о правима из области социјалне заштите буду јасна, потпуно и аргументовано образложена, странкама разумљива и да садрже све законом предвиђене елементе.

6. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Републички завод за социјалну заштиту** треба да обезбеде различите облике обука и стручног усавршавања за запослене.

Ресор пензијског и инвалидског осигурања

1. **Фонд ПИО** треба да преузме одговорност за неуплаћене доприносе за пензијско и инвалидско осигурање у периоду када је контрола њихове уплате била у његовој надлежности, а послодавац отишао у стечај.

2. **Фонд ПИО и Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да заједнички припреме предлог за измене и допуне Закона о пензијско инвалидском осигурању којим би се решио проблем ограничавања, односно умањења права грађана из области пензијско-инвалидског осигурања због неефикасног уређења и функционисања система који обезбеђује контролу извршења обавезе послодаваца на уплату доприноса за социјално осигурање.

3. **Фонд ПИО** треба да оствари делотворну и ефикасну сарадњу са осталим организацијама обавезног социјалног осигурања и **Пореском управом** у циљу размене података о уплаћеним доприносима.

4. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања у сарадњи са Фондом ПИО** треба да припреми измене постојећег нормативног оквира како би се успоставио делотворни механизам за превазилажење проблема у вези са обавезивањем грађана на уплату доприноса по основу обављања пољопривредне делатности, у случајевима када они нису на законом прописани начин пријављени на наведено осигурање.

5. **Фонд ПИО** треба да на транспарентан, јасан и недвосмислен начин предочи војним пензионерима последице примене Закључка Владе о усклађивању пензија корисницима војних пензија, односно о томе да ли је став Уставног суда о потреби усклађивања војних пензија и њихово превођење у потпуности испоштован.

6. **Фонд ПИО** треба и даље да предузима активности у циљу побољшања рада, ажурнијег вођења матичне евиденције и ефикаснијег поступања по захтевима грађана за остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања, благовремено поступање по изјављеним жалбама, уз унапређивање међусобне сарадње филијала и ефикасније сарадње са иностраним фондовима.

7. **Фонд ПИО** треба да обезбеди да све његове организационе јединице доследно поступају у складу са, законом, и унутрашњим актима Фонда ПИО (инструкцијама, упутствима…).

8. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да врши надзор над законитошћу рада и аката Фонда ПИО у вези са препорукама које је Заштитник грађана упутио Фонду ПИО.

Ресор рада

1. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да припреми закон којим ће се ублажити ригидност постојећих решења и дати више времена незапосленим лицима да изврше своју обавезу јављања Националној служби за запошљавање.

2. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да води константан социјални дијалог са представницима запослених и послодаваца у циљу стварања услова за достојанствен рад.

3. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство омладине и спорта и Национална служба за запошљавање** треба да донесу целовите програме за запошљавање, образовање и стручно оспособљавање незапослених.

4. **Пореска управа, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Републички фонд за здравствено осигурање и Инспекторат рада** треба да остваре делотворну, правовремену и ефикасну сарадњу и ажурно размењују информације које се тичу права запослених по основу рада.

5. **Национална служба за запошљавање** треба да донесе акте којима ће уредити поступак спровођења јавног конкурса за избор директора филијала.

6. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Инспекторат за рад**, треба да доноси решења о правима и обавезама на основу свих релевантних чињеница, савесне и брижљиве оцене доказа и уз доследну примену Закона о општем управном поступку.

7. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, у сарадњи са Националном службом за запошљавање и Републичким фондом за пензијско и инвалидско осигурање** треба да пронађе решење за грађане који су остали без примања из разлога што им је престало право на новчану накнаду, а због измена Закона о пензијском и инвалидском осигурању, нису у могућности да остваре право на пензију.

Ресор унутрашњих послова

1. **Министарство унутрашњих послова** треба да припреми Нацрт закона којим би се уредила садржина Упитника о идентификационим подацима који се прикупљају у поступку безбедносне провере.

2. **Министарство унутрашњих послова** треба даље да развија и јача механизме контроле рада, поступање комисија за притужбе по притужбама грађана и поступање Сектора унутрашње контроле.

3. **Министарство унутрашњих послова** треба да унапреди рад тако што ће у образложењима решења наводити чињенице које су биле одлучне за донету одлуку.

4. **Министарство унутрашњих послова** треба да унапреди свој рад тако што ће ажурније, односно без одлагања поступати по молбама грађана за заснивање радног односа, посебно у случајевима када су године старости један од услова за заснивање радног односа.

Ресор финансија

1. **Република Србија** треба да пропише поступак остваривања права и определи потребна средства за испуњавање обавеза које проистичу из Пресуде Великог већа Европског суда за људска права по представци Алишић и др, која се односи на остваривање права по основу тзв. „старе девизне штедње".

2. **Пореска управа** треба да се стара да сви грађани којима је неблаговремено утврђена обавеза по основу „солидарног пореза" буду обештећени у складу са препорукама Заштитника грађана.

3. **Пореска управа** приликом опредељивања за начин достављања пореских аката треба да поступа са нарочитом пажњом, уз свест о оправданим интересима грађана да буду упознати са садржином упућених аката.

4. **Пореска управа** треба да унапреди систем утврђивања пореза на регистровано оружје и да остварује сврсисходнију сарадњу са Министарством унутрашњих послова, како не би долазило до неоснованог задуживања грађана.

5. **Пореска управа** треба у кадровском смислу да ојача регионална одељења за другостепени поступак у Београду, Новом Саду, Крагујевцу и Нишу, како би се створили услови за одлучивање о жалбама у законском року.

6. **Министарство финансија,** а нарочито **Управа царина,** као орган у саставу, треба да унапреде остваривање писане комуникације са грађанима што, између осталог, подразумева доследну примену прописа о државној управи, канцеларијском пословању, правилну квалификацију примљених поднесака и благовремено достављање писаних одговора подносиоцима.

7. **Јединице локалне самоуправе** приликом планирања изворних прихода треба да воде рачуна о економском стању и материјалним приликама пореских обвезника, а **локалне пореске администрације** треба да посвете више пажње остваривању писане комуникације са грађанима и правилном одлучивању о њиховим захтевима.

Ресор привреде

1. **Влада и Министарство привреде** треба да што хитније пронађу и почну да примењују најбољи модел за исплату потраживања евидентираних у складу са Уредбом о евидентирању доспелих неизмирених обавеза друштвених предузећа по извршним пресудама за потраживања из радних односа.

2. **Министарство привреде** треба да настави са радом на реформисању стечајног законодавства, како би пронашла модел којим ће бити обезбеђена најпотпунија и најефикаснија контрола рада стечајних управника током спровођења стечајног поступка.

3. **Министарство привреде** треба да предузме одговарајуће мере и активности да се процес приватизације у привредним друштвима у којима није завршен што пре и на што је могуће бољи начин оконча.

4. **Агенција за привредне регистре** треба да у свом раду почне да примењује одредбе Закона о привредним друштвима које се односе на покретање и вођење поступка принудне ликвидације.

Ресор правде

1. **Министарство правде** треба да убрза рад на припреми Закона о бесплатној правној помоћи.

2. **Министарство правде** треба да донесе акт којим се одређује састав Комисије за рехабилитационо обештећење и ближе уређује њен рад.

3. **Министарство правде** треба да предузме активности из своје надлежности утврђене Законом о правобранилаштву поводом доношења Правилника о управи у Државном правобранилаштву.

4. **Министарство правде** треба, да кроз унапређење, између осталог и правног оквира којим је регулисано вршење надзора над поступањем судова по притужбама грађана, обезбеди, у складу са створеним очекивањима грађана, функционалност вршења надзора.

Ресор одбране

1. **Министарство одбране** и **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба ефикасно да сарађују у решавању проблема утврђивања висине пензије професионалних припадника Војске Србије у случајевима „непоседовања картица о висини личног дохотка".

2. **Министарство одбране** у сарадњи са **Министарством за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да, изменом постојећег нормативног оквира, успостави делотворни механизам за превазилажење проблема за утврђивање висине пензије професионалних војних лица када Министарство одбране и Војска Србије не располажу подацима о висини личног дохотка.

3. **Министарство одбране** треба да усклади одредбе Правила о војној дисциплини и Законика о кривичном поступку којима се уређује поступање по жалби коју је изјавило лице коме је изречена дисциплинска мера, поштујући институт забране *reformatio in peius.*

4. **Министарство одбране** треба да подзаконским актом пропише јасну и унапред познату процедуру за остваривање права професионалних војних лица на специјалистичке прегледе у складу са законом.

5. **Министарство одбране** треба да предузме све активности да у сарадњи са надлежним органима омогући едукацију запослених одређених за поступање по захтевима за заштиту од злостављања на раду.

Грађевинарство, саобраћај и инфраструктура

1. Обезбедити довољно средстава у буџетима на свим нивоима за административно извршење решења о рушењу бесправних објеката:

- **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** и **Министарство финансија** треба да, у припреми Закона о буџету, предвиде одговарајући обим финансијских средстава за обављање поверених послова од стране јединица локалне самоуправе за спровођење извршења решења о уклањању бесправно изграђених објеката, изграђених након ступања на снагу Закона о озакоњењу објеката и решења о рушењу након окончаних поступака озакоњења, чиме би се доследно стало на пут бесправној градњи;

- **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** треба да у фази припреме буџета Републике Србије предложи довољно средстава за рушење бесправно изграђених објекта који су у надлежности овог Министарства;

- **Јединице локалне самоуправе** требало би да приликом усвајања и ребаланса буџета обезбеде довољан износ средстава за административно извршење решења предвиђених планом и програмом рушења нелегално изграђених објеката.

2. **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** треба да обезбеди да започети процеси у области планирања и изградње и области озакоњења објеката, буду спроведени у законским оквирима и роковима.

3. **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** треба да ефикасно врши своју надзорну функцију над применом Закона о озакоњењу и да инструкцијама усмерава организацију послова и начин рада локалних самоуправа.

4. **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре**, треба да кроз реорганизацију, запошљавање нових службеника и стручно усавршавање запослених допринесе повећању нивоа стручности, деполитизацији кадра и сузбијању корупције.

5. **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** треба да, у циљу јачања превентивне функције грађевинске инспекције промену правног оквира прати већим ангажовањем кроз: повећану контролу рада локалних инспекција, успостављање ефикасног механизма за спровођења налога издатих у инспекцијском надзору, правилно распоређивање и усмеравање инспекцијских ресурса, примену и изрицање адекватних санкција у случајевима незаконитог поступања инспектора, успостављање јасног система вредновања рада инспектора које није засновано на броју спроведених контрола и изречених мера, већ на ефикасности у спречавању настанка негативних последица незаконитости и неправилности.

6. **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** у сарадњи са другим надлежним органима треба да уложе додатне напоре како би Република Србија коначно окончала процес увођења бесправних објеката у легалне токове.

7. **Јединице локалне самоуправе**, треба да формирају одговарајуће организационе јединице надлежне за извршење решења о рушењу, тамо где оне још увек нису формиране.

8. **Јединице локалне самоуправе** треба да благовремено спроводе поступке јавних набавки за извођење радова на рушењу објеката, а позив за подношење понуда треба да буде транспарентан.

9. **Јединице локалне самоуправе** треба да, у роковима и по јасним критеријумима, доносе План и програм рушења објеката и да га се доследно придржавају.

10. **Јединице локалне самоуправе** треба да на транспарентан, тачан и прецизан начин обавештавају о могућностима обраћања Антикорупцијском тиму Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и подношења притужбе на рад и несавестан однос запослених, као и другим правима у случају несавесног поступања службеника.

Ресор катастра непокретности

1. **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре**, уз активно учешће **Републичког геодетског завода**, треба да омогући грађанима несметано прибављање докумената којима се доказује основ за промене извршене на непокретностима и то тако што ће предузети одговарајуће мере и активности како би се коначно објединили земљишно – књижни улошци и збирке исправа из периода док су на снази биле земљишне књиге.

2. **Републички геодетски завод** треба да размотри могућност ангажовања потребног броја извршилаца или спроведе измене у организацији рада, како би обезбедио да службе за катастар непокретности на квалитетан начин и у законом прописаним роковима врше послове из своје надлежности.

3. **Републички геодетски завод** треба да, у складу са усвојеним изменама Закона о државном катастру и премеру, предузме неопходне мере из своје надлежности у циљу успостављања механизма ефикасног и благовременог поступања по изјављеним жалбама, у складу са одредбама Закона о општем управном поступку.

Ресор елементарних непогода

1. **Влада** треба што пре да предложи усвајање закона којим би се обезбедило побољшање, јачање и ширење система за одбрану од елементарних непогода (Предлог закона о управљању ризицима од елементарних непогода).

2. **Канцеларија за управљање јавним улагањима** треба да предузме све потребне мере у циљу ефикаснијег спровођења поступака санација клизишта.

3. **Јединице локалне самоуправе** треба да предвиде у буџету већи обим финансијских средстава за санацију штете настале услед елементарних непогода мањег обима, у недостатку прописа који државу на то обавезују.

Ресор реституције

1. **Република Србија** треба да прихвати одговорност за неадекватно чување архивске грађане због чега грађани у поступку реституције трпе штету у виду немогућности прибављања неопходних докумената, те предложи начин на који би тај недостатак био отклоњен (изменама закона којима би се предвидео неки супсидијаран начин као доказ о одузетој имовини).

2. **Влада** треба да у што краћем року усвоји напред наведене измене Закона о враћању одузете имовине и обештећењу и упути га Народној скупштини на усвајање.

3. **Министарство правде у сарадњи са Агенцијом за реституцију и другим надлежним органима** треба да сагледа постојећи законски оквир, кадровске и техничке капацитете Агенције за реституцију, те на основу тога предложи измене прописа којима би се прецизно регулисало питање спровођења извршења решења о враћању имовине и предузме друге потребне мере.

4. **Агенција за реституцију** треба да уведе обавезну праксу доношења делимичних решења након што утврди да у покренутом поступку нема услова за натуралну реституцију, али да су испуњени услови за обештећење.

5. **Агенција за реституцију** треба да има проактивнији однос у комплекснијим поступцима који захтевају не само прикупљање података од других органа, већ и њихово активно учествовање приликом утврђивања имовине која може бити предмет враћања и обештећења.

Ресор енергетике и рударства

1. **Влада** треба да донесе Превентивни акциони план ради обезбеђивања сигурности снабдевања природним гасом, као и Кризни план ради обезбеђивања сигурности снабдевања природним гасом.

2. **Министарство рударства и енергетике у сарадњи са Агенцијом за енергетику** треба да изврши измене подзаконских аката, односно донесе нове подзаконске акте којима ће се омогућити примена свих одредаба Закона о енергетици.

3. **Министарство рударства и енергетике, Агенција за енергетику, Јавно предузеће „Електропривреда Србије“ и са њим повезана привредна друштва**, треба да поступе по препорукама које је Заштитник грађана упутио у свом Посебном

извештају „Проблеми у остваривању права потрошача – купаца електричне енергије са препорукама“.

Ресор заштите потрошача

1. **Влада** треба да донесе програме заштите угрожених категорија потрошача у услугама од општег економског интереса (Национални програм заштите угрожених потрошача).

Ресор пољопривреде и заштите животне средине

1. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** и **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** треба да заједнички предузму мере у циљу доношења законских или подзаконских прописа који регулишу квалитет грађевинског материјала у циљу заштите животне средине.

2. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** и **Министарство здравља** треба да заједнички предузму мере у циљу доношења законских или подзаконских прописа који регулишу квалитет ваздуха у затвореном простору (резиденцијалном и нерезиденцијалном), сходно прописима Европске уније и међународним стандардима.

3. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** треба да предузме све мере у циљу доношења недостајућих стратегија и планских докумената из области заштите животне средине, попут националних планова за управљање различитим токовима отпада (изузев амбалажног отпада), стратегије управљања водама на територији Републике Србије, плана управљања водама, стратегије заштите ваздуха, планова квалитета ваздуха, итд.

4. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** треба да предузме мере у циљу унапређења решења у Закону о заштити од буке у животној средини, односно прецизирања метода и начина контроле буке, као и овлашћења инспектора за заштиту животне средине када је у питању бука из угоститељских објеката.

5. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** треба у најкраћем могућем року да донесе одлуке по захтевима странака за установљавање ловишта или давање права на газдовање ловиштем.

6. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине треба да обезбеди да јединице локалне самоуправе** које на својој територији још увек нису обезбедиле зоохигијенску службу и прихватилиште за напуштене животиње, или су пропустиле да донесу Програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака, у што краћем року исправе ове пропусте.

7. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** треба да сагледа значај и сврсисходност изградње високонапонског далековода у Винчи у зони повећане осетљивости, односно у непосредној близини школе и обданишта, руководећи се правичношћу и прокламованим принципима заштите од нејонизујућих зрачења.

8. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** и **Министарство здравља** треба да поступе по препорукама Заштитника грађана упућеним ради отклањања извора загађења и успостављања сталног надзора загађености ваздуха, воде и земљишта у месту Зајечар.

Ресор безбедности

1. **Народна скупштина,** преко својих радних тела, треба да врши правовремену, објективну и непристрасну контролу рада служби безбедности, као и да на том плану оствари квалитетну сарадњу са другим спољашњим контролним механизмима.

2. **Службе безбедности** треба да буду професионализоване, деполитизоване, и подвргнуте демократској и цивилној контроли.

3. **Министарство одбране** мора да поштује законом прописане обавезе у поступцима контроле које покрене Заштитник грађана, без обзира на то о ком случају се ради.

4. **Службе безбедности** треба без изузетка да сарађују са Заштитником грађана, да му омогуће приступ просторијама и ставе на располагање све податке којима располажу, а који су од значаја за његово поступање, при чему треба да се уздрже од давања оцена о (не)испуњености услова да буду контролисане.

5. **Органи унутрашње контроле у службама безбедности** треба да поступају законито и ефикасно, како би се благовремено санкционисале неправилности у раду и одржало поверење припадника служби у њихову самосталност и професионализам.

6. Потребно је ујединити постојеће техничке могућности различитих агенција и Полиције у једну, националну агенцију, која би пружала техничке услуге пресретања комуникација и других сигнала свим овлашћеним корисницима. Опрема за пресретање комуникација треба да буде прикупљена од различитих органа и са различитих места на којима се тренутно налази и дата на коришћење тој агенцији, чији рад мора да буде под строгом контролом. Свако поседовање опреме за пресретање електронских комуникација, мимо националне агенције, треба да буде криминализовано.

7. Потребно је ујединити процедуре државних органа према пружаоцима електронских комуникација (провајдерима) и њихове обавезе.

8. Потребно је обезбедити неизбрисиво бележење приступа телекомуникацијама, уз све податке који су потребни да би се могла извршити накнадна контрола законитости и правилности приступа.

9. Потребно је обезбедити ефикасан надзор над радом приватног сектора безбедности.

10. Потребно је криминализовати ометање истраге коју воде независни контролни државни органи (Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Агенција за борбу против корупције, Државна ревизорска институција, Повереник за заштиту равноправности). Било које узнемиравање, претња или други покушај да се утиче на притужиоца или сведока који сарађује са контролним органима треба такође да буде кривично дело.

11. Потребно је обавезати унутрашње надзорне механизме да о својим налазима од значаја за поштовање људских права обавештавају Заштитника грађана и друге органе спољне контроле, посебно у случајевима када се о њих оглушило руководство органа у којима су образовани и када се ради о озбиљним наводним или потврђеним кршењима људских права.

12. Потребно је анализирати спровођење Закона о тајности података, посебно декласификацију старих докумената, те размотрити потребу за доношењем озбиљних измена тог закона или доношење новог закона, како би се обезбедило остваривање циљева због којих је донет.

13. Потребно је обезбедити подршку контролним органима у јачању капацитета да рукују поверљивим подацима и чувају их.

14. Потребно је усвојити нови закон о Безбедносно-информативној агенцији како би се, између осталог, обезбедила предвидљивост у употреби посебних мера.

15. Потребно је размотрити полицијска овлашћења обавештајно/безбедносних служби, односно њихову улогу у кривичним поступцима.

АНЕКС II - ЉУДСКИ И МАТЕРИЈАЛНИ РЕСУРСИ

Организациона структура

За вршење стручних и административних послова из надлежности Заштитника грађана, образована је Стручна служба.

На дан 31. 12. 2015. године, у Стручној служби Заштитника грађана укупно је било 81 запослених. На неодређено време запослено је 50 државних службеника, а на одређено време 31 државни службеник и намештеник, од ког броја девет на радним местима у кабинету. Од укупног броја запослених 65 обавља послове са високом, а 16 са средњом стручном спремом. У Стручној служби је запослено 58 жена и 23 мушкарца. Наведеним бројем запослених нису обухваћени Заштитник грађана Саша Јанковић и његови заменици: Милош Јанковић, Гордана Стевановић, Роберт Сепи и Владана Јовић.

Одлуком Народне скупштине Републике Србије РС број 49 од 16.11.2015. године, дата је сагласност на Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Заштитника грађана број 48-709/2014 од 22.10.2014. године, који је донео Заштитник грађана.

До добијања сагласности на Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Заштитника грађана, у току 2015. године, Заштитник грађана се, због повећаног обима посла, у два наврата обраћао Одбору за административно–буџетска и мандатно-имунитетска питања захтевом за добијање сагласности за заснивање радног односа са новим лицима и додатним радним ангажовањем у Стручној служби (захтев број 31-69/15-14121 од 9.4.2015. године и захтев број 31-202/15-38085 од 16.10.2015. године). Након добијања тражених сагласности (Закључак 21 број: 112-991/15 од 30.4.2015. године и Закључак 21 број: 112-2043/15 од 6.11. 2015. године) , у складу са Кадровским планом за 2015. годину, за који је добијена сагласност Министарства финансија број: 112-01-00044/2015-од 3.2.2015. године, вршена су неопходна ангажовања.

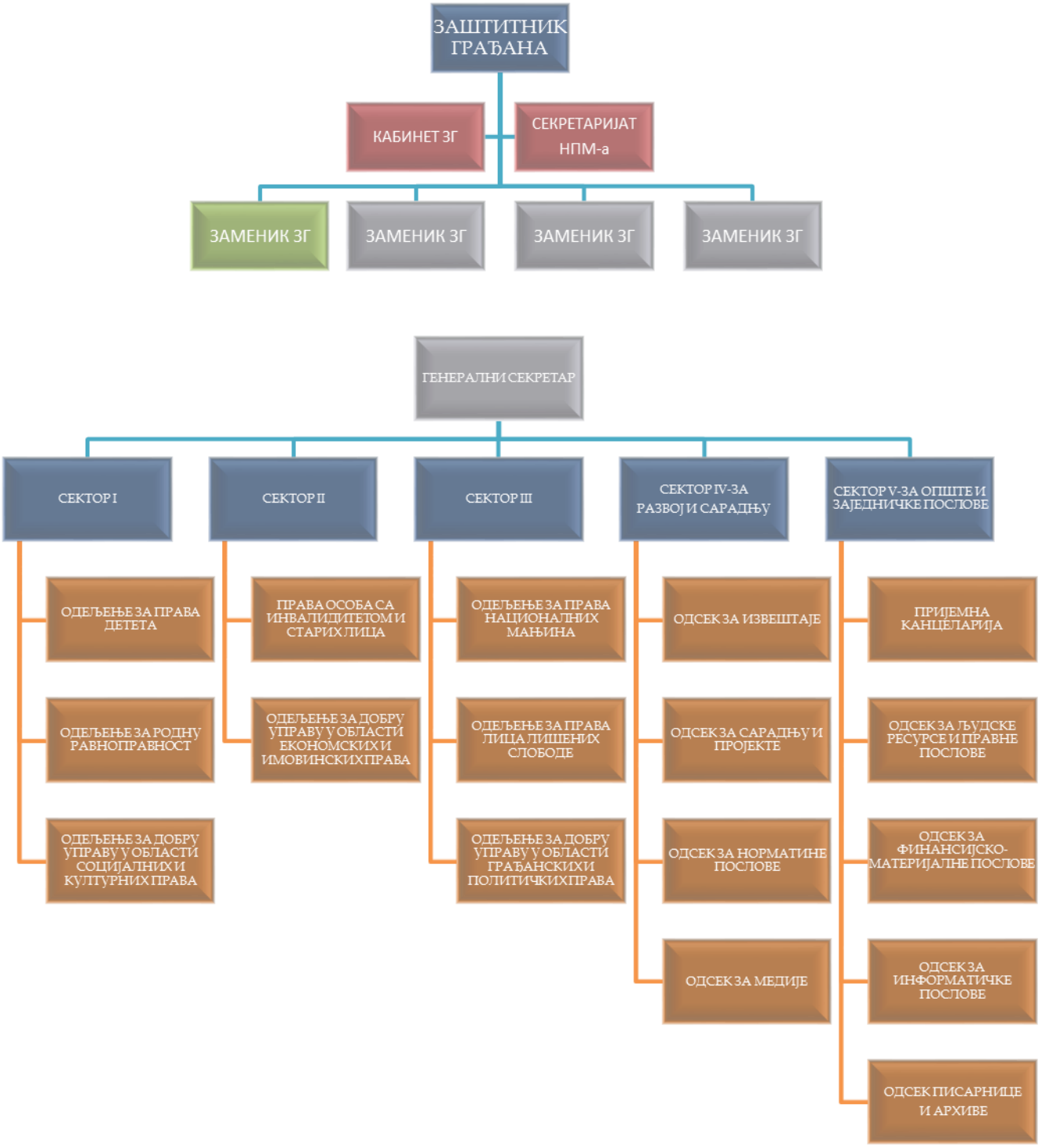
Новим Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Заштитника грађана систематизовано је укупно 76 радних места са укупно 106 државних службеника и намештеника и то: шест државних службеника на положају; 95 државна службеника на извршилачким радним местима, од чега четири државна службеника на пословима НПМ-а и пет намештеника чија се радна места састоје од пратећих помоћно-техничких послова.

Правилником је предвиђено да се 74 запослених, тј. 73,58% баве пословима из надлежности органа, 26 запослених, тј. 24,53% пратећим административно–техничким пословима а двоје запослених, тј. 1,98% пословима везаним за кабинет Заштитника грађана.

Континуирано повећање броја притужби које прима Заштитник грађана, уз такође све већи број непосредних обраћања грађана и пријема у пријемним канцеларијама у Београду, Прешеву, Бујановцу и Медвеђи, наметнули су потребу повећања броја извршилаца. Имајући у виду тренутну економску ситуацију у земљи као и још увек нерешено питање трајног пословног простора, Заштитник грађана планира да у 2016. години попуни радна места са 95 државних службеника и намештеника од чега на неодређено време 90 државних службеника и три намештеника и два државна службеника на одређено време у Кабинету Заштитника грађана.

Даље јачање капацитета Стручне службе Заштитника грађана кроз заснивање пуног радног односа, којим ће се укупан број запослених ускладити са тренутним потребама и обезбедити потребан број и структура запослених за ефикасно обављања послова из његове надлежности, је активност из тачке 3.2.1.1. Акционог плана за Поглавље 23.

ОРГАНИЗАЦИОНА СХЕМА



ПРОСТОР И СРЕДСТВА ЗА РАД

Закључком Комисије за стамбена питања и расподелу службених зграда и пословних просторија Владе, 77 број 361-6754/2013 од 2.8.2013. године, распоређен је на привремено коришћење Заштитнику грађана, пословни простор у Београду, у ул. Делиградска 16, укупне површине 1.502,25 м^2 који чине 57 канцеларија, архива, мала и велика сала за састанке и гаража за пет возила.

Тачком 3. Закључка наведено је да се предметни простор додељује на привремено коришћење док се не стекну услови за реализацију Закључка Комисије за расподелу службених зграда и пословних просторија Владе 77 број 361-3066/2010 од 27.4.2010. године којим је Заштитнику грађана распоређен на коришћење део пословног простора у непокретности коју чини објекат у Београду у ул. Карађорђева број 48, у циљу обезбеђења трајног пословног простора неопходног за рад.

У међувремену, без посебне одлуке о стављању ван снаге Закључка Комисије за расподелу службених зграда и пословних просторија Владе 77 број 361-3066/2010 од 27.4.2010. године, у оквиру реализације пројекта „Београд на води", промењена је намена објекту у Београду у ул. Карађорђева 48, а да при томе није донета нова одлука о обезбеђивању трајног пословног протора неопходног за рад Заштитника грађана.

Обезбеђивање просторија за одговарајући трајни смештај институције Заштитника гарађана је активност из тачке 3.2.1.2. Акционог плана за Поглавље 23, чија реализација је била планирана за IV квартал 2015. године.

Простор у Делиградској број 16, више није довољан за смештај постојећег броја запослених у институцији и пријем грађана. Простор више не испуњава минималне услове нужне за пријем грађана и рад државних службеника – за очување њиховог права на безбедност и приватност странака, здраве радне услове, достојанство органа. Постојећи број канцеларија (57) поред канцеларија државних службеника који воде поступке по притужбама грађана, кадровске, финансијске, ИТ службе, обухвата и кабинете заштитника грађана, заменика заштитника грађана, генералног секретара и помоћника генералног секретара, просторије за пријем странака, чекаоницу, писарницу, телефонску централу. Просторија намењена за архивску грађу је недовољне површине и неадекватне структуре. Такође постојећи услови омогућавају примену само најнужнијих мера за заштиту података са степеном тајности. У циљу повећања нивоа заштите података са степеном тајности извршена је набавка и постављање опреме за видео надзор, као и прибављање сертификованог сефа за чување документације.

Настављено је прибављање средства за рад, посебно компјутера и других техничких уређаја, углавном из средстава Заштитника грађана обезбеђених у буџету РС, као и из средстава обезбеђених пројектима које финансирају владе других земаља и међународне организације. Служба је опремљена деск и преносним рачунарима, опремом за видео презентацију, телекомуникационим уређајима и неопходном канцеларијском опремом. Простор у Делиградској број 16 је опремљен канцеларијским намештајем затеченим од претходног корисника простора. У циљу рационализације и економичнијег располагања средствима у јавној својини, Заштитник грађана је смањио број службених возила са 12 на 9, од чега су осам возила (два теренска, један комби, једно путничко средње и четири путничка ниже класе) набављана у ранијем периоду (добијена из донација ОЕБС-а и Савета Европе, у оквиру пројеката јачања капацитета Заштитника грађана Републике Србије и купљена средствима буџета Заштитника грађана за потребе рада Стручне службе у вршењу послова из надлежности омбудсмана и Националног механизма за превенцију тортуре). Једно возило високе класе добијено

је на коришћење од Управа за заједничке послове републичких органа након што су јој уступљена четири возила ниже класе. Службена возила се користе искључиво у сврхе и на начин прописан Уредбом о начину коришћења службених возила.[612]

Простор је у потпуности прилагођен за приступ особама са инвалидитетом, чиме им је рад овог органа учињен у потпуности доступним као и другим грађанима.

Локалне канцеларије у Прешеву, Бујановцу и Медвеђи

На основу Закона о Заштитнику грађана и Општег акта о организацији и раду Стручне службе, Заштитник грађана је донео Одлуку о образовању локалне канцеларије Заштитника грађана у општинама Прешево, Бујановац и Медвеђа. Канцеларија је образована ради повећања доступности институције Заштитника грађана и остваривања ефикасније заштите и унапређења људских и мањинских слобода и права грађана на том подручју.

Седишта канцеларија су у:

1. Прешеву, у згради Координационог центра за општине Прешево, Бујановац и Медвеђу, улица Саве Ковачевића 12;

2. Бујановцу, у згради Основног суда у Врању, судска јединица Бујановац, улица Карађорђев Трг бб. Канцеларија је 6.12.2011. године, после привременог смештаја у згради општине Бујановац, у сали Прес-центра Координационог тела за општине Прешево, Бујановац и Медвеђа, пресељена у нов простор добијен сагласношћу Министарства правде.

3. Медвеђи, у згради Културног центра општине Медвеђа, улица Јабланичка 63.

У Канцеларији раде два државна службеника, млађи саветници Ана Глишић-Петрова и Беким Ајдини. Пријем странака у Канцеларији се обавља по следећем распореду: понедељак и уторак – општина Бујановац; среда и четвртак - општина Прешево и петак - општина Медвеђа. Канцеларија је званично почела са радом 28. 6. 2011. године.

Канцеларије су опремљене канцеларијским намештајем, рачунарском и комуникационом опремом из средстава донације UNDP-а у оквиру пројекта PBILD програм „Јачање капацитета за инклузивни локални развој у Јужној Србији".

[612] „Службени гласник РС", број 49/14.

АНЕКС III - ФИНАНСИЈСКИ ИЗВЕШТАЈ

Заштитнику грађана су Законом о изменама и допунама Закона о буџету Републике Србије за 2015. обезбеђена средства у висини од **171.416.000,00** динара, што представља умањење за 3,01 % у односу на **176.580.000,00** динара обезбеђених средстава у 2014. години.

Заштитник грађана је 2015. године утрошио укупно **154.792.573,14** динара, односно 90,30% од обезбеђених буџетских средстава (процентуално иста потрошња буџетских средстава као и у 2014. години), што представља номинално смањење од 3,00 % у односу на утрошак средстава у 2014. години, када је утрошио укупно **159.448.912,98** динара.

Средства предвиђена буџетом искоришћена су за финансирање редовне делатности Заштитника грађана, у складу са финансијским планом.

Табела 55 - Извршење буџета за 2015. годину

Позиција конто	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
411	Плате, додаци, накнаде			
411111	Плате по основу цене рада		90.144.094,02	80,89
411112	Додатак за рад дужи од пуног радног времена		2.078.832,67	1,87
411115	Додатак за време проведено на раду (минули рад)		4.327.682,84	2,84
411117	Боловање до 30 дана		834.830.19	0,75
411118	Накнада зараде за време одсуствовања са рада-годишњи одмор, плаћено одсуство		6.427.175,95	5,77
411119	Остали додаци и накнаде запосленима		1.820.982,53	1,63
Укупно 411		**111.439.000,00**	**105.633.598,20**	**94,79**
412	Доприноси			
412111	Доприноси за ПИО		11.683.251,74	58,49
412211	Доприноси за здравствено осигурање		4.954.111,24	24,80
412311	Допринос за незапосленост		721.472,57	3,61

Позиција конто	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
Укупно 412		**19.975.000,00**	**17.358.835,55**	**86,90**
413	Накнаде у натури			
413000	Накнаде у натури		**0**	**0**
Укупно 413		**1.000,00**	**0**	**0**
414	Социјална давања запосленима			
414111	Породиљско боловање		2.505.558,94	50,11
414121	Боловање преко 30 дана		417.124,96	8,34
414314	Помоћ у случају смтри запосленог или члана уже породице		126.428,00	2,53
414411	Помоћ у медицинском лечењу запосленог или члана уже породице		36.123,00	0,72
414419	Остале помоћи запосленим радницима		101.455,55	2,03
Укупно 414		**5.000.000,00**	**3.186.690,45**	**63,73**
415	Накнаде за запослене			
415112	Накнада за превоз на посао и са посла		3.196.125,98	91,32
Укупно 415		**3.500.000,00**	**3.196.125,98**	**91,32**
416	Награде запосленима и остали посебни расходи			
416111	Јубиларне награде		294.453,35	84,13
Укупно 416		**350.000,00**	**294.453,35**	**84,13**
421	Стални трошкови			
421121	Трошкови банкарских услуга		32.460,11	0,65
421211	Услуге за електричну енергију		22.620,74	0,45
421225	Централно грејање		124.781,50	2,50
421323	Услуге заштите имовине		412.035,15	8,24
421411	Телефон, телекс и телефакс		778.512,61	15,57
421412	Интернет и слично		224.057,48	4,48
421414	Услуге мобилног телефона *(мобилних телефона, интернета)*		1.248.210,13	24,96
421422	Услуге доставе		1.085.000,00	21,70

Позиција конто	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
421512	Осигурање возила		405.639,00	8,11
421513	Осигурање опреме		33.250,87	0,67
421521	Осигурање запослених у случају несреће на раду		99.225,00	1,98
Укупно 421		**5.000.000,00**	**4.465.792,59**	**89,32**
422	Трошкови путовања			
422111	Трошкови дневница на службеном путу		788.805,00	18,78
422121	Трошкови превоза на службеном путу		31.410,00	0,75
422131	Трошкови смештаја на службеном путу		290.447,00	6,92
422199	Остали трошкови за пословна путовања у земљи		85.911,00	2,05
422211	Трошкови дневница на сл. пут у иностранству		522.628,77	12,44
422221	Трошкови превоза на сл. путу у иностранство		729.071,00	17,36
422231	Трошкови смештаја на службеном путу у иностранство		289.672,16	6,90
422299	Остали трошкови за пословна путовања у иностранство		18.652,72	0,44
Укупно 422		**4.200.000,00**	**2.756.597,65**	**65,63**
Позиција конто	**О п и с**	**Одобрено**	**Реализовано**	**%**
423	Услуге по уговору			
423111	Услуге превођења		1.135.092,00	11,55
423212	Услуге за одржавање софтвера		6.475,00	0,07
423291	Остале компјутерске услуге		346.000,00	0,04
423311	Услуге образовања и усавршавања запослених		74.500,00	0,76
423321	Котизација за семинаре		177.210,00	1,80
423391	Издаци за стручне испите		118.500,00	1,21
423399	Остали издаци за стручно образовање		20.100,00	0,20
423413	Услуге штампања публикација		1.345.471,83	13,68
423419	Остале услуге штампања		267.750,00	2,72
423432	Објављивање тендера и информативних огласа		27.027,00	0,27

Позиција конто	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
423449	Остале медијске услуге		394.200,00	4,01
423531	Услуге вештачења		203.088,74	2,07
423599	Остале стручне услуге *(ангажовање спољних сарадника, експерата НПМ)*		977.614,21	9,95
423621	Угоститељске услуге *(организовање конференција, округлих столова, састанака)*		**801**.046,79	8,15
423711	Репрезентација *(организовање конференција, округлих столова, састанака)*		563.411,67	5,73
423712	Поклони (*пригодни поклони –књиге, оловке, значке, све са логом Заштитника грађана*		279.196,90	2,84
423911	Остале опште услуге		507.688,36	5,16
Укупно 423		**9.830.000,00**	**6.173.624,19**	**62,80**
425	Поправке и одржавање			
425211	Механичке поправке		15.852,57	1,76
425219	Остале поправке и одржавање опреме за саобраћај		10.356,00	1,15
425222	Рачунарска опрема		6.192,00	0,69
425229	Остале поправке и одржавање административне опреме		107.646,00	11,96
425291	Текуће поправке и одржавање произ., моторне, непокретне и немоторне опреме		321,386,12	35,71
Укупно 425		**900.000,00**	**461.432,69**	**51,27**
426	Материјал			
426111	Канцеларијски материјал		1.325.418,51	23,25
426191	Остали административни материјал		34.380	0,60
426311	Стручна литература за редовне потребе запослених		698,843,55	12,26
426312	Стручна литература за образовање запослених		20,389,21	0,36
426411	Бензин		2,949,741,58	51,75
426413	Уља и мазива		4.590,00	0,08
426491	Остали материјал за превозна средства		130.898,92	2,30
426819	Остали материјал за одржавање хигијене		274.066,80	4,81
426911	Потрошни материјал		6.700,00	0,12
426912	Резервни делови		85.437,60	1,50

Позиција конто	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
426919	Остали материјал за посебне намене		58.296,00	1,02
Укупно 426		**5.700.000,00**	**5.588.762,17**	**98,05**
462	Дотације међународним организацијама			
462121	Текуће дотације за међународне чланарине		1.220.408,37	96,10
Укупно 462		**1.270.000,00**	**1.220.408,37**	**96,10**
482	Порези, обавезне таксе, казне и пенали			
482131	Регистрација возила		84.970,00	42,49
482331	Градске казне		51.870,00	25,94
Укупно 482		**200.000,00**	**136.840,00**	**67,49**
485	Накнада штете за повреде или штете нанету од стране државних органа			
485119	Остале накнаде штете		145.056,00	96,06
Укупно 485		**151.000,00**	**145.056,00**	**96,06**
512	Машине и опрема			
512221	Рачунарска опрема		2.659.099,20	68,18
512222	Штампачи		319.242,00	8,19
512231	Телефонске централе с припадајућим инсталацијама и апаратима		51.737,88	1,33
512241	Електронска опрема		147.112,56	3,77
512242	Фотографска опрема		49.872,00	1,28
512251	Опрема за домаћинство		21.600,00	0,55
Укупно 512		**3.900.000,00**	**3.248.663,64**	**83,30**
ТОТАЛ		**171.416.000,00**	**154.792.573,14**	**90,30**

Поред средстава предвиђених Законом о буџету, Заштитник грађана је у 2015. години користио и средства из донација међународних организација и појединих страних држава. У колони *Буџет пројекта за 2015.* наведена су само средства којима располаже Заштитник грађана, док у осталим случајевима средствима располажу донатори који врше директна плаћања трошкова.

Табела 56 – Текући пројекти

Р. бр.	Назив пројекта	Донатор	Буџет пројекта за 2015.	Трајање пројекта	Кратак опис / Сврха
1	Реформа правосуђа и одговорне власти (JRGA)	USAID		2011 – 2016.	Заштитник грађана је корисник компоненте пројекта која је посвећена промоцији одговорне и ефикасне власти, јачању капацитета независних институција и јачању сарадње између независних институција са организација цивилног друштва. У току 2015, посебан фокус био је на унапређењу капацитета Заштитника грађана за квалитетније и ефикасније извештавање.
2	Промоција људских и мањинских права кроз интензивнији контакт Заштитника грађана са грађанима	Влада Краљевине Норвешке	141.841,90 €	децембар 2012 - јуни 2015.	Допринос унапређењу заштите и поштовања људских права грађана, нарочито оних који живе у мањим градовима и општинама у Србији. Најзначајније активности у току 2015. су израда електронске Мапе приступачности за особе са инвалидитетом, контакти грађана и Заштитника грађана из петнаест локалних библиотека и успостављање електронског система за управљање документима Заштитника грађана.
3	Подршка јачању институције Заштитника грађана	Мисија ОЕБС-а у Србији		јануар – децембар 2015.	Допринос јачању капацитета Заштитника грађана. У 2015. години, фокус је стављен на унапређење правног оквира у области родне равноправности као и на анализу постојећих обука запослених у надлежним органима у области превенције, сузбијања и заштите жена од насиља у породици и партнерским односима.
4	Унапређење положаја најосетљивијих група деце	Дечји фонд Уједињених нација (UNICEF)		март 2014 – децембар 2015.	Допринос ефикаснијој заштити права деце у покрету и деце жртава сексуалног насиља као и оснаживање Панела младих саветника Заштитника грађана као механизма за партиципацију деце. Већина активности спроведених у 2015. години била је посвећена теми заштите деце од насиља, са фокусом на сексуално насиље и искоришћавање.
5	Подршка унапређењу положаја старијих људи у Србији	Популациони фонд Уједињених		јун – децембар 2015.	Допринос унапређењу положаја старијих људи у Србији и њиховој потпуној друштвеној инклузији. У оквиру пројекта, израђен је извештај који садржи анализу домаћег нормативног оквира као и упоредну анализу међународног правног оквира у области права старијих. Ова

		нација (UNFPA)		анализа ће бити саставни део посебног извештаја о положају старијих који би требало да буде објављен 2016. године.
6	Годишња конференција Мреже омбудсмана за децу Југоисточне Европе (CRONSEE)	Save the Children International канцеларија за северозападни Балкан	септембар 2014 - октобар 2015.	Заштитник грађана био је домаћин редовне конференције Мреже одржане на тему опстанка услуга и програма за децу у условима рестриктивних економских политика. После конференције уследио је тематски састанак на којем се расправљало о заштити деце на интернету. У октобру 2015. године објављен је и зборник изабраних радова са конференције.
7	Израда Модела Закона о државној помоћи у случајевима елементарних непогода	Амбасада Краљевине Данске	новембар 2014 – март 2015.	Допринос сигурности грађана и јаснијим и транспарентнијим процедурама доделе државне помоћи у случајевима елементарних непогода. У оквиру пројекта, израђен је и јавности представљен Модела закона који је упућен на разматрање и Влади Републике Србије.
8	Унапређење система заштите података Заштитника грађана са степеном тајности	Амбасада Краљевине Данске	новембар 2014 – март 2015.	Допринос унапређеној заштити поверљивих података грађана којима располаже Заштитник грађана и већој безбедности просторија у којима се ти подаци чувају. Пројекат је обухватио куповину и инсталирање неопходне опреме и софтвера.
9	Јачање капацитета Заштитника грађана за законодавне иницијативе кроз сарадњу са организацијама цивилног друштва	Амбасада Велике Британије	јун 2015 – децембар 2016.	Сврха пројекта је да допринесе унапређеном законодавном оквиру за заштиту људских права у складу са релевантним међународним стандардима и правним тековинама Европске уније. Невладине организације које се баве људским правима ангажоване су да Заштитнику грађана достављају анализе нацрта закона у унапред договореним областима. На основу експертских анализа Заштитник грађана ће подносити мишљења на нацрте закона, амандмане на законе у скупштинској процедури као и покретати друге врсте законодавних иницијатива. Пројекат ће бити спроведен у сарадњи са Кућом људских права која ће обезбедити административну и техничку подршку у његовом спровођењу.