



**REPUBLIKA SRBIJA**  
**ZAŠTITNIK GRAĐANA**  
48-100-3585/10  
B e o g r a d



Заштитник грађана  
Заštitnik građana

del. br. 3586 datum 15.3.2010.

**REDOVAN GODIŠNJI IZVEŠTAJ  
ZAŠTITNIKA GRAĐANA  
ZA 2009. GODINU**

Beograd, 15. mart 2010.

---

*S A D R Ž A J:*

UVODNE NAPOMENE I OPŠTA OCENA .....	3
OPŠTI PREGLED LJUDSKIH I MANJINSKIH SLOBODA I PRAVA U REPUBLICI SRBIJI .....	6
PRAVA OSOBA SA INVALIDITETOM .....	6
RAVNOPRAVNOST POLOVA .....	11
DOBRA UPRAVA .....	18
PRAVA LICA LIŠENIH SLOBODE .....	26
PRAVA DETETA .....	40
PRAVA PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA .....	55
O ZAŠTITNIKU GRAĐANA.....	60
Zaštitnik građana – ombudsman, osnovne napomene.....	60
Postupak pred Zaštitnikom građana.....	62
Saveti Zaštitnika građana.....	62
Obrazovanje lokalnih kancelarija u Preševu, Bujanovcu i Medveđi.....	62
Stručna služba.....	63
Prostor i sredstva za rad.....	63
SMETNJE U OSTVARIVANJU FUNKCIJE ZAŠTITNIKA GRAĐANA.....	64
SARADNJA SA DRUGIM NEZAVISnim DRŽAVnim ORGANIMA, INSTITUCIJAMA I TELIMA SA NADLEŽNOSTIMA U OBLASTI ZAŠTITE PRAVA GRAĐANA I BORBE PROTIV KORUPCIJE.....	65
Saradnja sa Pokrajinskim ombudsmanima i lokalnim ombudsmanima .....	65
POSTUPANJE ZAŠTITNIKA GRAĐANA PO PRITUŽBAMA .....	66
BROJ I KLASIFIKACIJA PRITUŽBI .....	67
REZULTAT POSTUPANJA ZAŠTITNIKA GRAĐANA PO PRITUŽBAMA .....	73
PREPORUKE ZAŠTITNIKA GRAĐANA .....	76
ORGANI KOJI NISU POSTUPILI PO PREPORUKAMA ZAŠTITNIKA GRAĐANA .....	78
Mišljenja Zaštitnika Građana .....	79
Savetodavno - pravna pomoć .....	80
UNAPREĐIVANJE OSTVARIVANJA LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA - NORMATIVNA DELATNOST ZAŠTITNIKA GRAĐANA .....	81
OSTALE AKTIVNOSTI ZAŠTITNIKA GRAĐANA .....	88
UTROŠAK FINANSIJSKIH SREDSTAVA.....	95
PREDLOZI NARODNOJ SKUPŠTINI U CILJU POBOLJŠANJA POLOŽAJA GRAĐANA U ODносУ NA ORGANE UPRAVE.....	97

Na osnovu člana 33. st. 1. i 2. Zakona o Zaštitniku građana („Službeni glasnik RS“, br. 79/2005 i 54/2007), Zaštitnik građana podnosi Narodnoj skupštini Republike Srbije

## **REDOVAN GODIŠNJI IZVEŠTAJ ZAŠTITNIKA GRAĐANA ZA 2009. GODINU**

### **UVODNE NAPOMENE I OPŠTA OCENA**

Pred vama je godišnji izveštaj Zaštitnika građana<sup>1</sup> za 2009. godinu, treći od uvođenja institucije ombudsmana u pravni i društveni poredak Republike Srbije. Ciljevi ovog dokumenta su višestruki:

- da Narodnu skupštinu, druge državne organe, institucije i tela i javnost obavesti o stanju ljudskih i manjinskih prava u Republici Srbiji i kvalitetu ostvarivanja prava građana pred organima i organizacijama koji vrše nadležnosti i primenuju propise Republike Srbije;
- da ukaže na potrebne promene u radu javnog sektora koje bi unapredile ostvarivanje ljudskih i manjinskih sloboda i prava i doprinele kvalitetnijem odnosu građana i uprave.
- da Narodnoj skupštini i javnosti predstavi najznačajnije aspekte rada Zaštitnika građana kao državnog organa, u skladu sa opštevažećom obavezom i načelom odgovornosti za obavljanje javnih poslova.

Državni i drugi organi i organizacije prepoznali su u značajnom broju, ne samo obavezu, već i sopstveni interes za saradnju sa Zaštitnikom građana, o čemu govore tokovi i ishodi postupaka koji su vođeni u 2009. godini. To je omogućilo i postizanje konkretnih rezultata na otklanjanju posledica propusta koji su načinjeni na štetu zagarantovanih prava građana i unapređenje poštovanja njihovih sloboda i prava.

**OPŠTA OCENA: Poštovanje prava građana od strane administracije i njen odnos prema građanima i njihovim pravima uopšte, ne može se oceniti zadovoljavajućim i pored doprinosa (rastućeg) koji institucija Zaštitnika građana, i ne samo ona, daje vršenjem kontrole rada organa uprave i preventivnim aktivnostima.**

Uprava u Republici Srbiji u velikoj meri je okrenuta prema sebi, a ne građanima i njihovim pravima i na zakonu zasnovanim interesima; potrebna ravnoteža pomerena je na stranu administracije kada su u pitanju prava, a građana kada se radi o obavezama.

Struktura podnetih pritužbi i tokovi postupaka kontrole ubedljivo pokazuju da uprava krši prava građana najčešće ne zbog toga da bi ih onemogućila u ostvarivanju konkretnog ljudskog prava ili slobode, već zbog nedostatka odgovornosti za učinjeno i svesti o tome da se poslovi uprave moraju obavljati ne bilo kako (najčešće je to onako kako je najlakše samoj upravi), već uz poštovanje načela dobre uprave, a posebno dostojanstva stranke, zaštite prava stranke i javnog interesa, delotvornosti, efikasnosti, ekonomičnosti, svrsishodnosti i sl.

Nije retka pojava da zaposleni u državnim organima, pored odsustva svesti o sadržini pojma „dobra uprava“, ne poznaju ni osnovne elemente pravnog poretka, niti opšte propise koji uređuju rad organa

<sup>1</sup> Reč „građani“, baš kao i sve druge gramatički rodno opredeljene imenice, koristi se u ovom izveštaju rodno neutralno i označava ravnopravno pripadnike, odnosno pripadnice oba pola.

uprave i službenika, pa ni propise koji regulišu tok postupka koji sprovode. Ono što predstavlja još veći problem je da se takvi zaposleni ne sankcionišu i odstranjuju iz državne službe, te posledice njihovog nerada, pored građana koji se sa njima u ostvarivanju svojih prava suočavaju, snose, u vidu javne stigme, i savesni i stručni državni službenici kojih je ipak većina.

*Primer: U postupku pred Zaštitnikom građana utvrđeno je da je inspektor uprave prihoda, po pritužbi stranke na njegovo bahato ponašanje, između ostalog konzumiranje piva iz flaše u toku uzimanja sl. izjave od poslovodje objekta (kioska), kažnjen sa 5% jednog mesečnog ličnog dohotka, uz utvrđene olakšavajuće okolnosti da je „osvežavao organizam“ i da je pivo pio „van radnog vremena“?! Stranka koja se na njega žalila je izložena vrlo strogom postupku i visokoj kazni za poreski prekršaj neizdavanja fiskalnog računa za prodatu kesu čipsa.*

Kršenja prava građana ne proizilaze samo iz kadrovske slabosti organa državne uprave. Šire sagledavanje ukazuje i da se reforma državne uprave, koja je u toku prošle godine najavljivana i kao „istorijska“, u 2009. godini svela na najave smanjivanja broja zaposlenih i njihovih zarada, pri čemu poslovi uprave i način njenog rada ostaju isti. To praktično znači da se očekuje da će manji broj ljudi (koji su i ranije radili u upravi) isti posao da obavi brže, kvalitetnije i za manju platu nego što ga je radio veći broj bolje plaćenih službenika. Velika je opasnost da će efekti takve reforme, ako se ovo očekivanje pokaže pogrešnim, biti još sporiji rad uprave, dakle još veće kršenje prava građana. Zaštitnik građana smatra da se, dok se ne promeni šta i kako službenici rade, ne može samo smanjiti njihov broj i plata, a da građani od loše ne dobiju još lošiju administraciju.

Građani se ombudsmanu žale na spor i nesvrsishodan rad uprave, i za to krive neorganizaciju, nerad i korupciju. U upravi ima stručnih kadrova koji se rukovode zakonom i profesionalnom etikom. Izazov je zadržati ih na radnom mestu, uprkos relativno niskim platama, lošim uslovima rada, atmosferi nesigurnosti usled političkih turbulencija na „šefovskim“ mestima. Gledajući i ekonomski efekat, najveće uštede u budžetu postigle bi se kada bi se ostvarivanjem prava i utvrđivanjem obaveza građana od samog početka uprava bavila pravilno, profesionalno i efikasno. Tada se radni sati ne bi trošili na odlučivanje o prigovorima, tužbama, žalbama, peticijama, pritužbama, da bi se na kraju konstatovalo ono što je od samog početka bilo očigledno, i tada započela nova, podjednako mukotrpna borba da se odluka nadležnog organa sproveđe i propust u praksi ispravi.

Po brojnosti pritužbi i uočenim problemima, pored nepravilnog rada uprave u 2009. godini posebno značajne bile su pritužbe **pritužbe na kršenja prava iz radnog odnosa i prava stečenih u vezi sa radnim odnosom**, pre svega prava iz penzijskog osiguranja.

Zaštitniku građana obraćali su se 2009. godine kako pojedinačno radnici, tako i radnički sindikati.

Radnici se najčešće obraćaju Zaštitniku građana nakon što ostanu bez posla. Tada dokazuju da su godinama radili na određeno vreme (iako važeći zakon ograničava takav vid zaposlenja na godinu dana), da su im tokom tog radnog odnosa kršena prava na dnevni, nedeljni i godišnji odmor, na plaćeni prekovremeni rad i druga prava, da se u njihovom okruženju radnici primaju na osnovu „veze“, partijske pripadnosti ili protivusluge, ali da nisu mogli tražiti zaštitu jer radni odnos na određeno vreme drži radnika u nesigurnom položaju u odnosu na poslodavca. Uvidom u dokumentaciju koju podnose građani i saradnjom sa Inspekcijom rada Ministarstva za rad i socijalnu politiku, zabeleženi su slučajevi u kojima radnici rade po tri i više godina (u jednom utvrđenom slučaju 7) na određeno vreme, i to uglavnom žene. Ipak, inspektori rada smatraju da nema mesta merama iz njihove nadležnosti, jer se zakonske odredbe o maksimalnom trajanju rada na određeno vreme poslodavci izbegavaju fiktivnim prekidima i promenama ugovora o radu, a sudovi odbijaju tužbe iz istih razloga. Takvo shvatanje primene zakona od strane onih koji su dužni da ga štite podstrekava kršenje prava radnika.

*Primer: U postupku po pritužbi lekarke koja je tri godine radila na određeno vreme, direktorka doma zdravlja je zaštitniku građana izjavila „da se zna kako se u zdravstvu dobija posao“, te da je „i ona sama kroz isto prošla“.*

*Na zahtev Zaštitnika građana, Inspekcija rada Ministarstva za rad i socijalnu politiku izvršila je nadzor u tom domu zdravlja i utvrdila da su pojedini radnici radili i po 7 godina na određeno vreme, dok su drugi odmah primani na neodređeno vreme, kao i da u aktu o sistematizaciji radnih mesta nije utvrđen broj izvršilaca na pojedinim radnim mestima. Zakonska obaveza sprovođenja javnog konkursa pri prijemu na rad na neodređeno vreme se, prema slovu zakona, ne odnosi na zdravstvene ustanove, ali nejednak tretman građana prilikom zapošljavanja se kosi sa Ustavom utvrđenim pravom svih da pod jednakim uslovima stupaju u javne službe.*

*Lekarka koja je podnela pritužbu nije vraćena na posao.*

Veliki broj građana žali se da su u poznim godinama oterani ispod ruba egzistencije jer im poslodavci godinama nisu plaćali rad niti uplaćivali penzijski staž. Zaštitnik građana, drugi nezavisni organi i javnost uspešno su reagovali protiv predloga iz Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja da sudovi obustave postupke po tužbama radnika za isplate zaostalih zarada i uplate staža. Mesecima kasnije, nakon početka širih radničkih protesta, resorna ministarstva počela su raditi na spajanju staža radnika pojedinih preduzeća. Nije međutim jasno na osnovu kojih kriterijuma država pojedinim poslodavcima pomaže u spajanju staža njihovih radnika, a drugima ne, niti na osnovu kojih kriterijuma nekim poslodavcima toleriše neplaćanje obaveznih doprinosa.

U Republici Srbiji postoji obavezno penzijsko osiguranje i uplaćivanje u penzijski fond zakonska je obaveza poslodavca. Obavezni fond je javni a ne privatni, što znači da poslodavac uplate vrši zajednici, a ne radniku. Ipak, radnik snosi štetu ako poslodavac krši zakon. Zaštitnik građana smatra da bi svako morao ostvarivati puno pravo na penziju iz obaveznog javnog fonda bez obzira na to da li je njegov poslodavac poštovao zakon ili ne. Dužnost državnih organa, a ne građana, je da obezbede poštovanje zakonskih obaveza poslodavaca prema javnim fondovima. Važeća zakonska rešenja štetu za nepoštovanje zakona od strane poslodavaca svaljuju na radnike.

Pojedina zakonska rešenja usvojena u 2009. godini otvaraju mogućnost novih problema. Zakon o kulturi, u članu 50, otvara mogućnost diskriminacije radnika u ustanovama kulture, tako što se zakonski tekst može tumačiti tako da rad na neodređeno vreme u ustanovama kulture predstavlja izuzetak na koje imaju pravo žene sa preko 17,5 i muškarci sa preko 20 godina staža. Bez obzira na to što su Zaštitnik građana i Ministarstvo kulture saglasni u tome da Zakon ne treba primenjivati na taj način, njegova sporna odredba ostaje da visi kao mač nad glavom zaposlenima u važnoj društvenoj oblasti.

Sindikati su Zaštitniku građana najčešće ukazivali na izostanak obaveznog socijalnog dijaloga pri donošenju mera koje se tiču prava radnika.

U jednom delu Republike Srbije, Kosovu i Metohiji, nad kojim je Rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija broj 1244 odgovornost preuzela međunarodna zajednica (UNMIK u civilnom, a NATO u vojnem aspektu), poštovanje ljudskih, a posebno manjinskih prava i sloboda mnogo je problematičnije.

Ostvarivanje i zaštita prava srpskog i ostalog nealbanskog stanovništva na Kosovu daleko su od međunarodnih standarda, posebno u oblasti bezbednosti, slobode kretanja, zaštite imovine, verskih i drugih prava. Prema izveštajima organizacija koje deluju na teritoriji Kosova, tamo su najugroženija prava na život i bezbednost, kao i na slobodu kretanja. Kamenovanje i ostali oblici zastrašivanja nastavljaju da ugrožavaju kosovske Srbe kada putuju van područja u kojima su većina. Izveštava se i o napadima na sveštenstvo i vernike Srpske pravoslavne crkve, kao i o vandalizmima koji su usmereni na crkvu i njenu imovinu. Budući da se prava i slobode građana na Kosovu ne ostvaruju pred organima Republike Srbije (izuzev u manjem delu), tako ne postoje ni faktički uslovi za ostvarivanje nadležnosti Zaštitnika građana na teritoriji Kosova i Metohije, pa tamošnja situacija nije predmet daljih razmatranja u ovom izveštaju.

## OPŠTI PREGLED LJUDSKIH I MANJINSKIH SLOBODA I PRAVA U REPUBLICI SRBIJI

**Ukupno posmatrano, uz odstupanja koja su pri uopštavanju neizbežna, ljudska i manjinska prava i slobode u Republici Srbiji se štite i poštuju, pri čemu propisi garantuju viši njivo od onog koji je dostignut u praksi.**

Ljudske i manjinske slobode i prava, koje je Zaštitnik građana, u skladu sa čl. 1. st. 2. Zakona o Zaštitniku građana dužan posebno da štiti i unapređuje, uži su pojam od prava građana. Ovaj pregled načinjen je s obzirom na katalog ljudskih i manjinskih prava i sloboda sadržanih u Ustavu Republike Srbije, pri čemu je posebna pažnja posvećena oblastima zaštite prava predviđenim članom 6. st. 2. Zakona o Zaštitniku građana (prava lica lišenih slobode, ravnopravnost polova, prava deteta, prava pripadnika nacionalnih manjina i prava osoba sa invaliditetom).

### ZABRANA DISKRIMINACIJE, PRAVA POSEBNO RANJIVIH GRUPA I SRODNA PRAVA I SLOBODE

Zaštitnik građana zabeležio je tokom 2009. godine u postupcima koje je vodio i iz drugih saznanja diskriminaciju u radu organa uprave prema osobama sa invaliditetom, rodnu diskriminaciju, diskriminaciju osoba manjinske seksualne orijentacije, diskriminaciju pripadnika nacionalnih manjina, starijih osoba i manjinskih grupa.

Oblast diskriminacije u 2009. godini obeležilo je, s jedne strane, donošenje Zakona o zabrani diskriminacije i drugih značajnih propisa u ovoj oblasti, čime je upotpunjeno pravni okvir za sprovođenje Ustavom utvrđene zabrane diskriminacije, i sa druge strane, neodržavanje zakazanog javnog skupa osoba manjinske seksualne orijentacije (Povorka ponosa) i drugih građana opredeljenih protiv diskriminacije LGBT osoba, zbog nemogućnosti državnih organa da obezbede mirno i bezbedno odvijanje skupa.

### Prava osoba sa invaliditetom

Procenjuje se da je u Srbiji 2009. godine živelo oko 800.000 osoba sa invaliditetom. Glavne karakteristike društvenog položaja osoba sa invaliditetom su nedovoljna vidljivost i participacija u društvu, a posebno se ističu problemi koji se odnose na (ne)inkluzivno obrazovanje, visoku stopu nezaposlenosti, siromaštvo, diskriminaciju, političku nepredstavljenost, široku rasprostranjenost nasilja. To proizilazi iz postupaka koje je Zaštitnik građana vodio po pritužbama i sopstvenoj inicijativi, kao i iz kontakata sa udruženjima i organizacijama osoba sa invaliditetom. Zaštitnik građana je posećivao ne samo ustanove socijalne zaštite za odrasle osobe sa invaliditeom, nego i ustanove za osobe najstarije životne dobi čiji korisnici po pravilu imaju neki oblik invalidnosti (slabovidost, teška pokretnost ili nepokretnost i dr.).

**Novi zakoni.** Protekla 2009. godina je karakteristična po donošenju niza zakona kojima se uređuje status osoba sa invaliditetom. Usvojen je Zakon o zabrani diskriminacije, Zakon o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, kao i Zakon o potvrđivanju Opcionog protokola uz Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom. Donet je i Zakon o planiranju i izgradnji, koji sadrži standarde pristupačnosti, obavezne tehničke mere, standarde i uslove projektovanja, planiranja i izgradnje, kojima se osigurava nesmetano kretanje i pristup osobama sa invaliditetom, deci i starim osobama. Dalje, Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom predviđa podsticajne mere za poslodavce u slučaju zapošljavanja ljudi koji imaju invaliditet, kao i mere i aktivnosti za profesionalnu rehabilitaciju. Ovaj zakon bi trebalo da poveća zapošljavanje, poboljša standard, uslove života i društvenu integraciju te kategorije stanovništva. Po donošenju Zakona procenjeno je da najmanje 7.000 osoba sa invaliditetom treba da na osnovu tog Zakona dobije šansu za radno mesto s obzirom na kvotni

sistem koji bi primoravao velike firme da zapošljavaju osobe sa invaliditetom. Primena kvota koje obavezuju poslodavca sa 20 radnika da angažuje jednu osobu sa invaliditetom, odnosno preduzeće koje broji 50 zaposlenih da angažuje dvoje sa invaliditetom, očekuje se tek tokom 2010.

Donošenjem navedenih zakona oblast prava osoba sa invaliditetom je postala dobro regulisana, te problemi u praksi proističu iz nedovoljne primene propisa.

**Zaposlenost.** Prema podacima Ministarstva rada i socijalne politike, u 2009. godini je oko 70 odsto invalidnih osoba bilo siromašno, a stopa njihovog zapošljavanja je i dalje veoma niska. Više od 80 odsto ne radi, a većina preživljava od socijalne pomoći - invalidnine, dodatka za tuđu negu i pomoć.

Na evidenciji nezaposlenih Nacionalne službe za zapošljavanje nalazi se 22.758 osoba sa invaliditetom u Srbiji, a samo mali broj njih nađe posao (u prvoj polovini 2009. godine zaposlilo se svega 68 osoba). Samo osnovnu školu ima 51 osoba, njih 87 ima treći stepen stručne spreme, 80 osoba ima četvrti stepen stručne spreme, a samo sedam osoba je završilo fakultet.

Nedovoljno se podržava obrazovanje slepih i slabovidih, slaba je podrška osobama koje idu na redovno školovanje, takozvano inkluzivno obrazovanje. Nacionalna služba za zapošljavanje se trudi da im pomogne da nađu posao u struci, a pokušava da ih stimuliše da kroz razvoj nekih hobija dođu do zarade. Međutim, broj oglasa za poslove koji su dostupni osobama sa invaliditetom, prema podacima specijalizovanih organizacija za posredovanje u zapošljavanju, je još od početka 2009., u stalnom padu.

**Politička participacija** Ne može se govoriti o inkluziji bilo koje marginalizovane grupe, bez političke dimenzije. Nije dovoljan samo humanitarni pristup u vidu pomoći osobama sa invaliditetom, već je nužno da one budu uključene u politički život i da u okviru institucija i političkih stranaka promovišu svoje interese, odnosno da učestvuju u donošenju odluka o pitanjima koja se na njih najviše i odnose. Političke stranke su uglavnom otvorene za prihvatanje u članstvo osoba sa invaliditetom, ali ove osobe su nedovoljno motivisane da se uključe u njihov rad, jer teško mogu da dođu do pozicija da bi ostvarili uticaj na stranačke odluke, a i često su izložene zloupotrebama zarad partijskog marketinga. Istraživanje o diskriminaciji osoba sa invaliditetom pokazuje je da su nedovoljno aktivne, što dovodi do pojave takozvanog „getoaktivizma“ i sklonosti ka samoizolaciji, osećanju bespomoćnosti i beskorisnosti. Istraživanje ukazuje i na minimalan nivo aktivizma u drugim organizacijama, kao što su političke partije, sindikati i nevladine organizacije. Oko 20% osoba sa invaliditetom je zadovoljno mogućnošću ostvarivanja svojih političkih prava, bilo da je reč o izbornim pravima ili o političkom delovanju, dok je oko 87% ovih osoba uključeno u udruženja koja se bave poboljšanjem njihovog položaja. Od toga su dve trećine aktivni članovi ovih organizacija.

**Pristupačnost** U Srbiji još uvek nije postignut minimum fizičke pristupačnosti za osobe s invaliditetom, iako se u poslednje vreme vide pomaci (nekoliko oborenih trotoara u centru grada, rampi i zvučnih semafora). Pristupačnost podrazumeva sve ono što osobama sa invaliditetom omogućava da žive samostalno i učestvuju u svim aspektima života ravnopravno sa drugim ljudima. Pristupačnost nije samo građevinsko prilagođavanje namenjeno korisnicima kolica (koji se često smatraju simbolom osoba sa invaliditetom), već ne treba zaboraviti i osobe sa drugim vrstama i kategorijama invalidnosti, na primer slepe, slabovide, gluve i gluvoneme, osobe koje koriste razna pomagala i proteze, mentalno nedovoljno razvijene osobe i slično. Pristupačnost obuhvata pristup fizičkoj sredini, javnim sadržajima, odnosno objektima javne namene (škole, bolnice, pošte, banke, ustanove kulture), pristup saobraćajnicama, pristup prevozu i prevoznim sredstvima, pristup informacijama i komunikacijama. Potrebno je promovisati i poštovati takozvani princip univerzalnog dizajna i dizajna za sve, ravnopravno, fleksibilno, jednostavno korišćenje, uočljivost informacija, korišćenje uz male fizičke napore, adekvatnost veličine i dovoljnost prostora za pristup, dosezanje, rukovanje i korišćenje.

---

## Postupanje Zaštitnika građana po pritužbama u oblasti prava osoba sa invaliditetom

### Pritužbe

Zaštitnik građana je 2009. godine primio 75 pritužbi koje se odnose na povrede prava osoba sa invaliditetom, a na osnovu uočene potrebe u 3 slučaja je pokrenuo postupak po sopstvenoj inicijativi. Pored postupanja u navedenih 78 slučajeva, Zaštitnik građana je nastavio da vodi postupak po 10 pritužbi iz 2007. i 2008. godine. Ukupno je, dakle, u 2009. godini, Zaštitnik građana postupao u 88 slučajeva iz oblasti prava osoba sa invaliditetom.

Pritužbe su u 44 slučaja podnosila lica muškog pola, u 27 slučajeva lica ženskog pola, a 4 pritužbe su podnela udruženja građana.

### Najčešće povrede prava

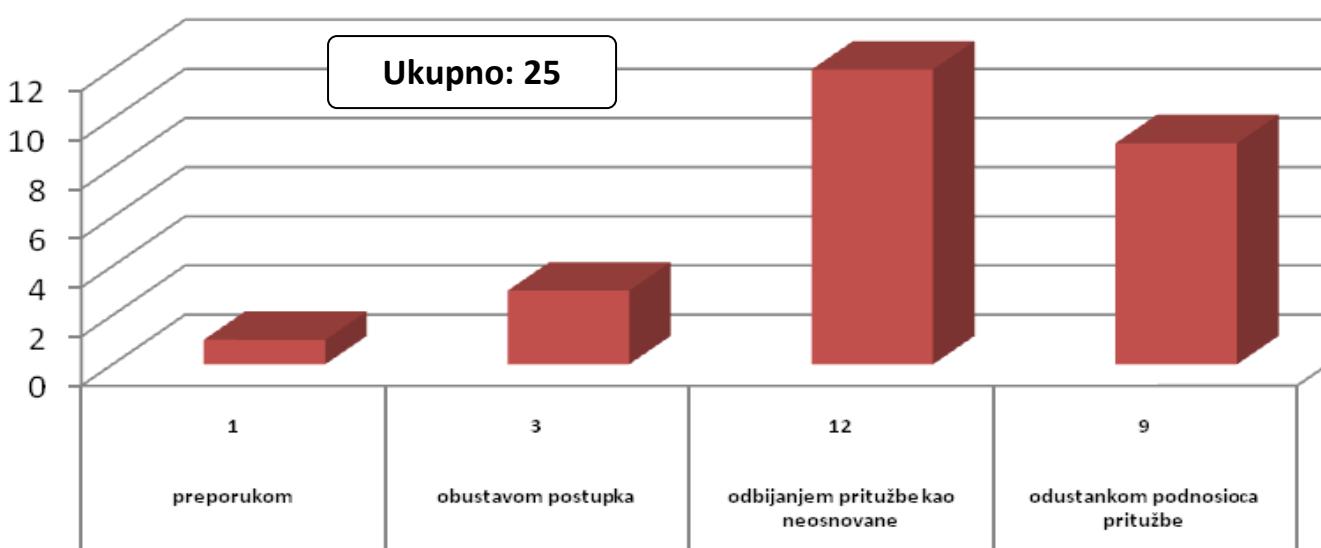
Pritužbe koje prima Zaštitnik građana od strane osoba sa invaliditetom najčešće se odnose na probleme određivanja novčane naknade za pomoć i negu drugog lica, na probleme u vezi sa penzijama i invalidskim penzijama, na nemogućnost zaposlenja, tešku materijalnu situaciju, stambene odnose, poreze, odnose unutar i sa udruženjima, smeštaj u ustanovi socijalne zaštite, banjsko lečenje, ostvarivanje porodičnih odnosa, upis u evidenciju i sticanje statusa osobe sa invaliditetom, prava iz radnih odnosa, kao i na dostupnost. U praksi Zaštitnika građana je zapaženo da se osobe sa invaliditetom često javljaju kao stranke koje traže savetodavnu pomoć.

Struktura pritužbi koje je primio Zaštitnik građana od strane osoba sa invaliditetom tokom 2009. godine ukazuje da se 11 pritužbi odnosi na povredu prava iz oblasti socijalne zaštite, 11 na penzijsko-invalidsko osiguranje, 6 na povrede prava iz radnog odnosa, 6 na slučajeve različite diskriminacije. Ostale pritužbe se odnose na različite povrede prava, i to: na zdravstevnu zaštitu, medicinsku rehabilitaciju, upućivanje na banjsko lečenje, rad zaposlenih u udruženjima osoba sa invaliditetom, gradskih i opštinskih organa uprave, poreske uprave, službe za zapošljavanje i slično.

### Završeno postupanje Zaštitnika građana u oblasti prava osoba sa invaliditetom

Postupajući u 88 slučajeva iz oblasti prava osoba sa invaliditetom tokom 2009. godine, Zaštitnik građana je završio postupanje u 59 slučajeva, i to 10 iz 2008. i 49 iz 2009. godine. Postupanje u navedenih 49 slučajeva završeno je na način da su 24 pritužbe odbačene jer nije bilo osnova da se vodi postupak, a u preostalih 25 slučajeva pokrenut postupak je okončan na sledeći način: preporukom (1), obustavom postupka (3), odbijanjem pritužbe kao neosnovane (12) i odustankom podnosioca pritužbe (9). (Videti grafikon 1). Zaštitnik građana nastavlja postupanje u ostalim slučajevima.

**Grafikon 1. - Okončan postupak Zaštitnika građana u oblasti prava osoba sa invaliditetom**



Zaštitnik građana je u oblasti prava osoba sa invaliditetom pokrenuo ukupno tri postupka po sopstvenoj inicijativi, od čega dva radi kontrole pravilnosti i zakonitosti rada RF PIO, a jedan radi kontrole rada Ministarstva zdravlja (kojom prilikom je traženo izjašnjenje i Ministarstva rada i socijalne politike). Jedan postupak - prema RF PIO je obustavljen, jer je ovaj organ otklonio nedostatak u radu, dok su preostala dva postupka još u toku.

#### **Uočeni nedostaci u radu organa uprave u oblasti prava osoba sa invaliditetom**

Dom za odrasla invalidna lica „Dr Dragiša Vitošević“ - Bežanijska kosa. Poseta je izvršena nakon pritužbe jedne od korisnica. Predmet kontrole su bili uslovi boravka korisnika, njihova zdravstvena zaštita, struktura zaposlenih i njihovo postupanja prema korisnicima i poštovanje prava korisnika. Obavljen je niz individualnih razgovora sa korisnicima tokom posete, kao i u narednim sukcesivnim posetama. Zaključeno je da su uslovi boravka generalno na zadovoljavajućem nivou, ali se ukazuje na postojanje konfliktnih situacija u međuljudskim odnosima. Zaključeno je da će rad ove institucije biti redovno praćen, o čemu je uprava Doma i obaveštena.

Dom za odrasla invalidna lica Doljevac, kod Niša. Do posete je došlo pošto je od strane udruženja osoba sa invaliditetom i jedne narodne poslanice ukazivano da je nivo smeštaja korisnika u toj ustanovi loš, da čak nedostaje pijača voda i drugi elementarni uslovi. Konstatovano je da su ti navodi tačni, odnosno da postoje nedostaci u tretmanu korisnika i korisnica. Ishrana se još uvek kompletira donacijama humanitarnih organizacija. Opšti zaključak je da se sve teža materijalna situacija, sa kojom se suočavaju sve socijalne ustanove, odražava i na standard života u Domu u Doljevcu, koje zaposleni uz velike napore nastoje da prevaziđu. Kao jedan od najvećih problema se ipak pokazao nedostatak stalno angažovanog stručnog osoblje medicinske struke, dok korisnici ukazuju i na nedostatak mogućnosti da radnim angažovanjem ostvare dodatnu zaradu, kao i udaljenost Doma od kulturnih i drugih urbanih sadržaja.

Kontrolna poseta Domu za stara lica u Mladenovcu obavljena je nakon informacija iz anonimne pritužbe u vezi sa poštovanjem kućnog reda u ustanovi kojom se ukazivalo na postojanje nasilja. Nije utvrđena nepravilnost u postupanju. Iako broj zaposlenih u odnosu na broj korisnika Centra zadovoljava standarde u ovoj oblasti, potrebno je kod strukture zaposlenih staviti akcenat na lica koja neposredno rade sa korisnicima (negovateljice, medicinske sestre, lekari). Programi društveno-kulturnog

angažovanja ovih lica su retki. Korisnici pate za svojim domovima, za svojom ranijom životnom sredinom, okruženjem, a najviše ih tišti osećaj napuštenosti od strane njihove dece i bližih srodnika.

Kontrolna poseta Gerontološkom centru u Pančevu je obavljena po sopstvenoj inicijativi. Reč je o ustanovi koja bi mogla da služi za primer u ovoj oblasti sa visokorazvijenim smeštajnim kapacitetima i dobrom organizacijom rada.

Kontrolna poseta Domu za slepa i slabovidna lica „Zbrinjavanje“ u Pančevu je organizovana posle poseta udruženjima slepih i slabovidnih gde je ukazivano na loše smeštajne uslove i nezadovoljavajući tretman korisnika u toj ustanovi. Opšti utisak je da je standard življenja u ovom Domu zaista veoma nizak, objekat je nenamenski građen, preveliki je broj korisnika smeštenih po sobama, nedovoljno je sanitarnih čvorova, vidljiv je nedostatak kompjutera i programa za slepe i slabovide, malo rekreativnih aktivnosti i terapija.

Dom za odrasla invalidna lica „Dr Dragiša Vitošević“ - Bežanijska kosa posećen je povodom Međunarodnog dana ljudskih prava. U odnosu na prethodnu posetu konstatovan je da Dom u okviru svojih mogućnosti unapređuje uslove života korisnika, da nema konfliktnih situacija, kako između samih korisnika, tako ni između korisnika i zaposlenih, ali da i dalje postoji određena pasivnost i depresivnost u ponašanju korisnika.

Zaštitnik građana smatra da ustanove socijalne zaštite za odrasle osobe sa invaliditeom i osobe najstarije životne dobi, iz praktičnih razloga ne bi trebalo ukidati (za razliku od sličnih ustanova čiji su korisnici deca). Razlog tome je što ove ustanove, kada su u pitanju odrasle osobe sa invaliditeom i osobe najstarije životne dobi, predstavljaju najčešće jedinu opciju za ova lica. S obzirom na još uvek dovoljno veliki broj tih lica, posebno na listama „čekanja“ da se osloboди neko mesto u ustanovi, to opravdava ne samo postojanje navedenih ustanova, već i proširivanje njihovih kapaciteta.

#### **Prikaz karakterističnih postupaka u radu organa uprave u oblasti prava osoba sa invaliditetom**

U pritužbama Zaštitniku građana, osobe sa invaliditetom ukazuju da im se prava uskraćuju posebno u pogledu novčane naknade za pomoć i negu drugog lica, u oblasti radnopravnih i stambenih odnosa, kao i po pitanju lečenja, smeštaja u socijalne ustanove i dr.

Osobe sa invaliditetom se najčešće obraćaju Zaštitniku građana nezadovoljni novčanom naknadom za pomoć i negu drugog lica. Osobe sa invaliditetom i njihova udruženja ukazuju na različite kriterijume koje primenjuju lokalne, odnosno gradske komisije koje odlučuju o pravu na tuđu pomoć i negu. Jedan od problema je i taj što pravo na tuđu pomoć i negu može da ostvari osoba koja ima invaliditet 100% po jednom osnovu, dok osobe koje imaju invaliditet po više osnova, a ni po jednom 100%, ne mogu da ostvare ovo pravo jer nije moguće «sabiranje» telesnih oštećenja. Zaštitnik građana nema mogućnost da dovodi u pitanje ocene komisija, te pritužbe kojima je to traženo nisu mogle biti prihvачene.

Po pritužbi na rad RF PIO zbog nepostupanja u roku po zahtevu za priznavanje prava na novčanu naknadu za pomoć i negu drugog lica, pokrenut je postupak kontrole pravilnosti i zakonitosti rada organa. Fond je blagovremeno dostavio odgovor u kome je naveo da je došlo do propusta u radu filijale. Nakon intervencije Zaštitnika građana, Fond je uputio izvinjenje pritužiocu, sproveo žalbeni postupak u kome je usvojena pritužiočeva žalba. Ponovni postupak je sproveden u najkraćem roku i pritužilac je ostvario pravo.

Pritužilja sa težim zdravstvenim problemima je ukazala na stambeni problem koji ima nakon nadogradnje stambene zgrade koje je izazvalo oštećenja u njenom stanu. Navela je da se obraćala investitoru koji nije želeo da otkloni oštećenja. Nakon toga obratila se Odeljenju za inspekcijske poslove - Građevinskom inspektoratu, Opštinske uprave gradske opštine, koja je samo izašla na teren i nije joj dostavila zapisnik, niti preduzimala druge radnje. Imajući u vidu navode u pritužbi, zdravstvene

probleme i socijalnu situaciju pritužilje, Zaštitnik građana je zatražio informaciju od nadležnog odeljenja opštinske uprave. Nakon prijema odgovora konstatovano da je nadležni opštinski organ uprave postupa u skladu sa svojim nadležnostima, ali da bi naknadu štete trebalo da izvrši investitor, te je pritužilja upućena da pokrene odgovarajući postupak pred sudom.

Pritužilac se žalio na rad RF PIO zbog nepostupanja u roku po zahtevu za utvrđivanje prava na isplatu razlike zarade između zarade na radnom mestu na kojem je ranije radio i zarade na drugom radnom mestu na koje je raspoređen nakon utvrđene invalidnosti. Pokrenut je postupak kontrole pravilnosti i zakonitosti rada nadležne Filijale RF PIO. U dostavljenom odgovoru RF PIO je potvrđeno da je bilo propusta u radu jer odgovarajuća rešenja, prvostepena i po žalbi, nisu doneta u roku. U međuvremenu su otklonjene štetne posledice po pritužiocu, tako što je sproveden postupak po zahtevu/žalbi i delimično je usvojen njegov zahtev. U delu u kojem nije usvojen njegov zahtev, pritužilac je pokrenuo upravni spor, te je Zaštitnik građana u tom delu njegovu pritužbu odbacio kao preuranjenu.

Osobe sa invaliditetom i drugi zainteresovani građani podnose pritužbe zbog nepostojanja pristupa za osobe sa invaliditetom u javne objekte i stambene zgrade, kao i unutar istih. U tom pogledu uočen je napredak samo u većim gradovima. Novim Zakonom o planiranju i izgradnji uvedena je obaveza investitora da obezbedi pristupačnost građevinskog objekta i za osobe sa invaliditetom, za šta se i Zaštitnik građana zalagao.

Zaštitnik građana je sarađivao sa Zaštitnikom građana grada Beograda, ukazujući na nedovoljan broj „zvučnih“ semafora, neophodnih za bezbedno kretanje slepih i slabovidih osoba u frekventnom saobraćaju užeg gradskog jezgra. Nakon intervencije Građanskog branitelja grada Beograda, gradski Sekretarijat za saobraćaj je obavestio Zaštitnika građana da je izrada projekta novih semafora poverena za to specijalizovanoj instituciji, kao i da će prvih deset semafora biti postavljeno na najfrekventnije raskrsnice u Beogradu.

Pritužbe na dostupnost smeštaja u ustanovi socijalne zaštite, banjsko lečenje odnose se na probleme obezbeđivanja i odugovlačenja sa obezbeđivanjem smeštaja u nekoj od ustanova socijalne zaštite, upućivanje na banjsko lečenje, neprimanje na lečenje u stacionarnim uslovima i sl. Jedan pritužilac je ukazao na navodno nepravilno postupanje ordinirajućeg fizijatra centra za rehabilitaciju u banjskom lečilištu. Ukazuje da mu je specijalista - ortoped predložio medicinsku rehabilitaciju u stacionarnim uslovima zbog problema koji su nastali tokom operativnog zahvata na skočnom zglobu leve noge, a da ordinirajući fizijatar u banjskom Centru za rehabilitaciju nije htio da ga primi na lečenje u stacionarnim uslovima, već samo u privatni smeštaj. Pošto se nije obratio pisanim zahtevom direktoru banjskog Centra za rehabilitaciju za zaštitu svojih prava, upućen je da se pisanim zahtevom najpre obrati direktoru Centra za rehabilitaciju, a ukoliko ne primi odgovarajući odgovor u roku od 30 dana, da se ponovo obrati Zaštitniku građana, što se nije desilo.

Aktivnostima Zaštitnika građana u oblasti prava osoba sa invaliditetom rukovodila je zamenica Zaštitnika građana zadužena za ovu oblast prof. dr Zorica Mršević.

## Ravnopravnost polova

Povrede prava u oblasti ravnopravnosti polova odnose se na različite oblasti rodne ravnopravnosti (mobing, diskriminacija, radni odnosi), kao i na nasilje u porodici.

Posle višegodišnjih napora Srbija je konačno dobila dugo očekivana sistemska dokumenta od značaja za institucionalno regulisanje ravnopravnosti polova, i to Nacionalnu strategiju za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti, i Zakon o ravnopravnosti polova. Međutim, iako su poslednjih

godina stvoren normativni okviri, i u 2009. godini Zaštitnik građana je uočio nedostatak kapaciteta za primenu zakonskih propisa i potrebih mera.

Kroz praksu Zaštitnika građana tokom 2009. godine uočeno je da položaj žena u negativnom smislu karakteriše loš socioekonomski položaj, kao i kontinuirano prisustvo rodno zasnovanog nasilja sa brojnim tragičnim posledicama. Stručni izveštaji, podaci nevladinih organizacija i mediji ukazuju da se tokom 2009. povećao broj nezaposlenih žena, da je veliki broj njih ostao bez posla sa neisplaćenim zaradama, otpremninama, nepovezanim radnim stažom i bez ikakvih mogućnosti da se ponovo zaposle, čime se nastavio trend prethodnih godina. Na primer, na evidenciji Nacionalne službe zapošljavanja u Beogradu u avgustu 2009. je bilo 55.462 žena (56,2%). Stopa nezaposlenosti žena u Srbiji je 24%, a muškaraca 16%. Žena gotovo da nema na rukovodećim pozicijama u privatnom poslu, a visina prosečne zarade za radno mesto na kojem je žena je za oko deset hiljada manja nego ako je na tom istom radnom mestu muškarac. Dok su danas stariji muškarci školovaniji, dotle je među mlađima obrnuto - više žena završava više i visoke škole, a muškarci dominiraju sa srednjom školskom spremom. Struktura zaposlenih prema školskoj spremi pokazuje da je među zaposlenim ženama 25% sa osnovnom školom (isto kao i muškaraca), 53% sa srednjom školom (60% muškaraca), dok je njih 22% sa visokom školom (15% muškaraca). Struktura zaposlenih prema zanimanjima otkriva da je među stručnjacima 53% žena, a 47% muškaraca.

Nepovoljan položaj žene ogleda se i u činjenici da je Srbija na poslednjem mestu u Evropi po broju korisnica kontraceptivne pilule i hormonske spirale. U Srbiji se, prema procenama zdravstvenih radnika, godišnje obavi između 150 i 200 hiljada abortusa kod žena koje uglavnom ne koriste savremena sredstva kontracepcije, dok je stopa prekida trudnoće znatno niža u zemljama zapadne Evrope, u kojima ih žene koriste.

Specifičnost oblasti rodne ravnopravnosti je tzv. treća vrsta diskriminacije, strukturalnog tipa, koja je češća od diskriminacije individualnog i institucionalnog tipa. Radi se o predrasudama duboko ugrađenim u temelje društva o ulogama polova i „prirodnoj“ zadatosti tih uloga, koje su nastale u tradicionalnom društvenom kontekstu. Zbog toga se slučajevi kršenja rodne ravnopravnosti često ne sagledavaju kao kršenje prava konkretnе osobe, već kao dugotrajna rodno diskriminativna praksa pojedinih institucija koja pogađa mnoge u sličnoj situaciji. Često se takvi slučajevi shvataju kao „prirodno“ stanje stvari, na tradiciji zasnovana „normalna“ ili bar teško promenljiva situacija. To se posebno odnosi na slučajeve porodičnog nasilja koje akteri, pa i same žrtve, retko prijavljaju i skrivaju je kao porodičnu «sramotu» a institucije su nevoljne da intervenišu u «privatnim odnosima». Zbog te specifičnosti se mnogo češće od drugih, slučajevi porodičnog nasilja pokreću po sopstvenoj inicijativi Zaštitnika građana.

Efekti krize različito pogađaju žene i muškarce. Siromaštvo, nezaposlenost, diskriminacija u radnim odnosima imaju pol, pa iako su i žene i muškarci sve siromašniji, nezaposleniji i diskriminisani u vremenima krize, to po već postojećim mehanizmima rodne neravnopravnosti više pogađa žene.

Diskriminacija žena se sprovodi kako prilikom zapošljavanja, tako i prilikom ostvarivanja prava iz radnog odnosa, napredovanja, profesionalnog usavršavanja i prilikom dobijanja otkaza. Sve više žena radi na najslabije plaćenim poslovima, u najsirošnjim privrednim granama i uslužnim delatnostima, dok je razlika u primanjima muškaraca i žena sve veća.

Slučajevi porodičnog nasilja su tipična kršenja prava žena, to je rodno zasnovano nasilje na koje institucije prečesto nemaju adekvatan i blagovremen i odgovor, čime se krše prava žena na život, telesni integritet, mentalno zdravlje, slobodu kretanja, dostojanstvo ličnosti.

Broj sklopljenih brakova u Srbiji u proteklih 18 godina je u konstantnom padu. Od 1991. do 2008. broj bračnih zajednica u Srbiji opao je za preko 6.800. Svaki peti bračni par u Srbiji zajednički život završava u brakorazvodnoj parnici. Za žene je uzrok nasilje (psihičko, fizičko ili ekonomsko), alkoholizam i različite

vrste zavisnosti (od kocke, posla, ljubavnice). Muškarac najčešće donosi odluku o razvodu kada proceni da žena ne prihvata svoju tradicionalnu polnu ulogu i da porodica ne predstavlja centar njenog univerzuma, odnosno kada ona ima socijalni život i ekonomski je nezavisna.

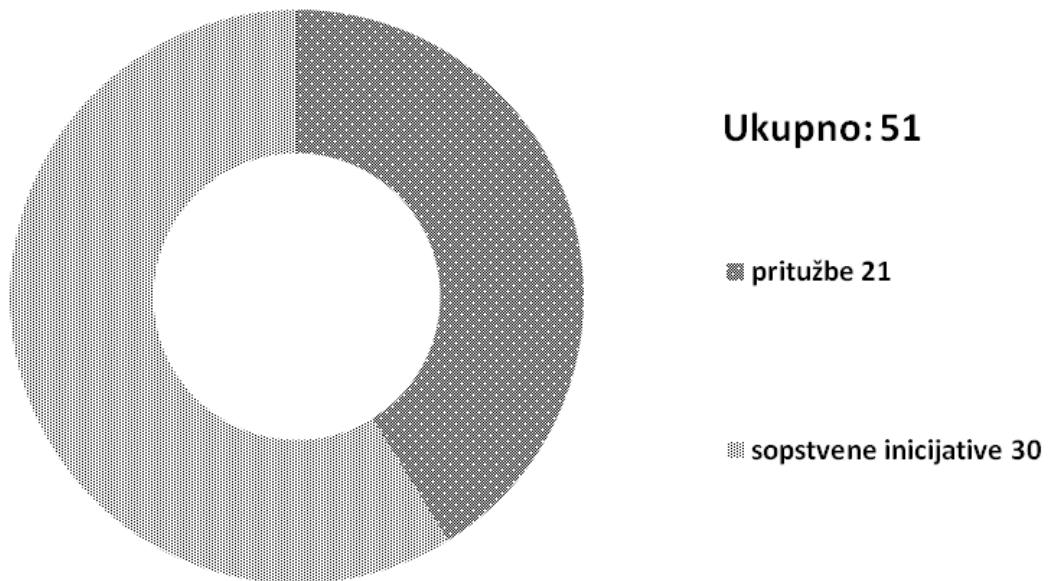
Smanjenje opšteg nivoa javnog nasilja, dakle onog koji se dešava na ulicama, ugostiteljskim objektima, sportskim stadionima, dvoranama i dr, počinje suzbijanjem nasilja u porodici. Sprečavanje porodičnog nasilja, osim zaštite neposrednih žrtava, ima pozitivan, dugotrajan efekat na sprečavanje opšteg nasilja u društvu tj. pojave poznate kao «brutalizacija društva».

## **Postupanje Zaštitnika građana po pritužbama u oblasti ravnopravnosti polova**

### **Pritužbe**

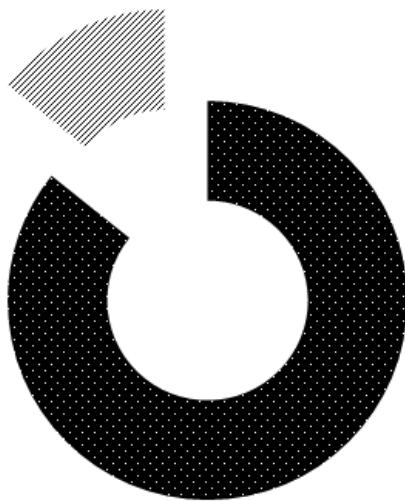
Zaštitnik građana je 2009. godine primio 21 pritužbu koja se odnosi na oblast ravnopravnosti polova, a na osnovu uočene potrebe u 30 slučajeva pokrenuo je postupak po sopstvenoj inicijativi. (Videti grafikon 2). Pored postupanja u navedenih 51 slučaju, Zaštitnik građana je nastavio da vodi postupak i po 5 pritužbi iz 2007. i 2008. godine. Ukupno je, dakle, u 2009. godini, Zaštitnik građana postupao u 56 slučajeva iz oblasti ravnopravnosti polova.

**Grafikon 2. – Primljene pritužbe i sopstvene inicijative u oblasti ravnopravnosti polova**



Od 21 pritužbe koje se odnose na povredu prava u oblasti ravnopravnosti polova, 18 pritužbi se odnosi na različite oblasti rodne ravnopravnosti (mobing, diskriminacija, radni odnosi), a tri na nasilje u porodici. (Videti grafikon 3).

### Grafikon 3. – Pritužbe u oblasti ravnopravnosti polova, prema materiji na koju se odnose



**Ukupno: 21**

■ mobing, diskriminacija, radni odnosi 18

▨ nasilje u porodici 3

Sve pritužbe su podneli građani, i to žene 16, a muškarci 5.

Od 30 postupaka pokrenutih po sopstvenoj inicijativi, Zaštitnik građana je 29 postupaka pokrenuo zbog nasilja u porodici i to u situacijama kada je došlo do pokušaja ubistva, ubistva i/ili samoubistva usled porodičnog nasilja.

### Organii protiv kojih je pokrenut postupak

Zaštitnik građana je pokrenuo postupke kontrole pravilnosti rada centara za socijalni rad i policije, prevashodno na osnovu sopstvenih saznanja, sa ciljem predlaganja mere za efikasnije postupanje tih organa. Postupci su pokrenuti u slučajevima kada je nasilje rezultiralo ubistvom partnerke/partnera i/ili teškim povredama, a počinilac je izvršio ili pokušao da izvrši samoubistvo. Pritužbe koje se odnose na mobing, druga prava iz rada i po osnovu rada, diskriminaciju, najčešće su povrede za koje je nadležan sud. Pritužbe su ukazivale na eventualne propuste u radu privatnih poslodavaca, centara za socijalni rad, radio-difuznih agencija, škola, ustanove kulture.

### Završeno postupanje Zaštitnika građana u oblasti ravnopravnosti polova

Postupajući u 56 slučajeva iz oblasti ravnopravnosti polova tokom 2009. godine, Zaštitnik građana je završio postupanje u 23 slučaja. Postupanje je završeno na način da je 12 pritužbi odbačeno jer nije bilo osnova da se vodi postupak, a 11 pokrenutih postupaka je okončano na sledeći način: preporukom (1), obustavom postupka (7), odbijanjem pritužbe kao neosnovane (1) i odustankom podnosioca pritužbe (2). Zaštitnik građana nastavlja postupanje u ostalim slučajevima.

Postupci kontrole su uglavnom bili ograničeni na razmenu pisanih podnesaka, a ne lično obavljenu kontrolu, jer su organi otvoreno i bez ustezanja odgovarali na postavljena pitanja i detaljno prikazivali svoje postupanje.

## **Uočeni nedostaci u radu organa uprave u oblasti ravnopravnosti polova**

Zaštitnik građana je konstatovao postojanje propusta u razmeni informacija između institucija, i to policije sa jedne strane i centara za socijalni rad, zdravstvenih službi i drugih institucija sa druge strane, što je uglavnom posledica nepostojanja preciznih protokola o njihovoj saradnji.

Organi uprave u oblasti ravnopravnosti polova u svojim organizacionim strukturama i načinima funkcionisanja, često po automatizmu ranije formiranih praksi, primenjuju stereotipe o rodnim odnosima i porodično nasilje tretiraju kao privatni odnos muškarca i žene, što dovodi do neblagovremene primene zakonskih ovlašćenja koja postoje za svaki oblik nasilja, bez obzira na mesto dešavanja i aktere.

Zaštitnik građana je utvrdio je da nema jasno definisanih mera i radnji za svakog pojedinca unutar stručnih službi postupajućih organa, koje bi bili obavezni da preduzimaju u svakom konkretnom slučaju. Izvrsioci, zbog zakonskih nedorečenosti, imaju isuviše široko „diskreciono“ pravo o postupanju u konkretnom slučaju. Takođe, neophodno je da se aktivnosti izmeste „iz kancelarije“ na teren.

Neprihvatljiva je ležernost koju organi iskazuju u lokalnim, manjim sredinama. Policijske uprave bi morale da saznanja policajaca pozornika o postojanju porodičnog nasilja na terenu neodložno proslede centrima za socijalni rad, kao i obrnuto. Međusobna saradnja mora da bude jasno i konkretno definisana, kako bi prevencija bila efikasna.

## **Prikaz karakterističnih postupaka u oblasti ravnopravnosti polova**

**Diskriminacija žena na radu i u vezi s radom** sprovodi se kako prilikom zapošljavanja, tako i prilikom ostvarivanja prava iz radnog odnosa, napredovanja, profesionalnog usavršavanja, kao i prilikom dobijanja otkaza.

*Primer: Nijedna žena pilot u Srbiji do sada nije pilotirala ni u putničkom saobraćaju, ni u privrednoj avijaciji, a ni u vojnem vazduhoplovstvu, uprkos činjenici da u našoj zemlji imamo žene profesionalne pilote, ali i žene koje su kao rezervni vojni oficiri osamdesetih godina prošlog veka prošle obuku za vojne pilote. Srbija ima žene pilote, ali ne i posao za njih, istakle su članice Udruženja žena pilota na sastanku kod Zaštitnika građana. Članice Udruženja žena letača Srbije godinama pokušavaju da dobiju posao u struci, ali u „Jat ervezu“ za njih još uvek nema mesta.*

*Primer: Nevladine organizacije obavestile su Zaštitnika građana da su u Novom Pazaru, tokom privatizacije fabrike „Trikotaža“, otpremnine isplaćene samo nekim, a ne svim radnicima. Petnaestak radnika kojima nije isplaćena otpremnina, u očajanju i nemogućnosti da ostvare svoja prava, počele su dugotrajni, iscrpljujući štrajk glađu. Posetile su ih predstavnice Zaštitnika građana.*

*Primer: U užičkoj fabričkoj „Prvi partizan“ žene su godinama radile bez ugovora o radu, i to po 12 sati dnevno u nehigijenskim uslovima, nezaštićene na rizičnim mestima. Tako je došlo do situacije da je eksplozija u ovoj fabričkoj ukazala i na rodni aspekt ove tragedije, jer su većina poginulih bile radnice.*

Diskriminacija žena je uočljiva i **u dokumentima Republičkog zavoda za statistiku**, na šta su ukazivali i mediji i nevladine organizacije.

*Primer: Republički zavodu za statistiku je po preporuci Zaštitnika građana unapredio pojedine formulacije u Upitniku za domaćinstvo i stan prilikom sprovođenja Popisa stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. godine, i to:*

*1. Pitanje „zakonsko bračno stanje“ promenjeno je u „bračni status“, jer je reč „zakonski“ suvišna, budući da je Ustavom uređeno da se brak i odnosi u braku i porodici uređuju zakonom, a da se vanbračna zajednica izjednačava sa brakom, u skladu sa zakonom, prema tome, i brak i vanbračna zajednica su uvek „zakonske“. Pored toga, imajući u vidu da navedene zajednice nastaju saglasnošću volja, a da su im prava i obaveze propisane zakonom, izraz „stanje“ promenjen je u „status“, i*

2. U Upitniku za domaćinstvo i stan u rubrici pod nazivom "Spisak članova domaćinstva" se ne upisuju podaci "ime oca a za udovice ime muža", već ime jednog roditelja, a za lica koja žive ili su živela u zajednici ime bračnog odnosno vanbračnog partnera/partnerke.

Zaštitnik građana utvrdio je postojanje propusta u radu državnih institucija koje nisu preduzimale sve potrebne i dostupne mere kako bi sprečile **porodično nasilje**.

*Primer: Prilikom pokušaja ubistva supruge i dvoje punoletne dece došlo je do nanošenja teških telesnih povreda i pokušaja samoubistva nasilnika. Nadležni centar za socijalni rad i policija imali su saznanja o pretnjama. Naime, jedno dete, kao i supruga, obratili su se nadležnom centru, informišući da ih otac, odnosno suprug, isteruje iz kuće, a policija je imala informaciju da nasilnik poseduje vatreno oružje. Nasilje je izvršeno nedelju dana nakon razgovora u Centru, a zaposleni su iz medija saznali za to. Nadležna Policijska uprava, koja takođe nije blagovremeno reagovala, obavestila je Zaštitnika građana da je po njegovoj intervenciji sproveden disciplinski postupak protiv troje zaposlenih koji su bili uključeni u postupak po prijavi deteta, odnosno supruge, i da je jedna službenica oglašena odgovornom za laku povredu radne dužnosti i izrečena joj je mera novčane kazne u iznosu od 10% od plate u trajanju od jednog meseca, a da su druga dva policijska službenika oglašeni odgovornim za tešku povredu službene dužnosti, za koju im je izrečena disciplinska mera novčane kazne u visini od 30% u trajanju od jednog meseca.*

*Primer: Ženu je ubio vanbračni suprug, a Zaštitnik građana je po sopstvenoj inicijativi, a na osnovu saznanja iz medija, pokrenuo postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada organa uprave i to nadležnog centra za socijalni rad i nadležne Policijske uprave. Naročitu težinu ovom ubistvu daje činjenica da je žrtva bila u drugom stanju, kao i da je bila majka dvogodišnjeg deteta. Prema dosadašnjim saznanjima Zaštitnika građana, žrtva je trpela višegodišnje nasilje i pretnje ubistvom. Centar za socijalni rad i policija su imali saznanja o postojanju nasilja, ali nisu preduzimane nikakve posebne mere prevencije.*

## **Problem odsustva međusobnog obaveštavanja nadležnih institucija**

Zaštitnik građana je konstatovao da postoje ozbiljni propusti u razmeni informacija između nadležnih institucija u oblasti nasilja u porodici, posebno između centara za socijalni rad, policije i zdravstvenih službi.

*Primer: Muškarac je ubio svoju suprugu. Nakon prikupljenih informacija, Zaštitnik građana je po sopstvenoj inicijativi pokrenuo postupak kontrole pravilnosti i zakonitosti rada nadležne Policijske uprave i nadležnog centra za socijalni rad. Nakon prikupljenih informacija utvrđeno je da nadležni centar za socijalni rad nije imao saznanja o postojanju nasilja, ali da nadležna Policijska uprava jeste, jer su komšije potvrdile da su nasilje prijavljivali policiji. Međutim, policija nije obavestila Centar za socijalni rad, zbog čega je jedan službenika Policijske uprave suspendovan. Podneta je krivična prijava zbog porodičnog nasilja.*

*Primer: Žena je ubijena od strane razvedenog supruga koji je nakon ubistva izvršio samoubistvo. Zaštitnik građana je po sopstvenoj inicijativi pokrenuo postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada organa uprave i to Centra za socijalni rad i Policijske uprave. Ubijena se u više navrata obraćala policiji u cilju obezbeđenja zaštite, ali osim jedne prekršajne prijave i dva upozorenja, ništa konkretnije nije usledilo. Centar za socijalni rad u svojoj evidenciji nema pritužbu niti bilo kakav dokument koji ukazuje na postojanje ovog višegodišnjeg nasilja u porodici.*

*Primer: Muškarac je ubio suprugu. Zaštitnik građana je po sopstvenoj inicijativi pokrenuo postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada nadležne Policijske uprave i nadležnog Centra za socijalni rad. Centar za socijalni rad u dostavljenom odgovoru je obavestio da je žrtva - supruga bila delimično lišena poslovne sposobnosti zbog bolesti, kao i da su o problemima u porodici znali oko 2 godine. Suprotno tome, Policija u odgovoru navodi da nije imala nikakvih saznanja o lošim porodičnim odnosima, odnosno o postojanju nasilja u porodici.*

Očigledna je potreba za uspostavljanjem koordinacije između centara za socijalni rad i područnih policijskih uprava. Takođe, potrebno je i da se doneše uputstvo o postupanju zaposlenih u slučajevima porodičnog nasilja. Nešto slično postoji u Kragujevcu gde se realizuje projekat "Podrška međusektorske saradnje i dobre prakse na polju zaštite žrtava nasilja u porodici". Potpisnici Protokola su Grad Kragujevac, Centar za socijalni rad, Policijska uprava, Dom zdravlja, Zavod za hitnu medicinsku pomoć, Kliničko bolnički centar i nevladina organizacija "Oaza sigurnosti". Protokol predstavlja prvi korak ka postizanju koordinirane saradnje nevladinih organizacija, vladinih institucija i lokalne samouprave koje učestvuju u prevenciji i zaštiti žrtava nasilja u porodici. Kragujevački Protokol je jedinstven u Srbiji i može postati model saradnje u drugim gradovima.

### **Uskraćivanje prava na isplatu novčane naknade za vreme nezaposlenosti**

Zaštitnik građana je primio pritužbe pet građanki koje su navele da im je od strane Nacionalne službe za zapošljavanje, nakon stupanja na snagu Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, uskraćeno pravo na isplatu novčane naknade za vreme nezaposlenosti. Pritužilje su istakle da su u momentu kad im je uskraćena isplata novčane naknade bile sprečene za rad po osnovu trudnoće, odnosno jedna od pritužilja zbog bolesti.

Jedna od građanki je u pritužbi navela da je na osnovu rešenja Nacionalne službe za zapošljavanje stekla pravo na novčanu naknadu u trajanju od tri meseca. Na navedeno rešenje podnela je žalbu, koja je usvojena rešenjem kojim joj je priznato pravo na novčanu naknadu u trajanju od šest meseci. Kako je u međuvremenu ostala u drugom stanju i otvorila bolovanje, stekla je pravo na produženje isplate novčane naknade, o čemu je doneto i rešenje. Filijali je redovno dostavljala nalaze lekarske komisije kojima je konstatovana privremena spričenost za rad. Filijala je obavestila građanku da je stupio na snagu novi Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti i da više nema pravo na isplatu novčane naknade. Na navedeno obaveštenje podnela je žalbu koja je odbijena.

Radi kompletног sagledavanja navoda osnovanosti primljene pritužbe Zaštitnik građana izvršio je nadzor nad radom Nacionalne službe za zapošljavanje. Tom prilikom je izvršen uvid u spise predmeta koji se vode kod Nacionalne službe zapošljavanja po zahtevima pritužilje, kao i razgovor sa službenim licima ovog organa o primeni novog Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti. Konstatovano je da je stupanjem na snagu ovog zakona onemogućeno da se pritužilji produži isplata novčane naknade, jer je istekao zakonom propisani rok od nastanka privremene nesposobnosti za rad.

### **Prava seksualnih manjina**

Tokom 2009. godine u oblasti prava seksualnih manjina najveći problemi su uočeni po pitanju ugrožavanja prava na slobodu javnog okupljanja, govora mržnje u javnom i medijskom prostoru, kao i u pogledu bezbednosti aktivistkinja i aktivista za LGBT prava. Položaj LGBT populacije i događaji vezani za ostvarivanje njihovih prava odredili su i glavne aktivnosti Zaštitnika građana.

### **Ostvarivanje prava na slobodu javnog okupljanja**

Centralni događaj u pogledu ostvarivanja prava na slobodu javnog okupljanja bila je otkazana Parada ponosa koja je trebalo da se održi krajem septembra 2009. Zaštitnik građana je tim povodom u javnim nastupima istakao čvrstu podršku predstavnicima LGTB u održavanju Parade ponosa, naglašavajući da homofobija i diskriminacija nemaju dopušteno niti legitimno mesto u Srbiji.

Takođe, povodom Međunarodnog Dana ponosa, Zaštitnik građana je osudio stigmatizaciju pripadnika LGBT populacije u Srbiji.

Zaštitnik građana, čija je posebna obaveza staranje o posebno ranjivim društvenim grupama, u više radio i televizijskih nastupa isticao je da ostvarivanje garantovanih prava pripadnika LGBT populacije nije na

štetu bilo koga drugog, i pozvao na usmeravanje pojedinačnih i kolektivnih npora na rešavanje nagomilanih suštinskih ljudskih i društvenih problema, umesto bega u homofobiju.

### **Govor mržnje u javnom i medijskom prostoru**

Tokom aprila 2009. godine zabeležena je prva pojava homofobičnih grafita sa pretnjama smrću na beogradskim ulicama. Do eskalacije pretečih grafita koji su tokom proleća postali „sastavni“ deo beogradskih ulica došlo je tokom letnjih meseci kada je ceo širi centar grada bio bukvalno pokriven pozivima na linč i pretnjama učešnicima Parade ponosa. Nakon par meseci gradske komunalne službe počele su da prekrivaju bojom takve grafite. Prava institucionalna reakcija u vidu sankcionisanja učinilaca i osude na svim nivoima vlasti, je izostala, a pojedini graffiti se i dalje mogu videti na beogradskim ulicama i trgovima.

Pred Zaštitnikom građana je u toku postupak koji je pokrenula jedna nevladina organizacija za lezbejska ljudska prava zbog otvorenog poziva na nasilje i pretnje ubistvom transvestitu-biseksualcu, gostu jedne TV emisije. U pomenutoj emisiji jedan gost (mladić) pretio je smrću drugom gostu, zbog toga što se ovaj za vreme TV emisije izjašnjavao kao transvestit i biseksualac.

### **Bezbednost LGBT aktivizma, napadi na ličnosti i službene prostorije**

Predstavnici nevladinih organizacija upoznali su Zaštitnika građana sa sve izraženijim problemima s kojima se suočavaju kao braniteljke i branitelji ljudskih prava LGBT osoba (pretnje preko interneta, plakati uvredljive sadržine, pretnje putem SMS, mobilnog telefona, itd). Izostala je i institucionalna reakcija jer je javni tužilac za visokotehnološki kriminalitet odbio da procesuira pretnje upućene internetom LGBT aktivistima smatrujući da tu nema elemenata krivičnog dela, niti njegove nadležnosti, pozivajući se na široko rasprostranjenu homofobiju u društvu kao «opravdanje» da se ista navodno ne može «lečiti» krivičnim progonom.

Aktivnostima Zaštitnika građana u oblasti ravnopravnosti polova rukovodila je zamenica Zaštitnika građana zadužena za tu oblast, prof. dr Zorica Mršević.

## **DOSTOJANSTVO I SLOBODAN RAZVOJ LIČNOSTI, PRAVO NA ŽIVOT I SRODNA PRAVA**

Postupanje suprotno načelima „dobre uprave“ kojim se građani pred administracijom izlažu besmislenom, nesvrishodnom, nesavesnom, ponižavajućem tretmanu od strane organa uprave, odnosno službenika i drugih zaposlenih u državnim organima i drugim organima i organizacijama koje vrše javna ovlašćenja, ima, između ostalih, obeležja kršenja prava na dostojanstvo građana.

Pored onog što je izneto u uvodnim napomenama, oblast dobre uprave u toku 2009. godine karakterisalo je sledeće:

### **„Dobra uprava“**

Pritužbe koje je primio Zaštitnik građana zbog povrede načela „dobre uprave“ odnose se na nečinjenje - čutanje administracije, neizvršavanje sudskih odluka i rešenja organa uprave, neostvarivanje prava na pravnu zaštitu pred organima uprave, kao i uopšteno rečeno na nepoštovanje principa dobre uprave, kao što su: samostalnost u radu i poštovanje zakona; stručnost, nepristrasnost i politička neutralnost; efikasnost, brzina rada i delotvornost, vođenje računa o interesima stranaka i zaštiti javnog interesa, srazmernost u radu, postupanje rukovođeno ciljem sa kojim su propisi doneti; odsustvo arbitrernosti i

samovoljnosti, otvorenost i laka dostupnost građanima; postupanje prema građanima sa uvažavanjem i pažnjom; individualizovan odnos prema građanima, prihvatanje i ispravljanje sopstvenih grešaka; postupanje koje građanima ne nanosi štetu; ravnopravan pravni tretman građana (postupanje na isti način prema svima u istoj pravnoj situaciji i različito postupanje prema onima koji su u različitim pravnim situacijama); nediskriminisanje građana po bilo kom osnovu; korišćenje ovlašćenja (zabranu pasivnosti) i to u svrhu u koju su data; nezavisnost i nepristrasnost u radu; zaštita privatnosti građana; blagovremeno postupanje po zahtevima građana itd.

Akt loše uprave koji za posledicu ima neostvarivanje prava i/ili slobode građana, istovremeno predstavlja i povredu tog prava, odnosno slobode.

U sprovedenim postupcima vršena je kontrola rada organa uprave u smislu poštovanja načela „dobre uprave“, posebno načela upravnog postupka (zakonitost, zaštita prava građana i javnog interesa, efikasnost, istina, ocena dokaza, samostalnost u rešavanju, dvostopenost, pružanje pomoći stranci, ekonomičnost postupka i dr). Uočeno je da međusobno neusklađeni, nekad suvišni, a nekad nedorečeni propisi, doprinose atmosferi netransparentnosti i samovolje.

Organi uprave u velikom procentu pokazali spremnost za saradnju sa Zaštitnikom građana u ostvarivanju nadzorne i korektivne funkcije ovog organa.

### **Postupanje Zaštitnika građana po pritužbama u oblasti „dobre i loše“ uprave**

#### **Pritužbe**

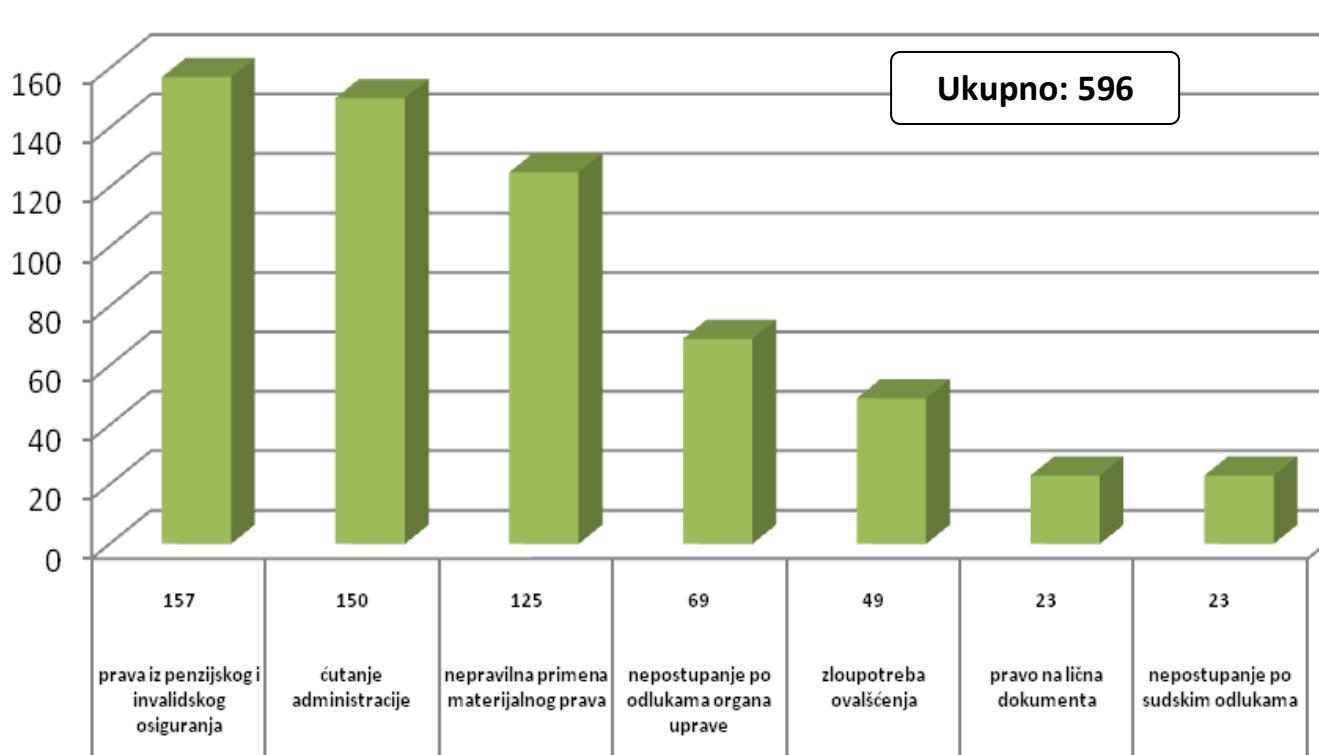
Zaštitnik građana je 2009. godine primio 766 pritužbi zbog povrede načela „dobre uprave“, a na osnovu uočene potrebe u 2 slučaja je pokrenuo postupak po sopstvenoj inicijativi. Pored postupanja u navedenih 768 slučajeva, Zaštitnik građana je nastavio da vodi i okončao je postupak po 99 pritužbi iz prethodne, 2008. godine. Ukupno je, dakle, u 2009. godini, Zaštitnik građana postupao u 867 slučajeva iz oblasti „dobre i loše“ uprave.

Najveći broj pritužbi podneli su građani, a manji broj pritužbi podnela su pravna lica: ustanove, nevladine organizacije, političke stranke, udruženja građana, mediji. Neke pritužbe prosleđene su Zaštitniku građana od strane drugih državnih organa ili nezavisnih tela, posebno od Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Pokrajinskog ombudsmana, zaštitnika građana opština, odnosno gradova, kao i inostranih ombudsmana.

#### **Povrede prava u pritužbama**

Pritužbe koje su podneli građani, odnosno pravna lica, najčešće se odnose na povrede sledećih prava, odnosno sloboda: prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja (157), čutanje administracije (150), nepravilna primena materijalnog prava (125), nepostupanje po odlukama organa uprave (69), zloupotreba ovlašćenja (49), pravo na lična dokumenta (23), nepostupanje po sudskim odlukama (23) i drugo. (Videti grafikon 4).

**Grafikon 4. – Najčešće povrede prava u pritužbama u oblasti „dobre i loše“ uprave**



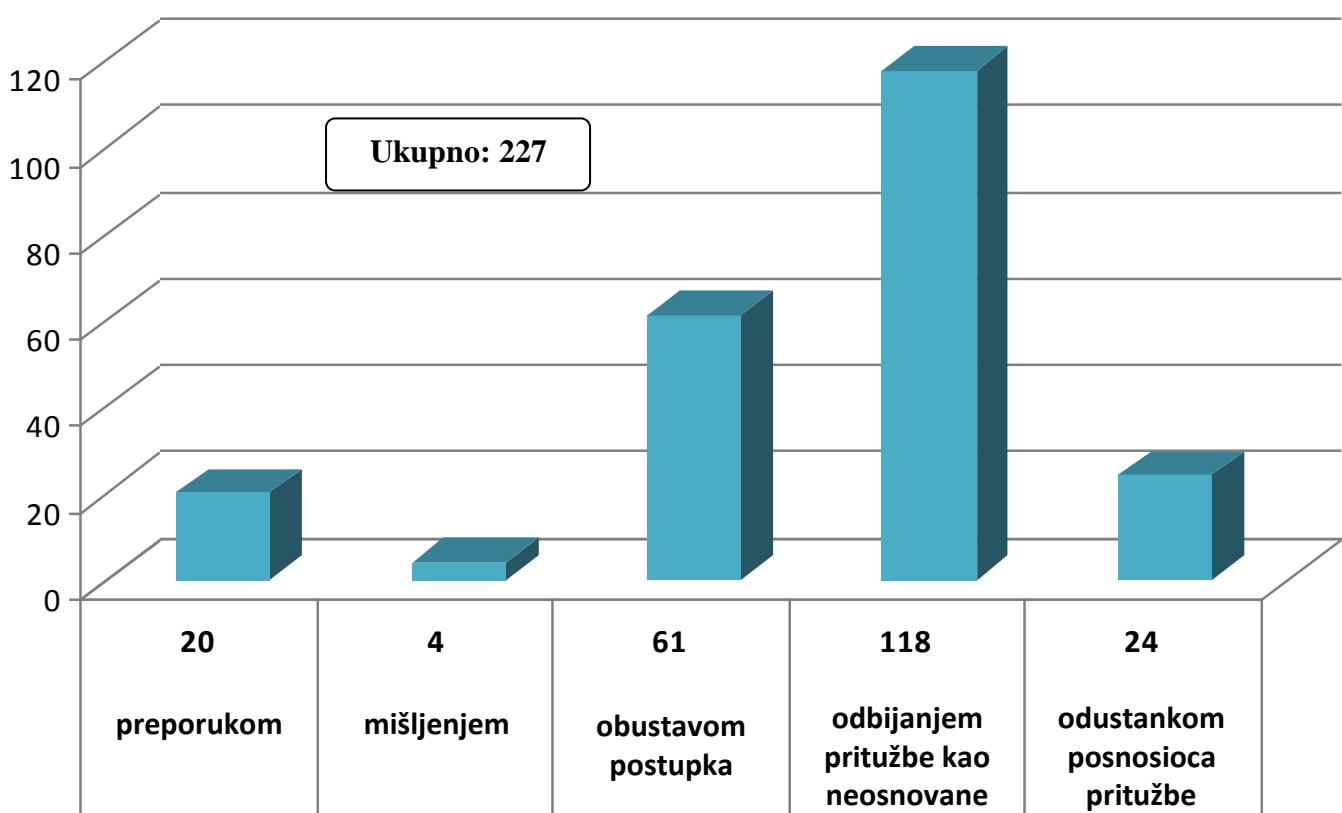
#### Organ na koje se pritužbe odnose

Organ na čiji rad se pritužbe najčešće odnose su: Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja, Agencija za privatizaciju, Poreska uprava, jedinice lokalne samouprave.

#### Završeno postupanje Zaštitnika građana u oblasti „dobre i loše“ uprave

Postupajući u 867 slučajeva iz oblasti „dobre i loše“ uprave tokom 2009. godine, Zaštitnik građana je završio postupanje u 392 slučaja, i to 293 pokrenutih 2009. i 99 pokrenutih 2008. godine. Postupanje u navedena 392 slučaja završeno je tako što je 146 pritužbi odbačeno jer nije bilo osnova da se vodi postupak, a u preostalih 246 slučajeva postupak je okončan na sledeći način: preporukom (20) (od kojih se 5 zbirnih preporuka odnosi na 24 pritužioca), mišljenjem (4), obustavom postupka (61), odbijanjem pritužbe kao neosnovane (118) i odustankom podnosioca pritužbe (24). (Videti grafikon 5). Zaštitnik građana nastavlja postupanje u ostalim slučajevima.

Grafikon 5. - Okončan postupak Zaštitnika građana u oblasti „dobre i loše“ uprave



#### Uočeni nedostaci u radu organa uprave u oblasti „dobre i loše“ uprave

Organii uprave, kako državni tako i organi lokalne samouprave, često prilikom odlučivanja o nekom od zahteva građana, neopravданo ne odlučuju o zahtevu ili dugo vode postupak. Zakonom o opštem upravnom postupku propisano je da je rok za izdavanja rešenja 30, odnosno 60 dana. Međutim, postupci po zahtevima građana za ostvarivanje na pr. prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja traju veoma dugo, po nekoliko meseci, pa čak i godina. Većina primljenih pritužbi koje se odnose na rad Republičkog fonda za PIO odnose se na neprimereno dugo trajanje postupka.

*Primeri: građanka je podnела pritužbu na rad Republičkog fonda za PIO, Filijala Beograd, jer po njenom zahtevu za utvrđivanje prava na starosnu penziju nije odlučeno ni nakon pet meseci. Pritužilja je navela da se usmeno obraćala ovom organu radi dobijanja informacije o toku postupka, ali da nije dobila adekvatnu informaciju. Nakon što je Zaštitnik građana pokrenuo postupak kontrole pravilnosti rada ovog organa uprave, pritužilja je dostavila obaveštenje da je njen zahtev rešen i da joj je dostavljeno rešenje o ostvarivanju prava na starosnu penziju (postupak obustavljen zbog odustanka podnosioca od pritužbe, u skladu sa Zakonom).*

*Po pritužbi druge građanke, Zaštitnik građana utvrdio da Gradska uprava za privredu grada Leskovca, ni nakon četiri godine nije odlučila o njenoj žalbi na akt kojim se odlučuje o njenim pravima i obavezama. Zaštitnik građana je utvrdio propust i uputio preporuku da se bez odlaganja o žalbi odluči. Organ je postupio u ostavljenom roku.*

Građani su podnosili pritužbe i zbog toga što organi uprave nisu izvršavali pravosnažne i konačne odluke, bilo sopstvene, bilo drugih nadležnih organa. Posebno je izraženo nepostupanje organa lokalne samouprave u slučajevima u kojima je nadležan organ doneo rešenje o rušenju objekata izgrađenih bez građevinske dozvole ili objekata koji su građeni na osnovu građevinske dozvole, ali je tokom

**gradnje došlo do odstupanja. Ova rešenja se nisu sprovodila ni nakon više godina, odnosno sporadično i selektivno su se izvršavala, bez jasno utvrđenih kriterijuma za (ne)sprovođenje postupka izvršenja rušenja bespravno podignutih objekata.** U okviru problema neizvršavanja donetih odluka od strane organa uprave, značajan broj građana susreće se sa apsurdnom situacijom **neizvršavanja sudskih odluka od strane organa uprave.**

*Primer: postupajući po pritužbi građanina, Zaštitnik građana je utvrdio da Ministarstvo finansija – Sektor za imovinsko pravne poslove, više meseci nije donosilo rešenja kao drugostepeni organ u upravnom postupku o imovinskim pravima građana (izuzimanje zemljišta, eksproprijacija, prestanak prava korišćenja na zemljištu i sl.), jer rešenja nije imao ko da potpiše. Zaštitnik građana utvrdio je propust i preporučio da sam ministar potpisuje rešenja, ili da ovlašćenje da to čini sa odsutnog pomoćnika ministra prenese na drugo lice u okviru ministarstva. Po prijemu preporuke ministar je preneo ovlašćenje na načelnika Odeljenja za upravne poslove, i rešavanje upravnih postupaka je nastavljeno.*

Zaštitnik građana je postupajući po pritužbama građana uočio da u većem broju opština u Srbiji **ne funkcionišu komisije nadležne za sprovođenje postupka i odlučivanje po zahtevima za vraćanje zemljišta**, u smislu odredaba Zakona o načinu i uslovima priznavanja prava i vraćanju zemljišta koje je prešlo u društvenu svojinu po osnovu poljoprivrednog zemljišnog fonda i konfiskacijom zbog neizvršenih obaveza iz obaveznog otkupa poljoprivrednih proizvoda. Razlog nefunkcionisanja komisija i posledično nemogućnost rešavanja po zahtevima građana podnetim pre 8-9 godina, je to što sudije koje su imenovane za predsednike ovih komisija nisu prihvatile tu funkciju, imajući u vidu nespojivost sudske funkcije sa funkcijama u organima koji donose propise i organima izvršne vlasti, javnim službama i organima pokrajinske autonomije i jedinica lokalne samouprave, koja je propisana kako ranijim, tako i važećim Zakonom o sudijama. Neusaglašenost propisa je direktno uslovila onemogućavanje građana da ostvare pravo na povraćaj zemljišta. Zaštitnik građana inicirao je sastanke resornih ministerstava radi prevazilaženja problema.

Uočava se **odsustvo međusobne saradnje** različitih organa u postupku ostvarivanja ili zaštite prava građana. U više slučajeva, tek po intervencijama Zaštitnika građana, organi uprave i ustanove ostvaruju saradnju, čime neposredno doprinose brzom i kvalitetnom rešavanju problema građanina i otklanjanja propusta u radu.

**Prijemne službe organa uprave i ustanova povremeno odbijaju da prime zahteve građana**, pri čemu službenici pisarnice, iako za to nisu ovlašćeni, odbijanje prijema zahteva obrazlažu pravnim nedostacima podnesaka građana.

Uočava se manjkavost **unutrašnje kontrole** rada u organima uprave. Vrlo retko, i to samo u slučajevima vrlo teških povreda radnih obaveza, sprovode se postupci predviđeni za utvrđivanje odgovornosti zaposlenog i izricanju propisanih sankcija. U najvećem broju slučajeva, rukovodioci organa, odnosno ustanova, ne pokreću ovakve postupke na vreme, usled čega dolazi do zastarelosti pokretanja disciplinskih ili sličnih postupaka, a nesavestan rad zaposlenog ostaje nesankcionisan. Unutrašnja kontrola rada organa uprave često ima **zanemarljivu komunikaciju sa građanima**, koja se svodi na prijem pritužbe, predstavke ili sličnog akta, odnosno, dostavljanje odgovora interne kontrole građaninu nakon sprovedenog postupka kontrole. Pri tome, u slučajevima odbijanja pritužbe/predstavke, odgovori građanima su bezlični i bez sadržajnog obrazloženja zbog čega se pritužba/predstavka smatra neosnovanom i na osnovu čega je interna kontrola izvela takav zaključak.

### **Prikaz karakterističnih postupaka u radu organa uprave u oblasti „dobre i loše“ uprave**

**Sprovedena preporuka Ministarstvu prosvete** - Grupa studenata Arhitektonskog fakulteta u Beogradu zatražila je od Zaštitnika građana zaštitu svojih prava, ukazujući na nepravilnosti pri upisu na prvu godinu master studija, koje su prouzrokovene nedostatkom utvrđenih kvota za studiranje na teret budžeta Republike Srbije.

U pritužbi su naveli da nisu utvrđeni uslovi (koji po zakonu moraju biti poznati i istaknuti pet meseci pre početka programa) za upis na diplomske akademske studije (master), odnosno da su ti uslovi nepoznati, nedovoljno razjašnjeni, ili „bezbroj puta promenjeni“.

Zaštitnik građana je utvrdio da je Univerzitet u Beogradu objavio konkurs za upis studenata na diplomske akademske studije za školsku 2009/10 godinu, a da Vlada RS pretodno nije odobrila predložene kvote za studente visokoškolskih ustanova čiji je osnivač Republika, kako predviđa Zakon o visokom obrazovanju. Zaštitnik građana utvrdio je i da Ministarstvo prosvete, u nedostatku potrebnih parametara, potrebni predlog nije podnelo Vladi.

Zaštitnik građana je od Ministarstva prosvete zatražio da bez odlaganja preduzme sve mere potrebne da bi Vladi uputilo nedostajući predlog, što je u najkraćem roku (tri dana) i učinjeno, a Vlada je predlog na prvoj narednoj sednici prihvatile. Takođe je preporučeno da Ministarstvo prosvete sa Arhitektonskim fakultetom, i svim drugim fakultetima koji su situaciju prouzrokovanoj neodređivanjem kvota rešili na teret studenata, postigne dogovor o prihvatanju prijava svih kandidata bez obaveze uplaćivanja cene studija ili njenog dela, do donošenja odluke o kvotama i odgovarajućeg rangiranja kandidata.

### **Kršenje osnovnih načela i principa dobre uprave na štetu građana i nesaradnja sa Zaštitnikom građana**

Građanin Sopota obavestio je Zaštitnika građana da uprava te gradske opštine ne obavlja upravne poslove po zahtevu građana dok oni ne prezentuju potvrdu o plaćenoj naknadi za korišćenje građevinskog zemljišta. Matičar je odbio da zakaže venčanje dok mladoženja (ne i mlada!?) ne pokaže potvrdu o plaćenoj naknadi za gradsko građevinsko zemljište.

Ustanovljeno je da je pritužba verodostojna i da je u pitanju (nezakonito) pravilo u radu uprave gradske opštine prema svim građanima. U međuvremenu, Zaštitnik građana je obavešten o slučajevima odbijanja da se overi radna knjižica bez potvrde o plaćenom gradskom građ. Zemljištu i drugim sličnim primerima. Izvršen je neposredan nadzor na terenu i predstavnicima opštinske uprave izrečena usmena preporuka, u skladu sa načelom efikasnosti, da se prestane sa nezakonitom praksom uslovljavanja građana za vršenje upravnih poslova. Iako su izjavili da prihvataju preporuku (i građanin je obavestio Zaštitnika građana da je zakazao venčanje), ombudsman je obavešten o novim, naknadnim slučajevima uslovljavanja. Upućena je pisana preporuka načelniku uprave gradske opštine i zatraženo od njega da utvrdi odgovornost konkretnih službenih lica za nesaradnju sa Zaštitnikom građana.

### **Nesaradnja organa uprave tokom sprovođenja postupka kontrole zakonitosti i pravilnosti rada i nepostupanje po preporuci Zaštitnika građana**

Zaštitnik građanja primio je veći broj pritužbi građana na rad i postupanje Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja i Nacionalne službe za zapošljavanje u postupku utvrđivanja prava na isplatu posebnih otpremnina radno angažovanih i bivših zaposlenih lica u kompaniji „Robne kuće Beograd“. Podnosioci pritužbi su naveli da im je uskraćeno pravo na isplatu posebne otpremnine, u adekvatnom iznosu, da pisani odluku o priznavanju prava na otpremninu nisu dobili, kao ni odluku po uloženom prigovoru ili žalbi.

Uprkos zakonskoj obavezi da Zaštitniku građana u ostavljenom roku odgovori na sve zahteve, kao i da mu dostavi sve informacije i spise koje on odredi, Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja je ignorisalo zahtev Zaštitnika građana da omogući slobodan i potpun uvid u potrebnu dokumentaciju u prostorijama Ministarstva, kao i nesmetan razgovor sa službenicima Ministarstva koji mogu da pruže sve informacije vezane za konkretan postupak i pritužbe.

U međuvremenu, Zaštitnik građana je obavešten da su građani koji su podneli pritužbe počeli na svoje račune prečutno, bez obrazloženja ili pravnog akta, da dobijaju izostale iznose posebnih otpremnina. Pri tome su u filijali Nacionalne službe zapošljavanja u nekim gradovima bili izloženi verbalnim neprijatnostima zbog činjenice podnošenja pritužbe Zaštitniku građana.

Imajući u vidu opstrukciju u saradnji, Zaštitnik građana je na osnovu dostupnih činjenica i okolnosti utvrdio propuste u radu Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja i Nacionalne službe za zapošljavanje. Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja je sedam meseci nakon primljene preporuke (zakonski rok je dva meseca) dostavilo određena, kako je navedeno, objašnjenja vezana za preporuku Zaštitnika građana. Iz tog akta može se zaključiti da je Ministarstvo samo delimično postupilo po preporuci.

### **Legalizacija građevinskih objekata**

Zaštitniku građana obraćao se veliki broj građana sa pritužbama na rad opštinskih i gradskih organa uprave koji su po Zakonu o planiranju i izgradnji bili nadležni za **rešavanje zahteva građana u postupcima legalizacije i rušenja objekata koji su izgrađeni bez građevinske dozvole**.

Zaštitnik građana je sproveo postupke kontrole pravilnosti i zakonitosti rada nadležnih organa i utvrdio određene propuste u radu organa opštinskih uprava koji se ogledaju u višegodišnjem neizvršavanju sopstvenih rešenja o rušenju objekata. Zbog svega iznetog Zaštitnik građana je uputio preporuku o načinu otklanjanja uočenih nedostataka.

Nakon što je donet novi Zakon o planiranju i izgradnji, Zaštitnik građana je u cilju ujednačavanja prakse inicirao održavanje sastanka sa predstavnicima Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja, kome su prisustvovali i ombudsmani jedinica lokalne samouprave, gde su izabrani.

Konstatovano je da je veliki broj objekata izgrađen, odnosno rekonstruisan ili dograđen bez građevinske dozvole, odnosno odobrenja za izgradnju. Takođe, deo objekata je izgrađen na osnovu građevinske dozvole ili odobrenja za izgradnju i potvrđenog glavnog projekta, ali je tokom gradnje došlo do odstupanja od izdate građevinske dozvole.

Dugim trajanjem postupaka, iz najčešće neopravdanih razloga, organi uprave su krivicu za loše vođenje postupaka prebacivali na građane, od kojih je traženo naknadno dostavljanje dokumentacije koju su već dostavili prilikom podnošenja zahteva.

U cilju pravilne primene odredbi novog zakona i stvaranju ujednačene prakse nadležnih organa lokalne samouprave, Zaštitnik građana pripremio je preporuke koje će u 2010. godini uputiti svim opštinskim i gradskim organima uprave, a u cilju sprečavanja propusta koji su utvrđeni u primeni starog zakona.

### **Ubrzavanje izdavanja ličnih dokumenata od strane MUP-a**

Zaštitnik građana je u skladu sa svojim zakonskim ovlašćenjima, a nakon utvrđivanja određenih propusta i nepravilnosti u radu Ministarstva unutrašnjih poslova pri prijemu i obradi zahteva građana za izdavanje ličnih dokumenata, uputio preporuku MUP-a u kojoj je preporučeno da bez odlaganja preduzme niz mera (konkretno su u preporuci navedene) koje će ubrzati izdavanje dokumenata i unapredi uslove za građane dok čekaju da obave taj posao. MUP je obavestio Zaštitnika građana da je preporuku sproveo.

Zaštitnik građana je naknadno izvršio kontrolu rada 92 policijske stanice u nizu gradova i opština i utvrdio da Ministarstvo unutrašnjih poslova nije u potpunosti preduzelo sve mere koje bi omogućile adekvatne uslove za prijem zahteva građana. Značajno je da je ta kontrola u značajnoj meri sprovedena i preko Pokrajinskog ombudsmana i ombudsmana jedinica lokalnih samouprava, tamo gde su izabrani.

Njima je Zaštitnik građana dao pisano ovlašćenje za kontrolu, u skladu sa prethodno utvrđenom metodologijom i postupkom.

Usledila je dodatna preporuka Zaštitnika građana Ministarstvu unutrašnjih poslova, u cilju efikasnijeg sprovođenja prijema i obrade zahteva građana za izdavanje ličnih dokumenata, po kojoj je MUP postupio. Bez obzira na saradnju MUP u ovom slučaju, veliki broj građana bio je tokom godine suočen sa teškoćama (dugo čekanje u redovima, često napolju) u zameni ličnih dokumenata.

*Primer otklanjanja nedostataka u radu nakon prijema obaveštenja od Zaštitnika građana o otvaranju postupka kontrole: Građanka je podnela pritužbu Zaštitniku građana na rad Ministarstva unutrašnjih poslova zbog neprimereno dugog trajanja postupka utvrđivanje državljanstva Republike Srbije.*

*Po prijemu obaveštenja o navodima primljene pritužbe i pokretanju postupka, MUP je odgovorio da je proverom utvrđeno da je pritužilja dostavila MUP nepotpun zahtev, što je prouzrokovalo dugo trajanje postupka. U neposrednoj komunikaciji prenet je stav Zaštitnika građana da se postupak mora voditi efikasno prema pravilima za takvu situaciju. MUP je obavestio građanku o nedostacima u njenom zahtevu, ona je bez odlaganja dopunila dokumentaciju, doneto je rešenje o prijemu u državljanstvo, izdat nalog za upis u evidenciju državljanina i dostavljen nadležnoj opštinskoj matičnoj službi, sve u roku manjem od mesec dana. Zaštitnik građana je obustavio postupak kontrole konstatujući da je sam organ ispravio nedostatak u svom radu.*

### **Kontrola pravilnosti i zakonitosti rada Agencije za privatizaciju - postupak pokrenut po sopstvenoj inicijativi**

Zaštitnik građana je stekao saznanja da je Agencija za privatizaciju zaključkom odbacila prijave većeg broja građana za upis u evidenciju nosioca prava na besplatne akcije, iz razloga što nisu na dan 03. 01. 2008. godine bili državljeni Republike Srbije, iako to oni jesu bili.

Nakon sprovedenog postupka kontrole, utvrđeno je da je Agencija za privatizaciju po osnovu Zakona o pravu na besplatne akcije i novčanu naknadu koju građani ostvaruju u postupku privatizacije, primila 5,2 miliona prijava građana za ostvarivanje prava na besplatne akcije. Proveru ispunjenosti uslova izvršilo je Ministarstvo unutrašnjih poslova. Nakon sprovedenog postupka provere ispunjenosti uslova utvrđeno je da 186.699 prijavljenih građana nije upisano u elektronsku bazu državljanstva MUP i da nema podataka da su navedena lica državljeni RS. Agencija je produžila rok za dostavljanje uverenja o državljanstvu, o čemu su građani informisani putem medija.

Propisani postupak i način evidencije građana koji imaju pravo na novčanu naknadu i na prenos akcija bez naknade iziskivao je od Agencije za privatizaciju preduzimanje izuzetno obimnih radnji. Posebne aktivnosti Agencija je morala da preduzima prilikom provere ispunjenosti uslova za svako od lica koje je podnelo prijavu. Poseban problem proistekao je iz činjenice da ne postoji centralizovana evidencija o državljanima Republike Srbije.

Zaštitnik građana je ocenio da u ovom slučaju Agencija za privatizaciju nije postupala nesavesno i nekorektno prema građanima, već da je preduzela sve mere i radnje koje su se od nje mogle očekivati kako bi utvrdila status državljanstva podnosioca prijava, te je postupak obustavljen. Na problem evidencije državljanina Republike Srbije ukazano je nadležnim ministarstvima.

---

## NEPOVREDIVOST PSIHIČKOG I FIZIČKOG INTEGRITETA, PRAVO NA SLOBODU, ZABRANA ROPSTVA I SRODNA PRAVA I SLOBODE

### **Prava lica lišenih slobode**

**Prenaseljenost** je suštinski problem u zatvorskom sistemu u Srbiji koji neposredno prouzrokuje probleme u pogledu uslova za smeštaj, higijene, zdravstvene zaštite, bezbednosti, ishrane, kao i u drugim segmentima života lica koja se nalaze na izdržavanju kazne zatvora i u pritvoru.

Zaštitnik građana je mišljenja da u Srbiji **ne postoji tortura kao institucionalna, sistemskna pojava**, ali se pojedini uslovi smeštaja lica lišenih slobode, u najvećoj meri kao posledica prenaseljenosti zatvora, mogu okarakterisati kao nehuman i ponižavajući.

Ukupni **kapacitet svih zatvora** u Srbiji procenjuje se na najviše 7.000 osoba, a u zatvorima je krajem decembra 2009. godine bilo smešteno preko 11.000 ljudi. To ima za posledicu da je na primer u spavaonicama površine oko 20 m<sup>2</sup> smešteno preko 10 osoba, da su kreveti na „tri sprata” i da se u brojnim spavaonicama spava i na podu.

Trend **kontinuiranog povećanja broja lica na izdržavanju kazne** zatvora i pritvorenika, koji je u proteklom periodu oko 10% godišnje, nije praćen proporcionalnim povećanjem smeštajnih kapaciteta.

Zaštitnik građana ukazuje da će **proklamovana oštira kaznena politika**, pojačana kriminalizacija dela i povećanje broja prekršaja za koje je propisana kazna zatvora, u narednom periodu **povećati broj osoba u zatvorima**. Dodatni problem je činjenica da se raspoloživi kapaciteti smanjuju prilikom adaptacije objekata u cilju prilagođavanja smeštajnih uslova važećim međunarodnim standardima.

Neophodno bez odlaganja proširiti postojeće i **pristupiti intezivnoj izgradnji novih zatvorskih kapaciteta**. Gradnja novih zatvora nužna je za stvaranje neophodnog prostora za smeštaj postojećeg broja osoba u skladu sa domaćim propisima i međunarodnim standardima.

Kapaciteti ustanova u kojima su smeštena lica lišena slobode nisu zadovoljavajući ni sa kvalitativnog aspekta. Naime, zgrade u kojima se nalaze zatvori većinom su nenamenski objekti, pojedini su izgrađeni još u pretpošlom veku, mnogi su locirani u centru grada, građevinski ih nije moguće proširiti. U mnogim spavaonicama ne postoji dovoljan dotok vazduha i prirodne svetlosti. U dugom periodu je nedovoljno ulagano u investiciono održavanje, te su prostorije često vlažne, neokrečene, ruinirane.

Pored izgradnje novih i adaptacije postojećih smeštajnih kapaciteta, poboljšanje uslova smeštaja osoba lišenih slobode može se očekivati i od uvođenja **sistema alternativnih sankcija**. Zaštitnik građana, međutim, izražava sumnju da će njihova primena dovesti do značajnijeg smanjenja prenaseljenosti zatvora.

**Mora se konstatovati absurdnost situacije da se sa jedne strane uvode alternativne sankcije za učinioce krivičnih dela, uz najavu da će se na taj način delom smanjiti prenaseljenost zatvora, a da se sa druge strane donosi zakon kojim su predviđene kazne zatvora za 115 različitih prekršaja u oblasti bezbednosti saobraćaja.**

U zatvorskom sistemu je primetan i **nedostatak kadrova**, pre svega lekara i ostalih zdravstvenih radnika, vaspitača, psihologa, kuvara, a u pojedinim zatvorima i pripadnika službe obezbeđenja. Postoje slučajevi da je **u zatvoru sa preko 1.300 zatvorenika zaposlen samo jedan lekar** koji ni delimično ne može da ostvari svoju dužnost. Osim toga, Zaštitnik građana smatra da je **neadekvatan materijalni položaj zaposlenih**, jer im primanja nisu proporcionalna vrsti i težini posla koji obavljaju.

Problem izvršenja krivičnih sankcija je i što osuđena lica nisu radno angažovana, već su prepuštena **besposličarenju**. U narednom periodu je neophodno stvoriti sistem za što potpunije radno angažovanje osuđenih lica, njihovo radno ospozobljavanje i edukaciju. Takođe, aktivnosti tretmana nisu sistematske, ne vrši se adekvatna priprema osuđenih za otpust, a saradnja sa centrima za socijalni rad je nezadovoljavajuća.

**Rukovodioci zatvora ukazuju na nedovoljan i neuredan priliv materijalnih sredstava, a imaju primedbe i na loš kvalitet hrane koja se obezbeđuje putem centralizovanih nabavki i na nemogućnost nabavke sezonske hrane neposredno od strane zatvora.**

Pozitivna je činjenica **inteziviranja interne kontrole nad radom zatvora**, kojom su otkriveni i procesuirani pojedini slučajevi nezakonitog postupanja prema licima lišenim slobode.

### **Preventivni mehanizam**

Zaštitnik građana je, po prethodno donetoj odluci, oformio mehanizam za monitoring ustanova u kojima su nalaze lica lišena slobode. Cilj Preventivnog mehanizma je unapređenje zaštite i ostvarivanja prava lica lišenih slobode, kao i prevencija mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili ponižavajućih postupaka ili kazni.

U smislu ove odluke, pod licima lišenim slobode smatraju se sva lica kojima je sloboda uskraćena, odnosno ograničena odlukom ili uz izričitu ili prečutnu saglasnost državnog organa; pod ustanovama u kojima se nalaze lica lišena slobode smatraju se zatvori, policijske stanice, ustanove socijalne i zdravstvene zaštite, kao i sva druga mesta na kojima se nalaze lica lišena slobode, a pod monitoringom ustanova u kojima se nalaze lica lišena slobode smatra se kontinuirano i sistemsko prikupljanje, provera i obrada podataka u vezi sa zaštitom prava lica lišenih slobode.

Preventivni mehanizam može po ovlašćenju Zaštitnika građana da nesmetano, bez prethodne najave, posećuje ustanove u kojima se nalaze lica lišena slobode, pristupa svim prostorijama u ustanovama, vrši uvid u relevantnu dokumentaciju, bez obzira na stepen njene tajnosti, i nenadzirano i poverljivo razgovora sa licima lišenim slobode i osobljem u ustanovama.

Preventivni mehanizam prilikom monitoringa ustanova posebnu pažnju posvećuje položaju dece, starijih maloletnika, mlađih punoletnika, osoba sa invaliditetom, osoba sa posebnim potrebama, bolesnih, starih osoba, lica LGBT orientacije, žena, pripadnika nacionalnih manjina, pripadnika verskih zajednica i stranaca.

Zaštitnik građana je doneo i Metodologiju rada i postupanja Preventivnog mehanizma, koja se primenjuje prilikom poseta navedenim ustanovama.

Iako je Srbija još 2005. godine, ratifikacijom Opcionog protokola uz Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv torture, preuzeila obavezu da odredi jedan ili više nacionalnih mehanizma za prevenciju torture, to se još nije desilo.

---

## Postupanje Zaštitnika građana po pritužbama u oblasti prava lica lišenih slobode

### Pritužbe

Zaštitnik građana je 2009. godine primio 83 pritužbe koje se odnose na povredu prava lica lišenih slobode, a na osnovu uočene potrebe u 10 slučajeva pokrenuo je postupak po sopstvenoj inicijativi. Pored postupanja u navedenih 93 slučaja, Zaštitnik građana je nastavio da vodi postupak i po 5 pritužbi iz prethodne, 2008. godine. Ukupno je, dakle, u 2009. godini Zaštitnik građana postupao u 98 slučajeva iz oblasti prava lica lišenih slobode.

Najveći broj pritužbi su podnela lica na izvrešenju kazne zatvora, pritvorena i zadržana lica, neposredno ili preko punomoćnika. Neke pritužbe su podnele, odnosno prosledile nevladine organizacije, drugi državni organi i nezavisna tela, pre svega pojedina ministarstva, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Pokrajinski ombudsman i zaštitnici građana opština, odnosno gradova.

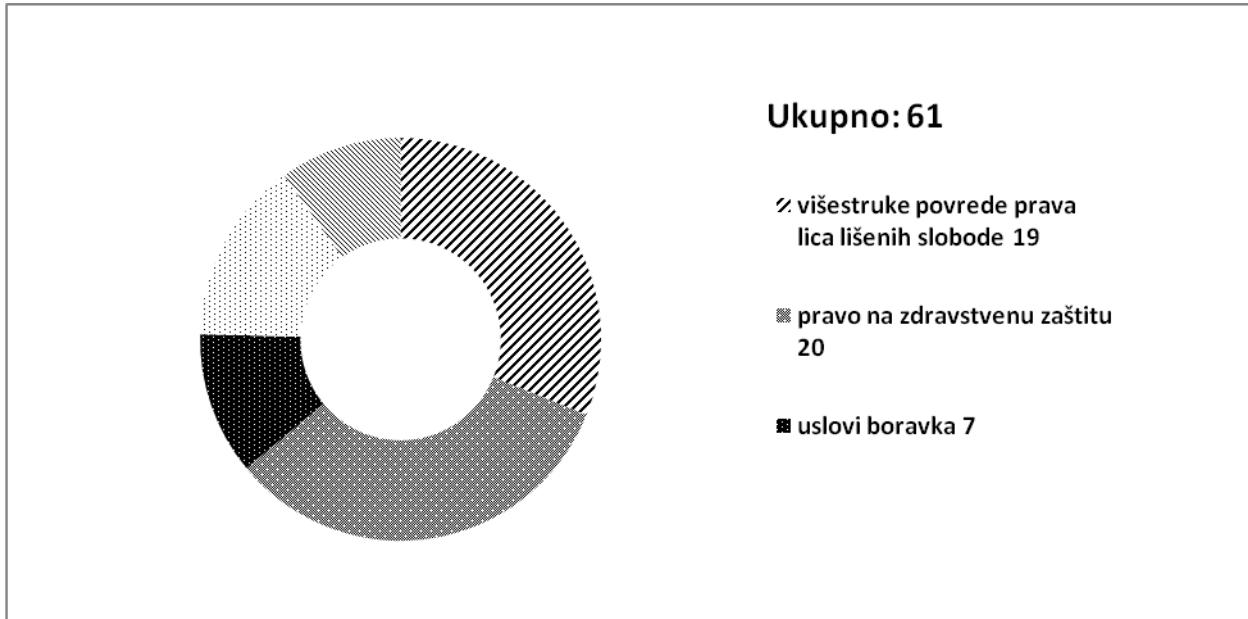
Postupci pokrenuti po sopstvenoj inicijativi ukazuju na mogućnost višestruke povrede prava lica lišenih slobode i na potencijalne propuste u radu zatvorske uprave i policije. Najveći broj postupaka po sopstvenoj inicijativi pokrenut je u odnosu na zatvore (9), a u odnosu na policijske stanice pokrenut je samo (1) postupak.

### Povrede prava u pritužbama

Na osnovu podataka dobijenih iz pritužbi i iz drugih izvora, Zaštitnik građana je kao najčešće povrede prava u odnosu na lica lišena slobode konstatovao višestruke povrede prava lica lišenih slobode (19), prava na zdravstvenu zaštitu (20), uslove boravka (7), povrede prava na komunikaciju (9), dok se manji broj pritužbi odnosi na mučenje i nečovečno postupanje, odnosno torturu (6). Ostale pritužbe su se odnosile na povredu prava na nepravilno vođenje postupka, prava na rad i po osnovu rada, pravo na obaveštavanje i pravnu pomoć, neosnovano lišenje slobode, uslove boravka i druga. (Videti grafikon 6).

Razvrstavanje ovih pritužbi izvršeno je prema kriterijumu broja povređenih prava. U grupu višestrukih povreda prava lica lišenih slobode (19) razvrstane su pritužbe koje ukazuju na veći broj povređenih prava, među kojima se uvek nalazi pravo na zdravstvenu zaštitu i/ili uslove boravka.

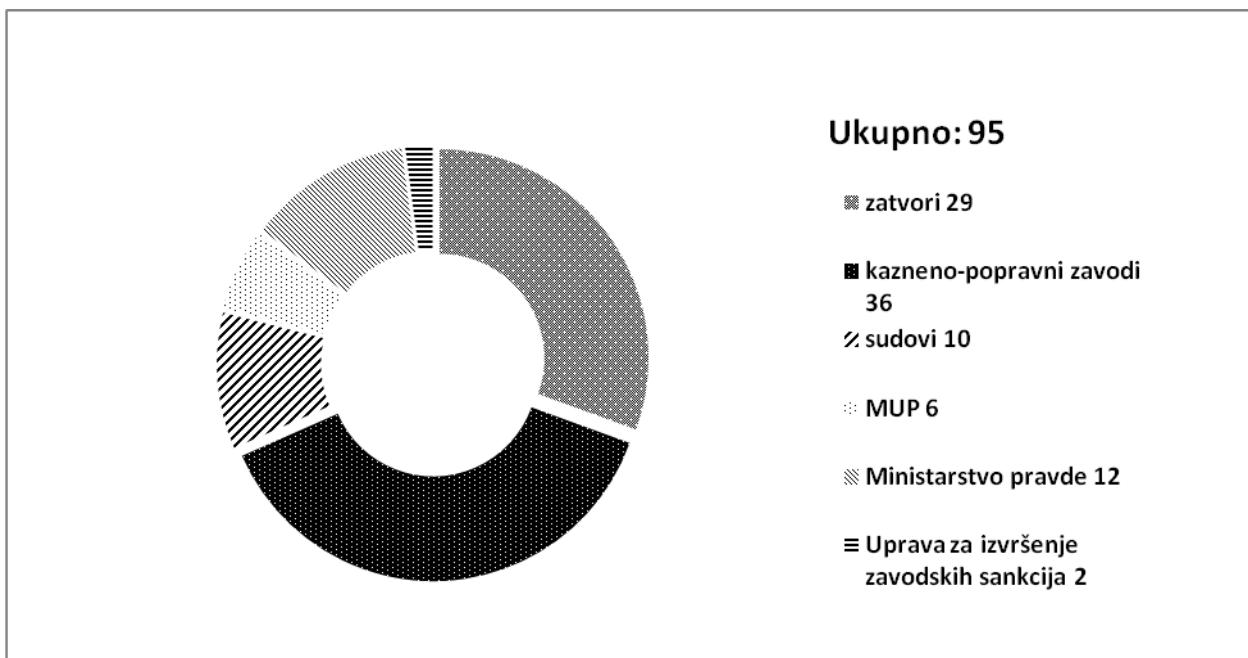
Grafikon 6. - Povrede prava u pritužbama u oblasti prava lica lišenih slobode



#### Organi na koje se pritužbe odnose

Najveći broj pritužbi odnosi se na rad i postupanje zatvora (29), kazneno-popravnih zavoda (36), sudova (10), Ministarstva unutrašnjih poslova (6) i Ministarstva pravde (12) i posebno Uprave za izvršenje zavodskih sankcija (2). U nekoliko slučajeva pritužbe se odnose na rad i postupanje više od jednog organa. (Videti grafikon 7).

Grafikon 7. - Organi na koje se odnose pritužbe u oblasti prava lica lišenih slobode



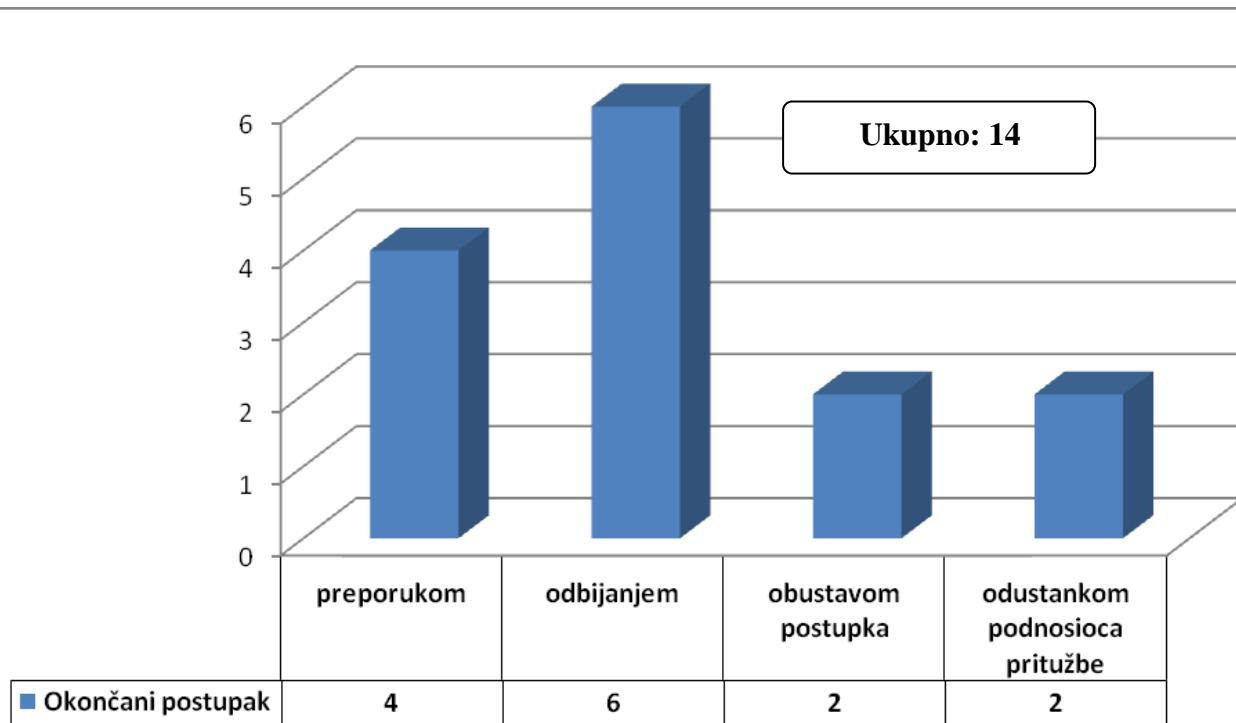
#### Završeno postupanje Zaštitnika građana u oblasti prava lica lišenih slobode

Postupajući u 98 slučaja iz oblasti prava lica lišenih slobode tokom 2009. godine, Zaštitnik građana je završio postupanje u 59 slučajeva, i to 54 pokrenutih 2009. i 5 pokrenutih 2008. godine. Postupanje u

navedenih 59 slučajeva završeno je na način da je 45 pritužbi odbačeno jer nije bilo osnova da se vodi postupak, a 14 pokrenutih postupaka su okončani na sledeći način: preporukom (4), odbijanjem pritužbe kao neosnovane (6), obustavom postupka (2) i odustankom podnosioca pritužbe (2). Zaštitnik građana nastavlja postupanje u ostalim slučajevima. (Videti grafikon 8).

Zaštitnik građana je najčešće završio postupanje po pritužbama time što je utvrdio da nije postojao osnov za vođenje postupka, odnosno time što je pritužbe odbacio. Dominantni razlozi za odbačaj pritužbi su bili nenadležnost (većinom prituživanje na rad sudova), preuranjenost (podnosioci pritužbi nisu prethodno iskoristili raspoloživa pravna sredstva pre nego što su se obratili Zaštitniku građana) i neurednost (podnosioci pritužbi nisu po urgenciji Zaštitnika građana dostavili dokumentaciju neophodnu za postupanje). Prilikom obaveštavanja građana o odbacivanju pritužbe zbog nenadležnosti i preuranjenosti, Zaštitnik građana je uvek davao pouku o načinu na koji građanin može da zaštići svoje pravo i pred kojim organom, odnosno ustanovom.

**Grafikon 8. - Okončan postupak Zaštitnika građana u oblasti prava lica lišenih slobode**



Zaštitnik građana je tokom 2009. godine u četiri postupka koji su se odnosili na povredu prava lica lišenih slobode **utvrdio da su postojali nedostaci u radu organa uprave**, te je uputio preporuke Upravi za izvršenje krivičnih sankcija u sastavu Ministarstva pravde, Ministarstvu unutrašnjih poslova (2) i Kazneno-popravnom zavodu u Nišu.

---

## Neposredan nadzor

U toku 2009. godine Zaštitnik građana je izvršio **19 poseta zatvorima, policijskim stanicama i socijalnim ustanovama**. Pojedine posete su bile najavljene, a pojedine, shodno ovlašćenjima Zaštitnika građana, nenajavljene. Tokom kontrolnih poseta navedenim ustanovama Zaštitniku građana omogućen je nesmetan rad, i to: pristup svim prostorijama, nenadziran razgovor sa svim licima, uključujući i sa licima na izdržavanju kazne zatvora i u pritvoru, nenadziran razgovor sa svim zaposlenim u ustanovama, pristup, uvid i kopiranje traženih dokumenata, bez obzira na stepen njihove tajnosti, kao i nesmetano fotografisanje.

Izvršene posete: Okružni zatvor Beograd (januar - 2), Kazneno-popravni zavod za žene u Požarevcu (mart), Kazneno-popravni zavod u Požarevcu, Zabela (mart), Dom za decu i lica ometena u razvoju „Dr Nikola Šumenković“ Stamnica (aprili), Dom za odrasla invalidna lica „Dr Dragiša Vitošević“ Bežanijska kosa (maj), Kazneno-popravni zavod Zabela (maj), Kazneno- -popravni zavod za žene Požarevac (maj), Okružni zatvor Vranje (maj), Policijska stanica Preševo (maj), Policijska stanica Bujanovac (maj), Policijska stanica Medveđa (maj), Specijalna zatvorska bolnica Beograd (jun), Kazneno-popravni zavod Sremska Mitrovica (jul), Kazneno-popravni zavod Niš (jul), Kazneno-popravni zavod Niš (oktobar), Policijska stanica Palilula (oktobar), Kazneno-popravni zavod Zabela (decembar) i Okružni zatvor Pančevo (decembar).

## **Uočeni nedostaci u radu organa uprave u oblasti prava lica lišenih slobode**

Zaštitnik građana je u više ustanova u oblasti prava lica lišenih slobode, a posebno u zatvorima, utvrdio sledeće:

- zatvori su prenaseljeni;
- nameštaj u ustanovama je po pravilu neodgovarajući, star i dotrajaо;
- sanitарне просторије у установама по правилу не задовољавају хигијенске стандарде и не поштују приватност осуђеника;
- исхрана је незадовољавајућа, пре sveга по пitanju kвалитета и raznovrsnosti hrane, jer se retko ili skoro nikad ne služe voće, povrće, mlečni proizvodi i meso;
- snabdevenost kantine je uglavnom loša, по правилу nedostaju isti proizvodi koji nedostaju i u redovnoj ponudi zatvorske kuhinje;
- zdravstvena заштита често је недовољна и neblagovremena ili se primenjuje terapija lekovima starije generacije koji deluju inhibirajuće;
- ne postoji obavezno radno angažovanje osuđenika;
- nije osmišljeno slobodno vreme u cilju bavljenja kulturnim, zabavnim i sportsko-rekreativnim aktivnostima.

Iako ti nedostaci postoje u skoro svim ustanovama u oblasti prava lica lišenih slobode, a posebno u zatvorima, Zaštitnik građana konstatiše da je najveći broj navedenih nedostataka uglavnom posledica objektivnih uslova, pre svega nedostatka kadrovske kapaciteta i posebno materijalnih sredstava.

Ovi nedostaci su utvrđeni u preporukama koje je Zaštitnik građana uputio nadležnim organima, zajedno sa predlogom mera.

---

## Prikaz karakterističnih postupaka u oblasti prava lica lišenih slobode

**Postupajući po pritužbama lica lišenih slobode Zaštitnik građana je utvrdio kršenje prava na zaštitu zdravlja i uputio preporuku Upravi za izvršenje krivičnih sankcija, tražeći da nepušaći na izvršenju kazne zatvora i u pritvoru ne budu smešteni zajedno sa pušaćima.**

**Upravi za izvršenje krivičnih sankcija upućena je i preporuka da obezbedi da zatvorenici i pritvorenici, kada to traže, dobiju pismenu potvrdu o tome da su službenim licima zavoda predali preporučeno pismo.**

**Preporuka upućena Kazneno-popravnom zavodu u Nišu**, odnosi se na ostvarivanje prava na čovečno postupanje i uvažavanje dostojanstva ličnosti i ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu usled neblagovremene popravke invalidskih kolica osuđeniku, izostanka lekarskih pregleda u vreme kada je taj osuđenik objavio štrajk glađu, kao i u tome što isti osuđenik nije sprečen u nabavci i uzimanju opojnih droga u Zavodu. Zaštitnik građana je u postupku kontrole zakonitosti i pravilnosti rada KPZ u Nišu, pokrenutom po sopstvenoj inicijativi, utvrdio da je u Zavodu načinjen propust u radu prema osuđenom licu, osobi sa invaliditetom, koji je zbog kvara njegovih invalidskih kolica objavio da je u štrajku glađu od 15. juna 2009. godine, a preminuo 30. juna 2009. godine od prekomerne doze opojne droge. Propust u radu se ogleda u neblagovremenoj opravci invalidskih kolica, izostanku lekarskih pregleda u vreme kada je objavio da štrajkuje glađu, kao i u tome što nije sprečen u nabavci i uzimanju opojnih droga.

**Preporuka upućena Ministarstvu unutrašnjih poslova, Direkciji policije - Upravi kriminalističke policije.** U postupku kontrole zakonitosti i pravilnosti rada MUP, Direkcije policije - Uprave kriminalističke policije, pokrenutom po sopstvenoj inicijativi, Zaštitnik građana je utvrdio da su načinjeni propusti, odnosno nepravilnosti u radu prilikom lišavanja slobode, sprovođenja, pružanja medicinske pomoći i predaji суду devetorice građana albanske nacionalnosti, uhapšenih u Preševu. Nedostaci, odnosno nepravilnosti u radu ogledaju se u povredi ustavne garancije čovečnog postupanja prema licima lišenim slobode i uvažavanja dostojanstva njihove ličnosti, kao i zabrani svakog nasilja prema njima. Osim toga, povređenima i onima koji su se na povrede žalili, nije na vreme omogućen lekarski pregled, a takođe je prekršena obaveza da lica lišena slobode moraju najkasnije u roku od 48 časova biti predata nadležnom sudu ili puštena na slobodu.

Zaštitnik građana je zatražio da, kada građanin pretrpi telesne povrede tokom lišavanja slobode ili u periodu zadržavanja od strane policije, obavezno bude sproveden postupak utvrđivanja okolnosti pod kojima su nastale te povrede, između ostalog i u pogledu utvrđivanja propusta u radu koji se ogledaju u nepreduzimanju mera na sprečavanju nastanka telesnih povreda ili drugih zdravstvenih tegoba lica lišenog slobode; prema pripadnicima MUP za koje se utvrdi da su nepravilno primenili fizičku silu ili na drugi način prouzrokovali povrede ili zdravstvene tegobe lica lišenog slobode, ili koji nisu preduzeli potrebne mere da se povređivanje, odnosno narušavanje zdravlja predupredi, biće pokrenut disciplinski ili drugi odgovarajući postupak; kada su na građaninu koji je lišen slobode uočljive telesne povrede ili znaci drugih zdravstvenih tegoba, kao i kada se žali da je povređen tokom lišavanja slobode ili u periodu zadržavanja od strane policije, građanin će uvek, a posebno ako to zahteva, u najkraćem mogućem roku biti pregledan od strane lekara, o čemu će biti sačinjen pismeni nalaz; kada je građanin zadržan od strane policije duže od 48 sati od časa lišenja slobode, odnosno ako do isteka tog roka nije predat nadležnom суду ili nije pušten na slobodu, biće sproveden postupak utvrđivanja odgovornosti službenih lica za propust u radu u pogledu prekoračenja roka zadržavanja lica lišenog slobode; prilikom organizovanja akcija lišavanja slobode, sprovođenja i saslušavanja lica lišenih slobode, vodiće se računa da se postupanje ne poverava službenim licima koja imaju posebno negativan emotivni, lični odnos prema uhapšenim građanima ili delima koja im se stavlju na teret.

## **Štrajk glađu 100 osuđenih Kazneno-popravnom zavodu Niš**

Krajem septembra 2009. godine oko 100 osuđenih lica koji su smešteni u „C“ paviljonu Kazneno-popravnog zavoda u Nišu stupilo je u štrajk glađu, izražavajući nezadovoljstvo opštim uslovima života u zavodu, a prvenstveno smeštajem, higijenom, zdravstvenom zaštitom i ishranom.

Zaštitnik građana je omogućen nesmetan pristup svim prostorijama u kojima su smešteni, rade ili borave osuđeni, razgovor sa osuđenima po slobodnom izboru, razgovor sa zaposlenima u zavodu, pristup, uvid i kopiranje tražene dokumentacije, bez obzira na stepen njene tajnosti, kao i nesmetano fotografisanje svih delova ustanove.

Zaštitnik građana je tokom posete utvrdio nedostatke u radu zavoda u pogledu smeštaja, higijene, zdravstvene zaštite i ishrane osuđenih, kao i snabdevenosti kantine i sačinio Izveštaj sa predlogom mera koji je uputio Upravi za izvršenje krivičnih sankcija u sastavu Ministarstva pravde, radi otklanjanje uočenih nedostataka. Ključni navodi ovog izveštaja i predlozi mera su: smanjiti prenaseljenost kao jedan od glavnih uzroka ugrožavanja interne bezbednosti i povećanja međuosuđeničkog nasilja; smanjiti broj osuđenih i omogućiti da na svakog osuđenog dođe najmanje 4m<sup>2</sup> prostora; ceo suterenski prostor izbaciti iz upotrebe za smeštaj osuđenih; sanitарне prostorije renovirati i opremiti adekvatnom i funkcionalnom sanitarnom opremom i postaviti paravane za tuširanje; poboljšati kvalitet i raznovrsnost ishrane osuđenih češćim služenjem voća, povrća, mlečnih proizvoda i mesa; poboljšati i održavati snabdevenost kantine proizvodima u skladu sa opravdanim zahtevima osuđenih, naročito voćem, povrćem, mlečnim i suhomesnatim proizvodima; lekarski pregled se mora obaviti odmah po prijemu osuđenog u zavod; obezbediti redovno vršenje stomatoloških usluga; osuđeni prema kojima su primenjene mere prinude moraju biti pregledani neposredno nakon primene prinude; ponovo uspostaviti rad „Odeljenja bez droge“ i uvesti programe rada na prevenciji i posebne tretmane odvikavanja osuđenih od psihoaktivnih supstanci; kontinuirano organizovati i sprovoditi kulturne, zabavne i sportsko-rekreativne aktivnosti za osuđene; obezbediti posebnu prostoriju bez verskih obeležja, koja se može koristiti za verske obrede različitih veroispovesti; imenovati upravnika zavoda i sistematizacijom predvideti veći broj zaposlenih, posebno u službama za obezbeđenje i tretman i zdravstvenoj službi; organizovati dodatne stručne obuke za zaposlene u svim službama; poboljšati materijalno-tehnička sredstva zaštite; nabaviti nova vozila za transport osuđenih.

### **Pritvor**

Zaštitnik građana je uočio da mera pritvora u Republici Srbiji često traje neuobičajeno dugo imajući u vidu ustavne odredbe i njenu svrhu, te se sama po sebi pretvara u svojevrsnu kaznu bez suđenja.

### **Lišenje slobode**

Zaštitnik građana je tokom 2009. godine u jednom slučaju utvrdio nepravilnost u vezi sa lišavanjem slobode jednog građanina. Nepravilnost je bila prouzrokovana pogrešnim tumačenjem zakonskih odredbi o saradnji između vojne i civilne policijske službe pri lišavanju građana slobode i vršenju policijskih ovlašćenja. Upućena je preporuka postupajućem organu, koja je primerno prihvaćena i sprovedena.

---

## Podnošenje krivične prijave

Zaštitnik građana je podneo krivičnu prijavu protiv više lica iz „Pravoslavno-misionarskog duhovno-rehabilitacionog centra Crna Reka“ zbog krivičnog dela protivpravnog lišenja slobode, nanošenja teških telesnih povreda, nadrilekarstva i nadriapotekarstva.

Tom prilikom Zaštitnik građana je ocenio da „niko u Republici Srbiji nema pravo da, mimo zakonom utvrđenog postupka i odluke nadležnih organa bilo koga liši, niti drži liшенog slobode, niti iko može nad drugima vršiti nasilje, bez obzira na to da li smatra da time čini dobro. Ni eventualni prethodni pristanak osobe nad kojom se nasilje, kakvo je prikazano na video snimku koji je duboko uznemirio građane Srbije, vrši, ni eventualni pristanak roditelja tih osoba, ne čini brutalno iživljavanje dozvoljenim. Pogotovo se ne može govoriti o lečenju, sa kojim batinanje ne može imati bilo kakve veze“.

Aktivnostima Zaštitnika građana u oblasti prava lica lišenih slobode rukovodio je zamenik Zaštitnika građana zadužen za ovu oblast Miloš Janković.

## PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE, PRAVO NA PRAVNU POMOĆ

Veliki broj građana se i tokom 2009. godine žalio Zaštitniku građana na spora i nekorektna suđenja, često čak i znajući da Ustav isključuje kontrolnu nadležnost ombudsmana u odnosu na rad sudova, ali želeći da svoj problem iznesu nekoj instituciji.

Građani se najčešće žale zbog dužine trajanja sudskega postupaka, čestog odlaganja ročišta, izostanka sudija sa suđenja, neuredne dostave poziva i akata, neažurne izrade odluka i neodlučivanja po pravnim sredstvima. Suđenja koja traju deset i više godina nisu retkost, a pravda koja dolazi prekasno prestaje biti pravda. Slabosti u ostvarivanju ovog prava vode urušavanju ostvarivanja gotovo svih drugih prava građana, koja se više efikasno ne mogu zaštитiti na sudu. U mnogim slučajevima obraćanje građanina sudu da odluči o zaštiti ili ostvarivanju njegovog ili njenog prava paradoksalno postaje povod, odnosno uvod u novo kršenje prava - čak i kada građanin uspe da dođe do sudske odluke, velika je verovatnoća da će sa njom u rukama morati da otpočne novu dugotrajnu bitku – za njeno izvršenje, odnosno ostvarivanje prava utvrđenog pred sudom.

Jedan od problema je i nedovoljna dostupnost pravne pomoći, s obzirom da najveći broj građana nije u mogućnosti da angažuje advokata, a službe pravne pomoći pri opštinačkim svojim usluge uslovjavaju vrlo strogim kriterijumima.

Kod pritužbi na rad sudova, Zaštitnik građana savetuje podnosioca pritužbi da se žale predsedniku postupajućeg suda, kao i Ministarstvu pravde, u skladu sa propisima o uređenju sudova. Kada je reč o povredi prava na suđenje u razumnom roku, građanima je u ukazivano i na mogućnost obraćanja Ustavnom суду, podnošenjem ustavne žalbe koja se, u slučajevima povrede ovog prava, može izjaviti iako nisu iscrpljena sva pravna sredstva.

*Primer: Pritužilac je bio nezadovoljan postupanjem nadležnog Trgovinskog suda pred kojim postupak nije okončan ni nakon 17 godina.*

*Očekuje se da reforma pravosuđa koja je u 2009. godine bila na vrhuncu, uključujući i njen deo koji se tiče razrešenja i izbora sudija i tužilaca, rezultuje rešavanjem nagomilanih problema. Sam proces razrešenja i izbora sudija i tužilaca, međutim, nije prošao bez osporavanja i tvrdnji o prekršenim pravima neizabranih kandidata. Ishod tih pritužbi, od kojih su neke podnete i Zaštitniku građana, nije poznat do kraja izveštajnog perioda.*

## **Rehabilitacija i naknada štete**

U 2009. godini nisu otklonjene teškoće u praktičnom povraćaju imovinskih i drugih prava nakon donetih sudskeh odluka o rehabilitaciji. U više postupaka koje je Zaštitnik vodio tokom 2008. godine po pritužbama rehabilitovanih lica, odnosno njihovih naslednika, nije došlo do pomaka.

Pravo građanina da dobije naknadu materijalne ili nematerijalne štete koju mu nezakonitim ili nepravilnim radom prouzrokuje državni organ, imalač javnog ovlašćenja, organ autonomne pokrajine ili organ jedinice lokalne samouprave nije rašireno u primeni. Samo se u sudske postupcima to pravo u praksi ostvaruje. Zaštitnik građana stava je da bi i bez sudskeh postupaka organi uprave trebali, kada ocene da su nepravilnim radom naveli štetu građaninu, ili kada to utvrdi nadležni organ - između ostalih i Zaštitnik građana, sa oštećenim trebali nastojati da postignu dogovor o visini štete i istu isplatiti. Ta sredstva treba da budu regresirana od službenog lica ili više njih koja su propust skrivili, sem u slučajevima nepostojanja njihove subjektivne odgovornosti. Upućivanje oštećenih građana da, prema zakonu, naknadu štete traže neposredno od sl. lica koje je štetu prouzrokovalo treba da bude izuzetak, jer se njime ne podstiče odgovornost za zakonit i pravilan rad organa uprave. „Oživljavanje“ ovog prava bitno bi doprinelo nužno potrebnoj, nedostajućoj odgovornosti u radu organa uprave prema građanima.

## **Pravo na državljanstvo**

Zabeleženi su problemi u ostvarivanju prava na državljanstvo, u pogledu dužine postupka (više o tome u delu o „dobroj upravi“ i kod građana sa elementom inostranosti u bivšim jugoslovenskim republikama).

## **Tajnost pisama i drugih sredstava opštenja**

Zaštitnik građana smatra da postoji nesaglasnost između ustavne odredbe o tajnosti pisama i drugih sredstava komuniciranja, odnosno načina na koji Ustav propisuje odstupanja od nje (na osnovu odluke suda) i odredbi zakona koji regulišu rad službi bezbednosti i policije.

Naime, tim zakonima se neki elementi procesa komunikacije među ljudima ne tretiraju kao deo komunikacije, pa se za uvid u njih i ne traži odluka suda. Stav Zaštitnika građana, zasnovan na praksi Evropskog suda za ljudska prava, je da podaci o tome sa kim, kada i odakle građanin komunicira jesu zaštićeni pravilima o privatnosti komunikacije i stoga bi za njihovo saznavanje prethodno, u skladu sa Ustavom, morala biti pribavljena odluka suda.

## **Zaštita podataka o ličnosti**

Oblast zaštite podataka o ličnosti uređena je 2009. godine novim Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti. Zaštitnik građana je uspešno amandmanski intervenisao na tekst Zakona. Prethodni se nije primenjivao. Primena novog zakona zavisće umnogome od toga da li će biti doneti zakonom predviđeni podzakonski akti neophodni za primenu zakona (rok ostavljen zakonom je u momentu pisanja ovog izveštaja već istekao) i da li će državnom organu koji je primarno nadležan za nadzor nad sprovođenjem zaštite podataka - Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, biti stavljeni na raspolažanje dovoljni kadrovski i materijalni resursi za vršenje izuzetno intenzivne i široke nadležnosti u ovom zapostavljenom, a u savremeno doba izuzetno značajnom, domenu individualnih ljudskih prava.

**SLOBODA MISLI, SAVESTI I VEROISPLOVOSTI, CRKVE I VERSKE ZAJEDNICE, PRIGOVOR SAVESTI, SLOBODA MIŠLJENJA I IZRAŽAVANJA, ZABRANA IZAZIVANJA RASNE, NACIONALNE I VERSKE MRŽNJE**

Nedovoljna transparentnost i doslednost procesa registracije crkava i verskih zajednica pri Ministarstvu vera je glavna smetnja u potpunom ostvarivanju prava pojedinih manjinskih verskih grupa u Republici Srbiji.

Posle održanog međunarodnog stručnog skupa o ostvarivanju verskih sloboda i prava i sveobuhvatne analize međunarodnih i domaćih propisa i prakse, a podstaknut saznanjima iz više pritužbi na postupak registracije pred Ministarstvom vera, Zaštitnik građana uputio je Ministarstvu vera Mišljenje sa preporukama kojim se teži unapređenju ostvarivanja verskih prava i sloboda u Republici. Preporučene su izmene odredbi Zakona o crkvama i verskim zajednicama radi usklađivanja sa ustavnim formulacijama, izbegavanja teškoća i sporova koje su izazvale u dosadašnjoj primeni; doprinosa delotvornijem i pravilnjem ostvarivanju slobode veroispovesti, unapređenju pravnog položaja crkava i verskih zajednica i unapređenju pravne sigurnosti. To se posebno odnosi na članove: 6 (autonomija crkava i verskih zajednica); 7 (autonomna regulativa crkava i verskih zajednica); 8 st. 5 (pravo sveštenika na učešće u javnom životu); 16 (konfesionalne zajednice); 18 (postupak registracije verskih organizacija); 19 (naziv verske organizacije); 20. st. 3. i 4. (rešavanje o zahtevu za upis u Registar); 22 (brisanje iz Registra).

Preporučena je i izmena Pravilnika o sadržini i načinu vođenja Registra crkava i verskih zajednica („Sl. Glasnik RS“, br. 43/2006) čije pojedine odredbe predstavljaju prepreku zakonitom i efikasnom ostvarivanju prava crkava i verskih zajednica u postupku registracije i ne doprinose pravnom položaju crkava i verskih zajednica kako je on utvrđen Ustavom Republike Srbije i Zakonom o crkvama i verskim zajednicama.

Preporučeno je i unapređenje postupanja u smislu veće doslednosti i podjednake primene prema svima koji se nalaze u istoj pravnoj situaciji; tumačenja propisa na način koji za posledicu ima podsticajano, a ne restriktivno dejstvo na ostvarivanje slobode veroispovesti i pridržavanja načela upravnog postupka. Zatraženo je i objavljivanje na internet sajtu Ministarstva vera osnovnih informacija o crkvama i verskim zajednicama (uključujući i organizacione delove i ustanove sa statusom pravnog lica) koje su upisane u Registar crkava i verskih zajednica radi efikasnijeg ostvarivanja i zaštiti prava svih zainteresovanih crkava i verskih zajednica i građana.

Od svega preporučenog, Ministarstvo je do kraja izveštajnog perioda samo na svoj internet sajt stavilo informaciju o registrovanim crkvama i verskim zajednicama.

**Pravo na prigovor savesti** u praksi je poštovano. Donet je Zakon o civilnoj službi. Odredbama tog zakona uvode se uslovi za priznavanje prava na prigovor savesti, iako je ustavna odredba o pravu na prigovor savesti bezuslovna. Posebno je upitna odredba zakona koja isključuje mogućnost da se civilno služenje odobri građaninu koji je bio pravosnažno osuđen na (bilo koje) krivično delo koje se goni po službenoj dužnosti, a još više odredba koja ne dozvoljava da se civilno služenje odobri građaninu protiv koga se tek vodi krivični postupak za delo za koje se goni po službenoj dužnosti.

Građanin je podneo pritužbu na rad državnog organa u kome je civilno služio vojni rok, žaleći se da mu je ponižavajuće da obavlja privatne poslove za zaposlene, što se od njega traži. Podnositelj pritužbe identifikovao je u pritužbi one koji su mu davali nekorektne i ponižavajuće naloge i podneo uz pritužbu i kopije dokumenata koje nedvosmisleno ukazuju da je bio angažovan za vršenje privatnih poslova pojedinih lica.

Zaštitnik građana je utvrdio kršenje prava građanina i uputio odgovarajuću preporuku rukovodiocu državnog organa. Postupajući po preporuci, rukovodilac organa je pisano opomenuo sve organizacionim jedinicama u kojima su bila angažovana lica u civilnoj službi, na obavezu dosledne primene propisa o civilnoj službi kao i zabranu narušavanja poštovanja dostojanstva i ličnog integriteta lica u civilnoj službi na bilo koji način, pa i davanjem naloga za izvršenje poslova koji nisu u skladu sa svrhom civilne službe.

Podnositoci pritužbe nije moglo biti upućeno izvinjenje, što je inače praksa pri davanju preporuka posle utvrđene povrede prava na poštovanje dostojanstva, jer je Zaštitnik građana zaštitio njegov identitet od organa uprave.

**Sloboda mišljenja i izražavanja je poštovana.** Zaštitnik građana smatra i to je javno isticao, da su pojedine formalne i neformalne grupe i organizacije zloupotrebljavale slobodu mišljenja i izražavanja na štetu prava drugih i morala demokratskog društva (ustavne formulacije), na način koji zahteva ograničavanje.

**Povremena kršenja zabrane izazivanja rasne, nacionalne i verske mržnje** nisu, prema opštem utisku i oceni Zaštitnika građana, u pojedinim slučajevima dovoljno brzo i odlučno suzbijana i procesuirana.

## SLOBODA MEDIJA, PRAVO NA OBAVEŠTENOST

**Mediji** u Republici Srbiji su radili slobodno, ali sa određenim rizicima. Novinari su povremeno bili meta napada i pretnji, posebno od strane ultranacionalističkih i agresivnih navijačkih grupa. Na napade policija i tužilaštvo sve delotvornije reaguju.

Donete su izmene Zakona o informisanju koje su široko ocenjene kao potencijalno opasne za slobodu medija i sporne sa stanovišta ustavnosti. Zaštitnik građana pokrenuo je pred Ustavnim sudom, na inicijativu novinarskih udruženja, postupak ocene ustavnosti pojedinih odredbi Zakona o izmenama i dopunama Zakona o informisanju. Ustavni sud nije odlučio do kraja izveštajnog perioda. Pre nego što je pokrenuo ocenu ustavnosti, Zaštitnik građana pribavio je mišljenja istaknutih domaćih stručnjaka.

Pozitivna posledica izmena zakona o informisanju je da se u medijima više poštuje pretpostavka nevinosti, štite interesi maloletnika, poštuje pravo na ispravku i druga prava osoba o kojima se izveštava. U pojedinim medijima i dalje ima govora mržnje i podsticanja na diskriminaciju.

Nekonzistentnost zakona doveo je do praktičnog zastoja u privatizaciji medija, što za posledicu ima da su pojedini mediji u privilegovanim položaju.

**Pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja** se, i dalje u pojedinim situacijama ostvaruje otežano, uprkos snažnom zalaganju Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i rezultatima tog organa koji umnogome prevazilaze objektivne institucionalne resurse. U sedam slučajeva građani i Poverenik su se obraćali Zaštitniku građana, tražeći da ombudsman utiče na organe uprave da sprovedu konačno i izvršno rešenje Poverenika. Izmenama zakona pokretanje prekršajnih postupaka zbog kršenja Zakona o dostupnosti informacija od javnog značaja izmešteno je iz Ministarstva kulture, koje je u ranijem periodu bilo potpuno neaktivno u tom pogledu, na Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave.

Od ukupno sedam slučajeva (6 pritužbi i 1 sopstvena inicijativa) koji se odnose na povredu prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, u tri slučaja upućene su preporuke organima uprave, odnosno ustanovama. U ovim slučajevima se uočava da organi uprave, koji nisu postupili ni po zahtevu tražioca, ni po rešenju Poverenika, u toku prvostepenog i drugostepenog postupka nisu obavestili podnosioca zahteva, a ni Poverenika, o razlozima nepostupanja, a da pritom nisu koristili ni zakonsku mogućnost pozivanja na razloge za isključenje i ograničenje slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, već razloge svog nepostupanja iznose tek u postupku pred Zaštitnikom građana.

*Primer: Novinarsko udruženje podnelo je pritužbu na rad Ministarstva unutrašnjih poslova - Policijske uprave zbog nepostupanja po zahtevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i rešenju Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.*

*Zaštitnik građana pokrenuo je postupak kontrole i nakon izjašnjenja Policijske uprave konstatovao da ona zaista nije postupila po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja, niti po rešenju Poverenika povodom tog zahteva. Zaštitnik građana je utvrdio kršenje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja i preporučio Ministarstvu unutrašnjih poslova - Policijskoj upravi, da bez odlaganja postupi po nalogu iz rešenja Poverenika. Policijska uprava je u ostavljenom roku obavestila Zaštitnika građana da je postupila po preporuci.*

---

## IZBORNO PRAVO, PRAVO NA UČEŠĆE U UPRAVLJANJU JAVNIM POSLOVIMA

Zaštitnik građana nije imao pritužbi na kršenje izbornih prava. Ostvarivanje prava građana da pod podjednakim uslovima stupaju u javne službe otežano je u nekim oblastima (zdravstvo, lokalna samouprava) koje su iz nepoznatih razloga zakonima u potpunosti izuzete od opšteg pravila u javnom sektoru da se rad na neodređeno vreme zasniva na osnovu javnog konkursa.

### SLOBODA OKUPLJANJA, SLOBODA UDRIUŽIVANJA

**Sloboda okupljanja** generalno je poštovana i omogućena. Najznačajniji izuzetak predstavlja neuspeh državnih organa da omoguće bezbedno održavanje „parade ponosa“ – više o tome u delu o pravima seksualnih manjina. Istovremeno, organi unutrašnjih poslova počeli su, pravilno, zabranjivati i sprečavati okupljanja osoba koje vršenjem nasilja i podrškom nasilju krše prava drugih.

**Sloboda udruživanja** je poštovana. Donet je, konačno, Zakon o udruženjima podsticajnog karaktera. Pojedine organizacije i grupe, prema mišljenju Zaštitnika građana, zloupotrebljavale su slobodu udruživanja radi kršenja zajamčenih ljudskih ili manjinskih prava i izazivanja mržnje. Javni tužilac podneo je predloge za zabranu takvih grupa Ustavnom суду. U javnosti i na stručnom skupu koji je organizovao Ustavni sud, Zaštitnik građana je podržao zabranjivanje takvih organizacija i grupa.

Sindikalno udruživanje država nije ometala. Posle donošenja novih propisa u oblasti odbrane, u kojima je posle intervencije Zaštitnika građana i profesionalnim pripadnicima vojske omogućeno pravo na sindikalno udruživanje, sindikati se osnivaju i u toj oblasti.

### PRAVO NA PETICIJU/ NARODNA INICIJATIVA

**Pravo na peticiju** građanima nije uskraćivano, ali u pojedinim slučajevima nisu dobijali odgovor, iako su ga tražili. U takvim slučajevima građani su se obraćali Zaštitniku građana i nakon njegove intervencije nadležni organi su na peticije odgovarali.

Zaštitnik građana postupao je, po pritužbi, u slučaju 72.000 potpisa građana koji su 7. 12. 2007. godine podržali donošenje dva zakona - o klasifikaciji informacija i o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, nakon čega se toj **narodnoj inicijativi** izgubio trag.

Zaštitnik građana je, saradnjom sa Stručnom službom Narodne skupštine i Ministarstvom unutrašnjih poslova, utvrdio da je inicijativa bila izgubljena u administrativnim procedurama između ministarstva i Narodne skupštine. Parlament je 10. 12. 2007. godine spisak sa potpisima uputilo na proveru Informatičkoj službi MUP, a Ministarstvo uzvratio zahtevom da Stručna služba Narodne skupštine matične brojeve potpisnika prevede u elektronski oblik. Po inicijativi se više nije postupalo, a nova rukovodstva organa nisu bila upoznata sa činjenicom da potpisi 72.000 građana čekaju na proveru.

Nakon intervencije Zaštitnika građana, ministarstvo je obavestilo ombudsmana da je, bez obzira na činjenicu da matični brojevi nisu digitalizovani, počelo da utvrđuje njihovu autentičnost, čime će biti stvoreni uslovi za početak procedure pred Narodnom skupštinom.

S obzirom da je u međuvremenu stupio na snagu Zakon o zaštiti ličnih podataka, koji za obradu ličnih podataka zahteva izričit zakonski osnov, Zaštitnik građana je Ministarstvo uputio na saradnju sa Poverenikom za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, kako bi bila obezbeđena puna zaštita prava građana potpisnika inicijative. Ovo je istovremeno i primer odsustva svrshishodne saradnje administracija dva državna organa na štetu prava građana, koja je uspostavljena intervencijom Zaštitnika građana.

## PRAVO NA UTOČIŠTE

Zaštitnik građana nije imao osnova za postupanje, ni po pritužbama ni po sopstvenoj inicijativi, radi zaštite ovog prava.

## PRAVO NA IMOVINU, PRAVO NASLEĐIVANJA

Zakon o restituciji još nije donet. Istovremeno, nastavlja se primena Zakona o povraćaju imovine crkvama i verskim zajednicama, što dodatno diskriminiše građane u odnosu na crkve i verske zajednice u pogledu zaštite i ostvarivanja imovinskih prava. Imovina je vraćena na korišćenje i pojedinim porodicama.

Primena novog Zakona o planiranju i izgradnji mogla bi dodatno otežati povraćaj imovine u naturi ranijim vlasnicima.

Na osnovu primljenih pritužbi Zaštitnik građana je uočio da u većem broju opština u Srbiji ne funkcionišu **komisije nadležne za sprovođenje postupka i odlučivanje po zahtevima za vraćanje zemljišta** koje je prešlo u društvenu svojinu po osnovu poljoprivrednog zemljišnog fonda i konfiskacijom zbog neizvršenih obaveza iz obaveznog otkupa poljoprivrednih proizvoda.

Radi prevazilaženja problema koji pogađa veliki broj građana, kako bi se otklonile nesaglasnosti u propisima i omogućio zakonit i pravilan rad komisija, Zaštitnik građana je inicirao sastanak na kome su prisustvovali predstavnici Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu, Ministarstva pravde, Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstva finansija i predstavnici Zaštitnika građana. Dogovoren je da Ministarstvo finansija i Ministarstvo pravde formiraju stručni tim, koji će uz podršku Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, predložiti odgovarajuće izmene i dopune Zakona o načinu i uslovima priznavanja prava i vraćanja zemljišta koje je prešlo u društvenu svojinu po osnovu poljoprivrednog zemljišnog fonda i konfiskacijom zbog neizvršenih obaveza iz obaveznog otkupa poljoprivrednih proizvoda.

Nije bilo osnova da se Zaštitnik građana angažuje n zaštiti prava nasleđivanja.

## PRAVO NA RAD, PRAVO NA ŠTRAJK

Problemi u ostvarivanju prava iz oblasti radnih odnosa i postupanje Zaštitnika građana objašnjeni su, kao posebno značajni, u uvodnom delu Izveštaja.

Pritužbe u kojima se ukazuje na **povrede prava iz radnog odnosa** najčešće se odnose na postupanje privatnih poslodavaca, čiji rad Zaštitnik građana ne kontroliše. Kako su u skladu sa propisima o radu predviđeni postupci zaštite koji moraju biti okončani pre podnošenja pritužbe Zaštitniku građana, to se najveći broj ovih pritužbi odbacuje uz upućivanje podnosioca da se obrate Ministarstvu rada i socijalne politike - Inspekciji rada ili Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu, odnosno Upravnoj inspekciji kada se radi o povredama prava zaposlenih u organima državne uprave. Često je sadržina ovih pritužbi ukazivanje i na postojanje mobinga, u kojim slučajevima se građanima pruža informacija da zaštitu prava ostvare u sudskom postupku saglasno odredbama Zakona o radu i Zakona o zabrani diskriminacije. Zaštitnik građana je, na osnovu kontakata sa građanima i pritužbi koje je svakodnevno dobijao tokom 2009. godine zbog nezakonitog i nekorektnog postupanja poslodavaca prema zaposlenima, te nedovoljno efikasnih mehanizama koji takvo ponašanje treba da spreče, inicirao bližu saradnju sa Inspekcijom rada Ministarstva za rad i socijalnu politiku.

## **Prava deteta**

### **Postupanje Zaštitnika građana po pritužbama u oblasti prava deteta**

#### **Pritužbe**

Zaštitnik građana je 2009. godine primio 146 pritužbi koje se odnose na povrede prava deteta, a na osnovu uočene potrebe u 12 slučajeva je pokrenuo postupak po sopstvenoj inicijativi. Pored postupanja u navedenih 158 slučajeva, Zaštitnik građana je nastavio da vodi postupak i po 58 pritužbi iz prethodne, 2008. godine. Ukupno je, dakle, u 2009. godini Zaštitnik građana postupao u 216 slučajeva iz oblasti prava deteta.

Najveći broj pritužbi u ime dece podneli su odrasli - roditelji, potom srodnici dece, hranitelji, potencijalni usvojitelji, škole, ali i nevladine organizacije i sportski klubovi. I drugi državni organi dostavljali su Zaštitniku građana saznanja od značaja za zaštitu prava deteta - Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Pokrajinski ombudsman i zaštitnici građana opština, odnosno gradova. Sama deca su se najređe obraćala Zaštitniku građana - svega 4 puta.

Postupci u oblasti prava deteta koji su vođeni po sopstvenoj inicijativi Zaštitnika građana (12) odnose se na potencijalne višestruke povrede prava i raznovrsne propuste u radu više organa.

#### **Povrede prava u pritužbama**

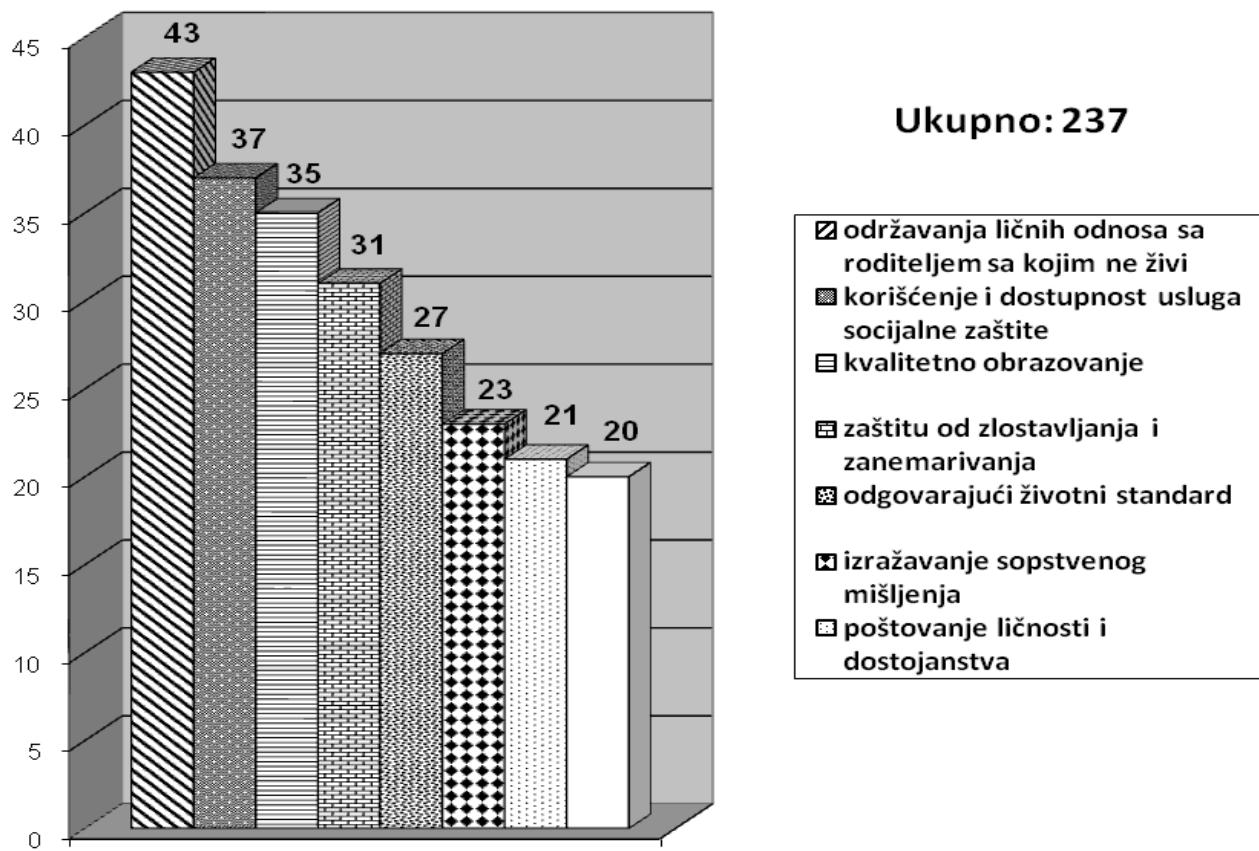
Pritužbe iz oblasti prava deteta najčešće se odnose na povredu prava na poštovanje najboljih interesa deteta (92). Zaštitnik građana je kroz vođenje postupaka, organima uprave ukazivao da princip najboljih interesa deteta treba da integrišu u svoje pravne i administrativne akte, ali i usluge koje pružaju deci. Posredno, preko mišljenja centara za socijalni rad, to se odnosilo i na druge pravne i administrativne akte, na primer, na sudske odluke.

Pritužbe koje su podneli građani, odnosno pravna lica, najčešće se odnose na povrede sledećih prava, odnosno sloboda: pravo deteta na održavanje ličnih odnosa sa roditeljem sa kojim ne živi (43), pravo deteta na korišćenje i dostupnost usluga socijalne zaštite (37), pravo na kvalitetno obrazovanje (35), pravo deteta na zaštitu od zlostavljanja i zanemarivanja (31), pravo deteta na odgovarajući životni standard (27), pravo deteta na izražavanje sopstvenog mišljenja (23), pravo na poštovanje ličnosti i dostojanstva (21), pravo deteta na pravilan razvoj (20). (Videti grafikon 9).

U manjem broju, ove pritužbe odnose se na povrede sledećih prava, odnosno sloboda: povreda obaveze države da pruži pomoć roditeljima u ostvarivanju roditeljstva (19), pravo deteta sa smetnjama u razvoju na kvalitetan život i posebnu zaštitu države (16), pravo na zajednički život sa roditeljima (13), pravo na zaštitu od diskriminacije (8), prava deteta pri usvojenju (6), pravo deteta na lični identitet (6), pravo na zdravstvenu zaštitu (6), pravo deteta u hraniteljskoj porodici, odnosno ustanovi socijalne zaštite na održavanje ličnih odnosa sa porodicom porekla i bliskim osobama (6), pravo deteta na zaštitu od roditeljske otmice deteta (6), pravo na zdravo okruženje (5), pravo deteta na obaveštenost (4), pravo na privatnost (3), pravo na zaštitu od trgovine decom (3) i drugo.

S obzirom da se u pojedinim pritužbama ukazuje na povrede više prava, to je ukupan broj povređenih prava veći od broja primljenih pritužbi.

**Grafikon 9. – Način povrede prava u pritužbama u oblasti prava deteta**

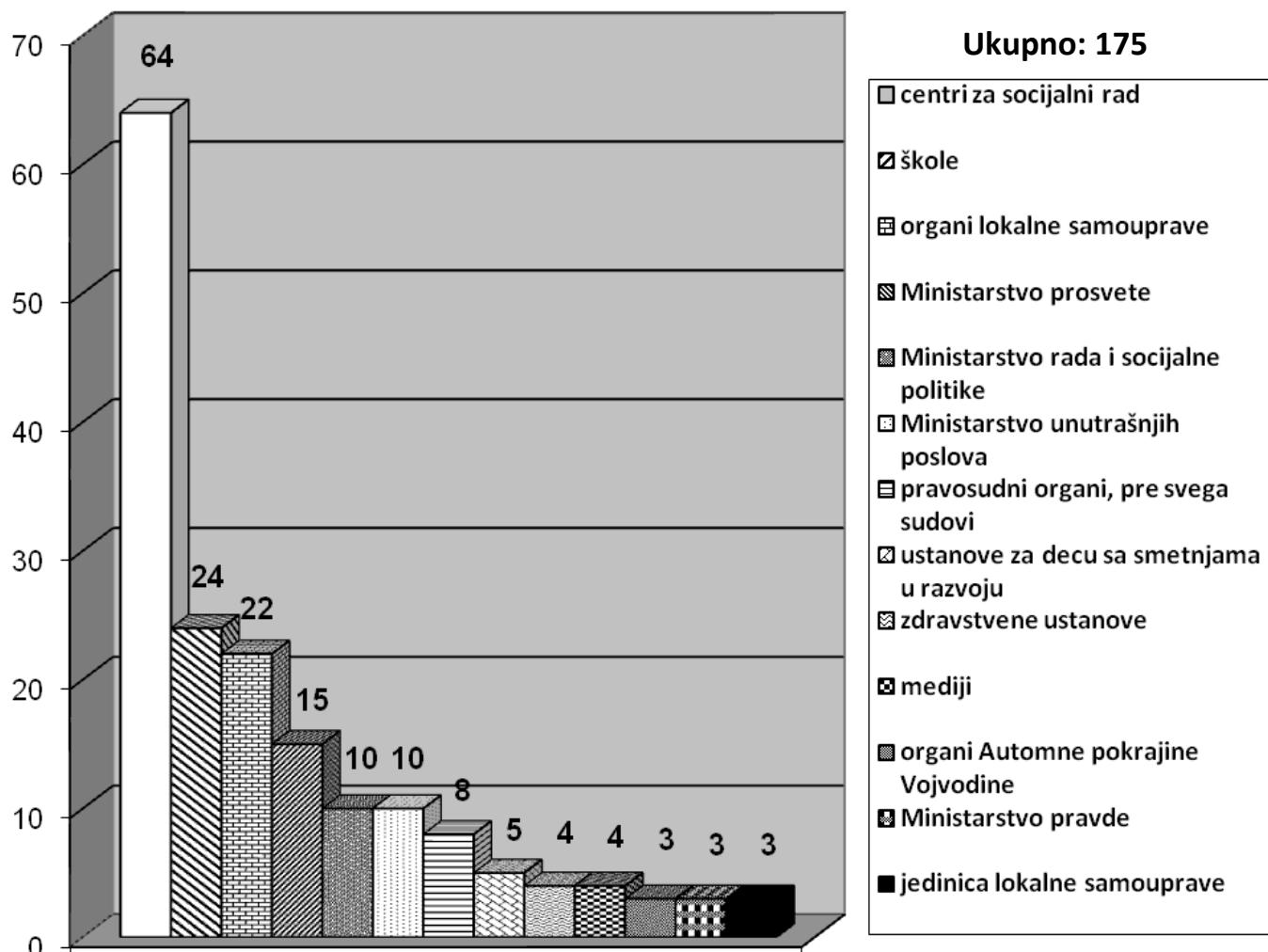


#### Organ na koje se pritužbe odnose

Najveći broj pritužbe se odnosi na sledeće organe uprave i ustanove: centri za socijalni rad (64), škole (24), organi lokalne samouprave (22), Ministarstvo prosvete (15), Ministarstvo rada i socijalne politike (10), Ministarstvo unutrašnjih poslova (10), pravosudni organi, pre svega sudovi (8), ustanove za decu sa smetnjama u razvoju (5), zdravstvene ustanove (4), mediji (4), organi Autonomne pokrajine Vojvodine (3), Ministarstvo pravde (3), javna preduzeća čiji je osnivač Republika Srbija, odnosno jedinica lokalne samouprave (3). (Videti grafikon 10).

S obzirom da se u pojedinim pritužbama ukazuje na povrede prava od strane više organa, to je ukupan broj organa na čiji rad se pritužbe odnose veći od broja primljenih pritužbi.

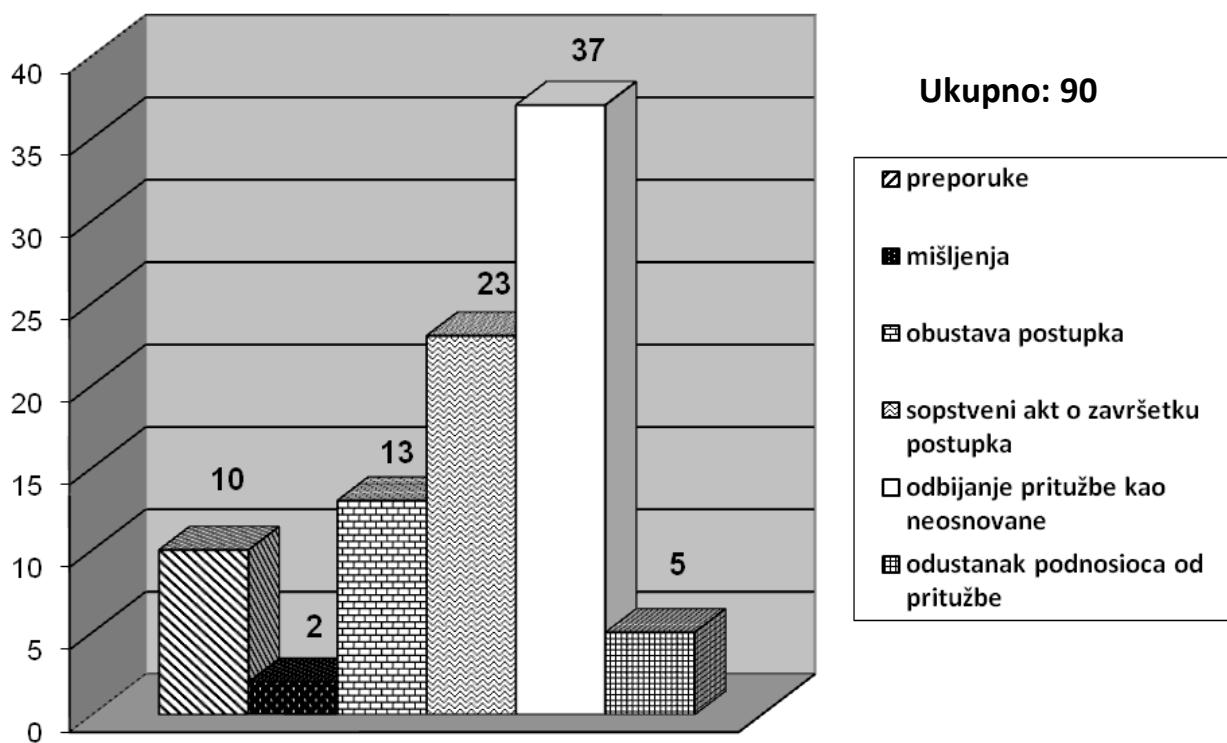
Grafikon 10. - Organi na koje se najčešće odnose pritužbe u oblasti prava deteta



#### Završeno postupanje Zaštitnika građana u oblasti prava deteta

Postupajući u 216 slučajeva iz oblasti prava deteta tokom 2009. godine, Zaštitnik građana je završio postupanje u 74 slučaja pokrenutih 2009. i u 46 slučajeva pokrenutih 2008. godine. Postupanje u navedenih 120 slučajeva završeno je na način da je 30 pritužbi odbačeno jer nije bilo osnova da se vodi postupak, a u preostalih 90 slučajeva pokrenut postupak je okončan na sledeći način: preporukom (10), mišljenjem (2), obustavom postupka (13), sopstvenim aktom o završetku postupka (23), odbijanjem pritužbe kao neosnovane (37) i odustankom podnosioca od pritužbe (5). (Videti grafikon 11). Zaštitnik građana nastavlja postupanje u ostalim slučajevima.

Grafikon 11. – Okončan postupak Zaštitnika građana u oblasti prava deteta



### Preporuke u oblasti prava deteta

Zaštitnik građana je 2009. godine uputio 10 preporuka koje se odnose na prava deteta. Po dve preporuke upućene su Ministarstvu rada i socijalne politike: treba da detaljno obavesti institucije socijalne zaštite o nadležnostima i ovlašćenjima Zaštitnika građana, i da se izvrše neophodne promene metoda rada i načina zbrinjavanja i pružanja usluga korisnicima u „Stamnici“, kao i Gradskoj upravi grada Beograda - Sekretarijatu za socijalnu zaštitu. Obe preporuke odnose se na ostvarivanje prava deteta na odgovarajući životni standard, a konkretno na priznavanje prava na roditeljski dodatak i priznavanje prava na jednokratnu novčanu pomoć nezaposlenim porodiljama. Pet preporuka je upućeno centrima za socijalni rad Šabac, Beograd (2), Niš i Bački Petrovac. Preporukama je utvrđeno da su u radu centara postojali propusti koji su doveli do povreda prava deteta. Jedna preporuka upućena je osnovnoj školi u Pančevu zbog utvrđenog propusta u radu i povrede prava učenika na poštovanje njihove ličnosti i dostojanstva i prava na kvalitetno obrazovanje.

### Mišljenja u oblasti prava deteta

Zaštitnik građana je u oblasti prava deteta doneo dva mišljenja (SOS dečja linija i nasilje u Srednjoj tehničkoj školi „Nikola Tesla“ u Sremskoj Mitrovici).

**SOS dečja linija.** Zaštitnik građana je nadležnom Ministarstvu rada i socijalne politike uputio Mišljenje kako bi usluga SOS dečje linije imala stabilan način finansiranja. Zaštitnik građana se posebno zauzeo da ovaj besplatni telefon (0800/123 456) bude održiv i u narednom periodu, tj. da ova usluga bude integrisana u sistem socijalne zaštite i na taj način postane sistemska usluga države deci. Deca se u velikom broju, oko 8.000 godišnje, na ovaj način obraćaju posebno obučenim stručnjacima psihološke struke, kada imaju neki od problema koji ne znaju kako da reše. Mišljenje Zaštitnik građana je da je

potrebno SOS liniju učiniti dostupnijom deci sa sela, deci ulice, deci sa invaliditetom, romskoj deci, deci žrtvama porodičnog nasilja i drugim ranjivim grupama dece.

Iako Ministarstvo rada i socijalne politike nije odgovorilo na ovo mišljenje, Zaštitnik građana očekuje da novi Zakon o socijalnoj zaštiti prepozna ovu uslugu kao uslugu koju je potrebno finansirati iz budžeta. Istovremeno, Zaštitnik građana je posao inicijativu RTS da kao javni servis sa posebnim obavezama u promociji ljudskih i dečjih prava, u okviru svog obrazovnog programa, emituje besplatno spot o SOS dečjoj liniji i time što većem broju dece u Srbiji skrene pažnju da kada imaju neki njima nerešiv problem, mogu da se jave na broj SOS dečje linije i dobiju savet od stručnjaka. **RTS je u kratkom roku pozitivno reagovao na ovu inicijativu Zaštitnika građana.**

Povodom slučaja **nasilja u srednjoj tehničkoj školi „Nikola Tesla“ u Sremskoj Mitrovici**, kojim su se mediji naveliko bavili, a koji je i otkriven uz pomoć medija – interneta, Zaštitnik građana je uputio Mišljenje Ministarstvu prosvete. U mišljenju je stavljen naglasak na potrebu proaktivnog odnosa škole na uspostavljanju saradnje sa drugim nadležnim organima i institucijama na lokalnom nivou. Takođe, Zaštitnik građana je sugerisao Ministarstvu da nadgleda formiranje Tima za prevenciju i zaštitu dece od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja u pomenutoj školi.

## Nadzor

Zaštitnik građana je u toku 2009. godine izvršio 89 neposrednih nadzora nad radom organa/ustanova, postupajući u 49 slučajeva koja je istraživao, što znači da je u slučaju pojedinih složenih predmeta izvršeno 2 ili više nadzora. Nadzori su uglavnom bili najavljeni, ponekad samo terminom bez opredeljivanja razloga za nadzor. Ovlašćenje da bez najave sproveđe neposrednu kontrolu Zaštitnik građana je koristio samo u izuzetnim situacijama. U većini slučajeva do nadzora je dolazilo nakon pokretanja postupka kontrole pravilnosti i zakonitosti rada. U izvesnom broju slučajeva, sam nadzor je predstavljao početak postupka kontrole. U pet slučajeva, podaci do kojih je Zaštitnik građana došao neposrednim nadzorom, predstavljali su osnov za donošenje preporuke. U 11 slučaja nadzor je doveo do otklanjanja propusta u radu organa/ustanove i sledstveno tome ti postupci su obustavljeni.

## Intervencije

Poseban način postupanja Zaštitnik građana, kada je u pitanju oblast prava deteta, su intervencije - **posredovanje, preventivno delovanje, pružanje dobrih usluga, davanje saveta i mišljenja o slučaju**. Ovaj manje formalan način rada pokazao je za sada dobre rezultate. Na ovaj način okončano je postupanje u 23 slučaja tokom 2009. godine, što predstavlja skoro 20% od ukupno 120 slučajeva po kojima je okončan rad. Metodi rada su u ovim slučajevima raznoliki: telefonski kontakti sa organima i podnosiocima pritužbi; upućivanje kratkih akata organima uprave; neposredan kontakt sa predstavnicima organa i pritužiocima i sl. U ovim situacijama od organa su tražene određene informacije od značaja za rad Zaštitnik građana ili je organ upućen da je potrebno da preduzme određene aktivnosti, odnosno mere.

Specifičnost intervenisanja Zaštitnik građana kada je reč o kršenju prava deteta ogleda se i u svojevrsnom „praćenju“ deteta za čija se prava zalagao Zaštitnik građana. Na pr. slučaj nasilja u školi „Nikola Tesla“, gde je Zaštitnik građana, nakon smirivanja slučaja, „intervenisan“ da se učenik na početku nove školske godine upiše u drugu školu, polazeći od stava da je detetu potrebna podrška odraslih i sistema i da nije ni u interesu društva da olako „gubi“ bilo kog pojedinca. Dalje, poseta Zaštitnika građana Domu za decu i omladinu „Kolevka“ u Subotici i istovremena kontrola tamnošnjeg centra za socijalni rad, rezultirali su izradom plana zaštite za dvoje dece koje je nadležni centar smestio u „Kolevku“, ali i značajnim promenama u organizaciji Doma, izmeštanjem dece iz jedne velike prostorije u dve manje, u cilju ostvarivanja prisnijeg kontakta dece sa roditeljima i negovateljicama.

Neposredni nadzor, zbog ranjivosti dečje populacije, ima velike efekte, jer doprinosi brzom otklanjanju propusta i prestanku kršenja prava deteta. Zbog toga se neposredni nadzor i intervencije, kao metodi rada Zaštitnik građana, najčešće koriste u oblasti prava deteta. Na taj način Zaštitnik građana je mnogo prisutniji u svim sredinama u kojima se potencijalno krše prava deteta.

### **Uočeni nedostaci u radu organa uprave u oblasti prava deteta**

**Centri za socijalni rad** (na čiji se rad odnosi i najveći broj pritužbi) u više utvrđenih slučajeva stihiji su (bez potrebnih planova) organizovali zaštitu deteta. Prilikom organizovanja zaštite, centri se ograničavaju na izvršavanje uloge „pomoćnog organa“ suda, zanemarujući svoje nadležnosti mimo i u toku sudskog postupka. Porodice se ne prate kontinuirano, čak i u slučajevima kada je procenjeno da je porodica rizična za dete. Ne preduzimaju se sve mere koje su organu starateljstva na raspolaganju, ili se preduzimaju nakon proteka dužeg vremenskog perioda, kada su po pravilu već nastupile štetne posledice po dete (koje su mogле biti izbegnute ili bar umanjene).

**Učešće dece u postupcima pred centrima za socijalni rad je često sporadično** i u najvećem broju slučajeva svedeno na formalno postupanje (uzimanje izjave deteta). Deca retko učestvuju u pripremama plana usluga i planiranju aktivnosti koje se tiču njihovog života i njegove organizacije. Učešće deteta u postupku nije praćeno adekvatnim protokolom.

Takođe, centri za socijalni rad ne **ostvaruju u dovoljnoj meri saradnju sa drugim organima** i ustanovama na nivou lokalne zajednice, što je odraz opšteg nedostatka multidisciplinarnog pristupa rešavanju problema dece – na nivou Republike (nadležna ministarstva) i na nivou lokalnih zajedница. Tek sporadično se nailazi na primere dobre prakse saradnje centara za socijalni rad i drugih institucija – što po pravilu daje pozitivne efekte i brza i kvalitetna rešenja. Do sada nije bilo primera da su sačinjeni protokoli o saradnji između centra za socijalni rad i drugih ustanova i organa na nivou opštine/grada.

**Odsustvo inicijative za saradnjom** uočava se ne samo kod centara za socijalni rad, nego i kod drugih organa uprave i ustanova koje se bave decom (škole, policijske stanice, zdravstvene ustanove, sudovi, tužilaštva). Tako, obrazovne ustanove i organi uprave koji nad njima vrše nadzor, ne ostvaruju saradnju sa centrima za socijalni rad, niti ih obaveštavaju o bitnim činjenicama na osnovu kojih bi se centri uključili u zaštitu deteta. Ovo se odnosi na slučajeve kada dete prestane da pohađa nastavu, u slučajevima vršnjačkog nasilja, kao i u slučajevima kada se kod deteta uoči da je žrtva zlostavljanja ili zanemarivanja i sl. **Izuzetak je ustaljena saradnja MUP i centara za socijalni rad u postupcima zaštite dece od zlostavljanja i zanemarivanja.**

U pogledu **izvršavanja sudskih odluka radi predaje deteta i održavanja ličnih odnosa deteta i roditelja**, uočava se inertnost svih organa i ustanova koji su ili bi trebalo da su uključeni u rešavanje slučaja. Tipično je da u tim situacijama ne postoji nikakva saradnja policije, centara za socijalni rad, škola/predškolskih ustanova, zdravstvenih ustanova, sudova i tužilaštava, kao i da ovi organi i ustanove jedni druge ne obaveštavaju o bitnim činjenicama koje se odnose na ostvarivanje prava deteta. Najbolji interes deteta, kao rukovodeći princip za sve državne organe, u ovim slučajevima (koji pri tom zahtevaju naročitu hitnost) je nažalost samo deklarativne prirode.

**U organima i ustanovama se ne vrši unutrašnja kontrola rada.** Ovo je naročito uočljivo kod škola i centara za socijalni rad. Rukovodioци ustanova, koji su ovlašćeni na pokretanje odgovarajućih postupaka prema zaposlenima zbog povreda radnih dužnosti, ovakve postupke ne pokreću, odnosno od njih odustaju. Kada pritužba stigne do Zaštitnika građana, već je uglavnom nastupila zastarelost pokretanja disciplinskog, odnosno drugog sličnog postupka, a zaposleni koji je svojim postupanjem povredio pravo deteta ne snosi odgovornost za svoje (ne)činjenje.

**Nadzor nad radom** ustanova socijalne zaštite se sprovodi samo po predstavkama građana (odnosno po prijemu obaveštenja o slučaju od strane Zaštitnika građana). Neposredan nadzor nad radom ustanova socijalne zaštite se ne sprovodi. Nadležno Ministarstvo rada i socijalne politike ne prati sproveđenje naloženih mera i ne preduzima aktivnosti u cilju obezbeđivanja da se mere izrečene tokom nadzora sprovedu u punom obimu.

Nadzor nad radom obrazovno - vaspitnih ustanova obavlja se na način koji dovodi u sumnju objektivnost i celovitost tog postupka. Podnosioci prijava ne učestvuju u postupku, niti im se dostavlja zapisnik o izvršenom nadzoru. Komunikacija između podnosioca prijave i inspekcijske službe se svodi na dva akta – prijavu podnosioca i formalno obaveštenje organa uprave. Učešće deteta u ovim postupcima ne postoji. Ministarstvo prosvete ne postupa dovoljno efikasno i brzo po zahtevima za zaštitu prava učenika. Neefikasno postupanje ministarstva ne dovodi do rešenja problema (koji je u najvećem broju slučajeva eskalirao) i u velikom broju slučajeva problem se „rešava“ ispisivanjem deteta iz škole i upisivanjem u drugu školu. Zahtevi za zaštitu prava upućeni Zaštitniku građana uglavnom se odnose na veoma teške povrede prava učenika: diskriminaciju, nasilje, povredu ličnosti i dostojanstva, onemogućavanje školovanja i dr.

**Mehanizmi zaštite prava učenika u školama** se retko primenjuju. Učenici se ne obraćaju direktorima škola radi zaštite prava, iako su njihova prava vrlo često i višestruko ugrožena ponašanjem vršnjaka ili zaposlenih u školi. Uglavnom se rukovodicima ustanova obraćaju roditelji učenika, ali se uočava tendencija da direktori škola „paušalno“ odbijaju prigovore, pa čak i da o prigovorima ne odlučuju. Potpuni i objektivni postupci utvrđivanja činjenica izostaju, a time se gubi mogućnost da se ispravi propust i otkloni povreda prava deteta. Psihološko-pedagoške službe u školama se najčešće postavljaju kao „poslednja odbrana“ direktora i nastavnika od učenika, umesto da su podrška deci koja imaju problem.

Postojećim propisima nisu precizno regulisana **prava dece sa smetnjama u razvoju i dece sa invaliditetom**, kao i odgovarajuće obaveze države. Država ne raspolaže statističkim podacima o deci sa smetnjama u razvoju i deci sa invaliditetom, što je osnovni uslov za planiranje aktivnosti i usluga na nivou Republike i lokalnih zajednica, a sledstveno tome izostaju i usluge ovoj ranjivoj grupi dece. Pored toga, organi uprave i ustanove se ne rukovode u dovoljnoj meri principom najboljeg interesa deteta kada odlučuju o njihovim pravima – u situacijama kada je fleksibilnim (širim) tumačenjem propisa moguće doneti odluku u korist deteta, organi uprave i ustanove tu mogućnost ne koriste. Intersektorska saradnja na republičkom, odnosno lokalnom nivou je minimalna.

Posebno je vidljivo da **deci koja su žrtve zlostavljanja i zanemarivanja** izostaje pomoć i podrška države u cilju eliminacije zlostavljanja i zanemarivanja i otklanjanja/umanjenja posledica pretrpljenog zlostavljanja/zanemarivanja. I pored postojanja Opšteg protokola i posebnih protokola za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja, izostaje adekvatna reakcija i međusobna saradnja i izveštavanje kod svih ustanova koje bi trebalo da budu uključene u ovaj proces – organi gonjenja, pravosudni organi, obrazovne ustanove, ustanove socijalne zaštite, zdravstvene ustanove.

### **Prikaz karakterističnih postupaka u oblasti prava deteta**

#### **Usvojenje deteta iz hraniteljske porodice**

Građanin se obratio Zaštitniku građana navodeći da je Centar za socijalni rad u jednoj opštini odbio njegov zahtev i zahtev njegove supruge da usvoje dete o kome su se kao hranitelji starali protekle četiri godine. Istakao je da je Centar protivno interesu deteta započeo postupak usvojenja sa drugom usvojiteljskom porodicom iz drugog grada u Srbiji i naglasio da su dete, njegova supruga i on istog etničkog porekla i da su dete vaspitavali u duhu te etničke zajednice i religije.

Zaštitnik građana je po sopstvenoj inicijativi šire istražio slučaj i došao do saznanja o činjenicama koje građanin nije naveo, a koje ovom slučaju daju drugačiji tok. Pokrenut je postupak kontrole pravilnosti i zakonitosti rada Ministarstva rada i socijalne politike, Pokrajinskog sekretarijata za socijalnu politiku i demografiju, kao i centara za socijalni rad u oba grada. U kratkom roku je organizovan sastanak sa ovim ustanovama s ciljem da se nad njihovim radom izvrši neposredan nadzor i nađe rešenje koje će biti u najboljem interesu deteta.

Na sastanku je utvrđeno da je građanin sa suprugom godinama pokušavao da usvoji dete, a pošto to nisu mogli da ostvare, opredelili su se da prime dete na hraniteljstvo. Hraniteljica je postala neposredni staratelj.

Međutim, kao organ starateljstva, Centar za socijalni rad je smatrao da je u najboljem interesu deteta da bude usvojeno. Ta informacija je saopštena hraniteljima i oni su pozvani da razmotre mogućnost usvajanja deteta. Posebno im je ukazano da kao hraniteljska porodica koja se duže vremena starala o detetu, mogu da imaju prednost nad drugim potencijalnim usvojiteljskim porodicama.

Neočekivano, hranitelji su se izjasnili da ne žele da usvoje dete i da se protive usvojenju uopšte, zbog narušenog zdravstvenog stanja deteta. Takođe, izjavili su da žele da sačekaju sa odlukom o usvojenju do 11 godine deteta, kada će se mnogo izvesnije znati kakva je prognoza oboljenja. Centar je opravdano bio mišljenja da ovakva odluka hranitelja nije u interesu deteta i započeo je postupak usvojenja po službenoj dužnosti. U svojstvu staratelja, hraniteljica je dala saglasnost za usvajanje kao oblik trajne zaštite deteta. Nakon toga, dete je upisano u Jedinstveni lični registar usvojenja. Hraniteljima je više puta tokom jednogodišnjeg procesa ukazano na mogućnost da podnesu zahtev za utvrđivanje opšte podobnosti za usvojenje i zahtev za usvajanje, ali su oni zadržali isti stav - da žele da sačekaju da dete napuni 11 godina, kada bi odluku o usvojenju doneli u zavisnosti od zdravstvenog stanja deteta, jer je za takvo dete opravdano da bude pod brigom države!

U daljem postupku Centar je pristupio izboru porodice za usvojenje i započeo sa susretima deteta i potencijalnih usvojitelja, a potom i sa upućivanjem deteta kod potencijalnih usvojitelja na period prilagođavanja.

Pokrajinski sekretarijat za socijalnu politiku i demografiju tada je promenio svoj prethodni stav (da su se stekli uslovi za upućivanje deteta na prilagođavanje u potencijalnu usvojiteljsku porodicu) i čak dva puta poništio rešenja Centra za socijalni rad i predmet vratio na ponovni postupak, sa predlogom da se utvrdi opšta podobnost supružnika, da od ministra rada i socijalne politike zatraže dozvolu da se dete usvoji (jer je otac prešao gornju granicu podobnosti za usvojenje). Izrazito je naglašavan etnički aspekt.

Razmatranjem svih činjenica i okolnosti, Zaštitnik građana je utvrdio da Centar za socijalni rad nije načinio propuste u radu na štetu deteta kada je ocenio da je u njegovom interesu da ostane u novoj porodici koja se roditeljskom pažnjom i ljubavlju odnosi prema njemu, da hranitelji nisu vodili prvenstveni račun o interesima deteta kada su odbijali mogućnost da usvoje dete pre nego što njegovo zdravstveno stanje bude izvesnije, kao i da je činjenica etničke bliskosti manje značajna od svih ostalih okolnosti.

### **Ostvarivanje prava na obrazovanje**

Zaštitnik građana je obavešten o detetu koje zbog porodičnih problema - burnog razvoda roditelja, uprkos dobrom uspehu u osnovnoj školi i drugim objektivnim osobinama nije položilo kvalifikacioni ispit za srednju školu - gimnaziju, što je dovelo do potpunog povlačenja deteta u sebe.

Vršenjem posredničkih ovlašćenja, Zaštitnik građana se obratio direktorki Gimnazije, izneo problem i zatražio da se preispita mogućnost školovanja u oblasti u kojoj dete objektivno pokazuje sklonost i talenat. Nekoliko dana kasnije, dete je velikom radošću javilo Zaštitniku građana da je upisano u Gimnaziju i da od prvog narednog dana polazi na nastavu.

### Dete sa invaliditetom

Građanka je podnela više pritužbi u ime svog deteta sa invaliditetom, a koje su se odnosile na rad Ministarstva unutrašnjih poslova, JP "Putevi Srbije", Instituta za zdravstvenu zaštitu majke i deteta Srbije i Sekretarijata za saobraćaj Grada Beograda, ukazujući pri tom na niz problema sa kojima se njeno dete susreće u svakodnevnom životu.

Suština pritužbi odnosila se na nemogućnost dobijanja rešenja PIO Fonda o stepenu invalidnosti, radi ostvarivanja određenih prava deteta sa invaliditetom. Rešavanjem birokratskih pitanja oko nadležnosti institucija, Zaštitnik građana je omogućio dobijanje potvrde od Centra za socijalni rad, kojom je u ovom slučaju omogućeno ostvarivanje prava deteta sa invaliditetom na parking mesto za invalide u okviru Instituta za majku i dete i rezervisanog parking mesta ispred škole koju dete redovno pohađa.

### Pravo na inkluzivno obrazovanje

Roditelji učenika drugog razreda osnovne škole podneli su pritužbu zbog povrede prava njihovog deteta na obrazovanje, navodeći da je dete u kontinuitetu bilo izloženo svojevrsnom odbacivanju i diskriminaciji od strane uprave škole.

Istovremeno, na roditelje je vršen pritisak da se dete ispiše iz redovne nastave, da se izvrši kategorizacija i dete upiše u specijalnu školu.

Prilikom obraćanja Školskoj upravi, Zaštitnik građana je konstatovao da je u konkretnom slučaju došlo do povrede prava deteta na inkluzivno obrazovanje i zatražio da se detetu omogući pravo na obrazovanje u redovnoj školi. Škola je prihvatile sugestije Zaštitnika građana, a roditelji su uskoro obavestili Zaštitnika građana da je njihovo dete uspešno popravilo negativne ocene.

### Pomoć deci ulice

Zaštitnik građana je povodom obeležavanja 20 godina od usvajanja Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta inicirao, a Vlada Republike Srbije je usvojila inicijativu za štampanje i puštanje u promet doplatne poštanske marke, čiji se prihod (u iznosu od oko 6.000.000 dinara) usmerava za decu ulice.



Zaštitnik građana smatra da koncept svratišta za decu ulice, koji se kao alternativni model pojavio unutar organizacija civilnog društva, sadrži potencijal i kvalitet da postane jedna od usluga unutar sistema socijalne zaštite i nadomesti sve uočene nedostatke postojećeg sistema u čijem središtu su prihvatilišta za decu ulice. Koncept svratišta se pokazao kao efikasniji i deci ulice bliži model, zasnovan na dobrovoljnosti i participaciji dece. U svojoj inicijativi Vladi Republike Srbije, Zaštitnik građana je predložio da taj model postane usluga socijalne zaštite na novou cele Republike, tako što bi se slični centri, pored Beograda, otvorili i u drugim većim gradovima u Srbiji. Time bi se veliki broj dece koja su van sistema i koja nemaju čak ni elementarna prava, jer nemaju ni lične dokumente, postepeno uvodila u sistem i ostvarivala postupno sva prava koja im pripadaju, počev od vitalnih prava na zdravstvenu zaštitu, porodični život, obrazovanje i drugo. U inicijativu Zaštitnika građana je uključeno i Ministarstvo rada i socijalne politike da se kao nadležno ministarstvo u oblasti socijalne zaštite, stara o sprovođenju programa za decu ulice. Sakupljenim novcem od doplatne marke pomoći će dobiti deca ulice ne, kao do sada, samo u Beogradu, već po prvi put i u Nišu i Novom Sadu (ovakve dece je najviše u velikim gradovima).

### **Preispitivanje odluka Skupštine opštine Žitorađa**

Odbornici Skupštine opštine Žitorađa prihvatali su preporuku Zaštitnika građana i izmenili dve svoje odluke tako što su uklonili diskriminatorne odredbe iz Odluke o priznavanju prava na jednokratnu novčanu pomoć za novorođenčad i Odluke o priznavanju prava na jednokratnu novčanu pomoć za zaključenje braka. Prvom odlukom bilo je priznato pravo na jednokratnu novčanu pomoć za prvo rođeno dete i prvo rođeno dete u Novoj godini, pod uslovima da majka ima prebivalište na teritoriji opštine Žitorađa, da se neposredno brine o detetu i da je dete kršteno u crkvi. Drugom odlukom bilo je utvrđeno pravo na jednokratnu novčanu pomoć koje je mogao da ostvari mlađi od 30 godina, koji ima prebivalište na području opštine Žitorađa i prvi put zaključuje brak.

### **Položaj dece u ZG Domu za decu i odrasle ometene u razvoju, Starnica, kod Velike Plane**

Poseban akcenat u ovoj preporuci stavljen je na položaj dece zbog utvrđenih propusta i povreda prava korisnika, a naročito dece sa smetnjama u razvoju, na kvalitetan život i posebnu zaštitu države, prava na zdravstvenu zaštitu, prava na usluge socijalne zaštite i prava na postupanje u skladu sa najboljim interesima deteta. Preporuka je upućena radi što hitnijeg prekida dotadašnjeg tretmana ove dece, pre svega ili isključivo medikamentima, i to jakim psihoticima, a nedovoljno primenjenim metodama psihosocijalne rehabilitacije. Zaštitnik građana nije do kraja 2009. godine dobio odgovor Ministarstva kojim je trebalo da bude obavešten o merama koje će preduzeti u cilju realizacije preporuke, iako je rok za to istekao početkom novembra 2009. godine.

Aktivnostima Zaštitnika građana u oblasti prava deteta rukovodila je zamenica Zaštitnika građana zadužena Tamara Lukšić-Orlandić.

### **ZDRAVSTVENA I SOCIJALNA ZAŠTITA, PRAVO NA PENZIJU**

Pritužbe Zaštitniku građana iz oblasti zdravstvenog osiguranja odnose se najčešće na nezadovoljstvo dobijenom zdravstvenom uslugom, među kojima ima i onih sa smrtnim ishodom; problemi sa nabavkom lekova i obezbeđenje terapije hroničnim bolesnicima; neefikasnost postojećih kontrolnih mehanizama; regulisanje zdravstvenog osiguranja; nezadovoljstvo zdravstvenom administracijom i zdravstvenim sistemom u celini, kao i problemi iz radnih odnosa na koje se pritužuju medicinski radnici.

Imajući u vidu saznanja bazirana na primljenim pritužbama i inicijativama građana koje je dobio, Zaštitnik građana je odlučio da tokom 2010. godine sprovede istraživanje u institucijama primarne zdravstvene zaštite u Srbiji.

**Nezadovoljstvo pruženom medicinskom uslugom** predstavlja najčešći razlog za obraćanje Zaštitniku građana. Pacijenata se po pravilu žale na pogrešnu, čak štetnu medicinsku uslugu, dugo čekanje, nepoštovanje zakazanog termina i neljubaznost osoblja.

**Primer:** *Pacijentkinja je uprkos zakazanom terminu za snimanje abdomena ultrazvukom na jednom institutu, čekala na pružanje usluge više od 2 sata. Za to vreme osoblje ustanove je u ordinacijama imalo proslavu privatnog događaja. Kada je zatražila da konačno bude pregledana, tvrdi da je bila grubo verbalno napadnuta. Tražila je svoja dokumenta nazad kako bi snimanje obavila u privatnoj zdravstvenoj ustanovi, ali ih nije dobila. Nakon nekoliko sati čekanja, umorna i dodatno oslabljena, pregledana je uz komentar lekarke da takvo ponašanje pacijentkinje nije primereno i dobro za nju. Pritužilja smatra da je na taj način onemogućena i u daljem korišćenju zdravstvenih usluga u toj onkološkoj instituciji, jer je tako "označena" kao problematični pacijent koji se bori za svoja prava, dok je beliki broj drugih pacijenata čekao i čutao.*

**Smrtni ishod.** U nekoliko više pritužbi se ukazuje da je navodno loša medicinska usluga dovela do smrtnog ishoda.

**Primer:** *Pritužilac je nezadovoljan mišljenjem Komisije koja je sprovela vanrednu proveru kvaliteta stručnog rada na Odeljenju za ginekologiju i akušerstvo Opšte bolnice. U pritužbi je postavljeno niz pitanja koja se odnose na stručni rad lekara koji su lečili njegovu suprugu, na koja Zaštitnik građana nije kompetentan da pruži odgovor.*

**Odbijajuće procedure.** Zaštitnik građana je zapazio procedure za posledicu imaju odbijanje građana od ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu. Posebno su izraženi problemi hroničnih bolesnika sa obezbeđivanjem potrebne terapije i lekova. Prepisivanje lekova je organizованo na način koji možda pogoduje sprečavanju zloupotreba, ali na osobu koja je bolesna, a posebno na hronične bolesnike stavlja, nesrazmeran teret i čini zdravstvenu uslugu nedostupnom.

**Primer:** *Pacijent kome je izvršena transplantacija jetre ukazuje na probleme po pitanju redovne nabavke lekova, sa kojima se susreće svakog meseca. U situaciji je da bude životno ugrožen ukoliko redovno ne dobija terapiju određenim lekovima koji, mače, nisu na Listi lekova. Navodi da samo jedan mesec nije imao probleme prilikom obezbeđivanja lekova. Dešavalo se da ostane bez lekova po nekoliko dana i da tek nakon što interveniše privatnim kanalima, lekovi mu budu obezbeđeni. Zaštitnik građana je od zdravstvene ustanove dobio odgovor da je moguće da u „lancu nabavke“ dođe do kašnjenja od par dana, ali da do sada nije bilo značajnijih kašnjenja što bi ostavilo posledice po zdravlje pacijenata!?*

**Obraćanje postojećim kontrolnim mehanizmima.** Podnosioci pritužbe po pravilu nisu zadovoljni zaštitom koju su dobili od zaštitnika prava pacijenata u zdravstvenim ustanovama. Međutim, U nekim slučajevima je posle neuspešnog obraćanja zaštitniku pacijentovih prava, obraćanje upravi zdravstvene instituciji ipak je dovelo do otklanjanja propusta.

**Primer:** *Pritužilja je bila nezadovoljna medicinskom uslугom kojoj je pružena u domu zdravlja. Zaštitnik građana uputio je da podnese pritužbu zaštitniku prava pacijenata i direktoru doma zdravlja, a da Zaštitnika građana obaveštava o postupku po prigovorima. Zaštitniku pacijentovih prava je utvrdio da ne postoji odgovornost za nesavesno lečenje. Potom je direktor doma zdravlja sproveo postupak po prigovoru, konstatovao propuste u radu, preuzeo odgovarajuće mere prema odgovornom zaposlenom licu i otklonio propust učinjen na štetu pacijenta.*

**Ostvarivanje zdravstvenog osiguranja.** Jedan broj pritužbi Zaštitnik građana odnosi se na probleme u ostvarivanju prava iz zdravstvenog osiguranja, kao npr. nepriznavanje prava na zdravstveno osiguranje kao nezaposlenom licu, ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu članova prodice posle prestanka obavljanja samostalne delatnosti i sl. Sve je raširenija pojava da privatni poslodavci ne prijavljuju svoje zaposlene kako bi izbegli plaćanje doprinosa.

**Primer:** Po prestanku radnog odnosa građanin se javio Nacionalnoj službi za zapošljavanje od koje je zatražio informacije kako da ostvari pravo na obavezno zdravstveno osiguranje za sebe i svoje dvoje maloletne dece. Upućen je da se obrati Republičkom zavodu za zdravstveno osiguranje, gde su ga informisali da, s obzirom da mu je supruga u radnom odnosu, deca moraju da se osiguraju preko nje. Međutim, privatni poslodavac supruge ne želi da plaća doprinose za članove porodica svojih zaposlenih, zbog čega je Zaštitnik građana pokrenuo postupak kontrole pravilnosti i zakonitosti rada. Trenutno je u toku pretkrivični postupak protiv nesavesnog poslodavca supruge zbog sumnje da su se u postupanju poslodavca stekli elementi krivičnog dela iz člana 168. Krivičnog zakonika, tj. da isti onemogućava zaposlene da ostvaruju svoja prava iz zdravstvenog osiguranja.

**Primer:** Građanin se pritužio da od zdravstvenog centra, uprkos rešenju Poverenika za informacije od javnog značaja, nije dobio kopiju zdravstvenog kartona – istorije bolesti za pokojnu suprugu, za koju smatra da nije pravilno lečena. S obzirom na pitanja koja su otvorena tokom ovog slučaja, Zaštitnik građana se sastao sa ministrom zdravlja i nakon toga utvrdio propust zdravstvene ustanove i zatražio od njenog direktora da postupi po rešenju nadležnog organa - Poverenika. Građanin je bez daljeg odlaganja dobio tražene dokumente.

**Radni odnosi u medicinskim ustanovama.** Pojedine pritužbe odnose se na probleme koji nastaju unutar samih medicinskih ustanova u radnim odnosima zaposlenih u tim ustanovama. Prepoznaju se elementi tipični za situacije mobinga, rodno zasnovane diskriminacije, samovoljenog premeštanja na niža radna mesta, kao i samovoljnog primanja u radni odnos i otpuštanja, a uočena je i pojava postojanja višegodišnjih ugovora na određeno vreme za obavljanje poslova koji su redovna delatnost, odnosno nisu u pitanju sezonski poslovi, rad na određenom projektu, niti povećanje obima posla koji traje određeno vreme.

**Primer:** Lekarki je radni odnos više puta produžavan ugovorom u ukupnom trajanju više od godinu dana. Nakon porođaja ugovor joj nije produžen, a na to radno mesto primljena su dva nova lekara. Pritužilja smatra da je do toga došlo jer je ukazivala na nepravilnosti u radu, kako u pogledu načinu lečenja, tako i u pogledu kršenja odredbi propisa koje obolelima od raka garantuju određene usluge na teret obaveznog osiguranja.

### Slučaj „nestalih beba“

Zaštitnik građana primio je tri pritužbe koje su se odnosile na slučajeve „nestalih beba“. Pritužilje tvrde da su njihova deca (rođena 1969, 1978. i 1989. godine), za koju im je nakon porođaja saopšteno da su preminula, predata drugim osobama, odnosno data na usvojenje. Pritužilje su od Zaštitnika građana tražile da rasvetli ove slučajeve i da utvrди istinu o njihovoj deci.

Pre podnošenja pritužbe, pritužilje su se obraćale i drugim organima, organizacijama i institucijama, ali nisu bile zadovoljne njihovim postupanjem. Naprotiv, tvrdile su da im državni organi daju beskorisne informacije i dokumentaciju, a odbijaju da im obezbede uvid u onu dokumentaciju koja bi im razjasnila nejasne i nedorečene činjenice.

Zaštitnik građana je pribavio izveštaj Anketnog odbora obrazovanog radi utvrđivanja istine o novorođenoj deci nestaloj iz porodilišta u više gradova u Srbiji (koji je formiran 20. 07. 2005. god, na osnovu Odluke Narodne skupštine Republike Srbije) i pokrenuo postupke kontrole pravilnosti i zakonitosti rada Ministarstva zdravlja, Ministarstva pravde, MUP i Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu. Od ovih organa zatraženo je da Zaštitnika građana obaveste o svim merama koje su preduzete po zaključcima Anketnog odbora.

Odgovori organa uprave nisu dali dovoljno osnova za zaključak da su slučajevi „nestalih beba“ dovoljno istraženi, niti da su preduzete aktivnosti doprinele razjašnjenju pitanja da li je bilo slučajeva krađe novorođene dece. Takođe je ostalo nejasno da li su ustanovljene valjane i transparentne procedure koje će otkloniti ili bar umanjiti mogućnost da se činjenica smrti novorođenog deteta i postupanje bilo kog organa/ustanove u takvom slučaju dovede u sumnju. Stoga je Zaštitnik građana u granicama svojih ovlašćenja istražio slučajevi tri pritužilje, te je nad radom MUP, dva beogradska porodilišta i opštinske uprave, odnosno njene matične službe sproveo detaljan nadzor.

Činjenice do kojih je ZG došao tokom nadzora nisu dale dovoljno osnova za zaključak da li su deca pritužilja zaista preminula nakon rođenja, odnosno tokom porođaja, ili je došlo do nezakonitog oduzimanja dece od majki, ali su ukazale na niz nedostataka u tadašnjim propisima i postupanju državnih organa i zdravstvenih ustanova.

U nastavku postupka, ZG je od MUP, Ministarstva zdravlja i Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu zatražio dodatne informacije koje se odnose na sadašnje postupanje organa i ustanova prilikom evidentiranja novorođene dece i evidencijama zdravstvenih ustanova, upisa u MKR i određivanja JMBG. Sva ministarstva dostavila su ZG svoja izjašnjenja.

ZG je utvrdio da su, u odnosu na period na koji se pritužbe odnose, doneti novi, odnosno izmenjeni propisi, čime je bliže uređena oblast vođenja zdravstvenih evidencija. Primenom ovih propisa, unapređen je način rada zdravstvenih ustanova. Međutim, ZG konstatuje da i dalje postoje nedostaci u radu zdravstvenih ustanova i državnih organa, kao i da postojeći propisi nisu u potpunosti uredili način postupanja organa i ustanova prilikom vođenja evidencija, upisa u MKR i određivanja JMBG.

U pripremi je poseban izveštaj o slučajevima „nestalih beba“, koji će biti upućen Narodnoj skupštini Republike Srbije.

**Zaštitnik građana zabeležio je pritužbe građana na neostvarivanje ili otežano ostvarivanje sledećih **prava iz oblasti socijalne zaštite**:**

- pravo na usluge socijalne zaštite koje pruža Centar za socijalni rad;
- pravo na pomoć licu u stanju socijalne potrebe i njegovoj porodici;
- ostvarivanje prava na materijalna davanja iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave (jednokratna pomoć);
- sporost u postupku ostvarivanja prava na pomoć i negu drugog lica, pomoć u zapošljavanju samohranih roditeljki;

Građani su najčešće izražavali nezadovoljstvo svojim materijalnim prilikama i stambenim uslovima u kojima žive, kao i nemogućnošću pronalaženja odgovarajućeg zaposlenja. Najčešća očekivanja od Zaštitnika građana su bila da im se na neki način pomogne u prevazilaženju navedenih poteškoća, da se izvrši sanacija stana u kome žive, ili kod nadležnih organa urgira da rade obave o svom trošku kao i da im se na drugi način pomogne u rešavanju stambenog pitanja. Takođe, građani su se obraćali sa zahtevom da Zaštitnik građana posreduje u njihovom zapošljavanju u javnom i privatnom sektoru.

Posebno se izdvajaju pritužbe koje su se odnosile na ostvarivanje prava po osnovu nezaposlenosti, pri čemu vrlo često pritužiocu u zaštiti svog prava nisu koristili pravna sredstva koja su im stajala na raspolaganju, ili su Nacionalnu službu za zapošljavanje krivili za propuste svojih poslodavaca prilikom prestanka radnog odnosa.

Građani ističu da zbog loših materijalnih prilika su u nemogućnosti da zaštite prava u postupcima pred sudovima, s obzirom na nemogućnost angažovanja punomoćnika-advokata, i mnogobrojne i složene uslove koje je potrebno ispuniti za korišćenje usluga službi pravne pomoći pri opštinama.

Najveći broj takvih pritužbi morao je, saglasno članu 28. stav 2. Zakona o Zaštitniku građana biti odbačen, uz upućivanje na korišćenje raspoloživih pravnih sredstava, odnosno na obraćanje nadležnom centru za socijalni rad, radi ostvarivanja prava iz socijalne zaštite, odnosno na prijavljivanje na evidenciju nezaposlenih lica Nacionalne službe za zapošljavanje.

Pri upućivanju građana da se obrate Nacionalnoj službi za zapošljavanje, Zaštitnik građana obaveštava ih o poslovima zapošljavanja koje NSZ obavlja i pravima koja im pripadaju na osnovu prijave na evidenciji nezaposlenih: naknada po osnovu nezaposlenosti, pravo na zdravstvenu zaštitu, i druga prava u skladu sa zakonom.

*Primer: Pritužila je izrazila nezadovoljstvo svojim materijalnim položajem i tražila je od Zaštitnika građana da posreduje kod Filijale Nacionalne službe za zapošljavanje u Vranju kako bi pronašla odgovarajuće zaposlenje. Dopisom Zaštitnika građana poučena je da ovaj organ nema zakonskog ovlašćenja niti mogućnosti da utiče na Nacionalnu službu za zapošljavanje kako bi se određenim licima sa evidencije nezaposlenih dala prednost u odnosu na druga lica, te da je uloga Nacionalne službe za zapošljavanje da poveže poslodavca i nezaposleno lice, pri čemu nema uticaja na zasnivanje radnog odnosa, koje zavisi isključivo od volje zaposlenog i poslodavca. Obaveštена je o broju telefona i adresi Centra za socijalni rad u svom mestu radi informisanja o pravima iz socijalne i porodične zaštite koja joj eventualno pripadaju, a s obzirom da je navela da na ime izdržavanja maloletnog sina od bivšeg supruga dobija iznos koji nije dovoljan za obezbeđivanje egzistencije deteta, obaveštena je o mogućnosti da u postupku pred nadležnim sudom traži povećanje visine izdržavanja, i upućena da se za dalje pravne savete obrati službi pravne pomoći prema opštini prebivališta ili advokatu.*

*Primer: Primljena je pritužba na (ne)ostvarivanje prava na novčanu naknadu u slučaju prestanka radnog odnosa kada je usled tehnoloških promena prestala potreba za zapošljavanjem određenog broja radnika kod poslodavca, shodno odredbama člana 179. tačka 9. Zakona o radu. Većem broju radnika prestao je radni odnos otkazom ugovora o radu, uz isplatu jednokratne novčane naknade u skladu sa Programom o rešavanju viška zaposlenih u procesu razionalizacije, restrukturiranja i pripreme za privatizaciju.*

Programom rešavanja viška zaposlenih kod tog poslodavca, koji je usvojila Vlada Republike Srbije, predviđeni su načini rešavanja viška zaposlenih koji su utvrđeni kao višak i shodno tome sprovedeno je izjašnjenje zaposlenih o njihovim namerama spremnosti za rešavanje socijalno ekonomskog položaja, ukoliko budu proglašeni tehnološkim viškom. U tom smislu zaposlenima je ponuđeno da se opredele za jednu od ponuđene 4 opcije i to prestanak radnog odnosa uz isplatu otpremnine u iznosu od 10 prosečnih zarada u privredi Republike, zatim prestanak radnog odnosa uz isplatu otpremnine u visini od 200 evra stimulativne otpremnine po godini staža osiguranja, pri čemu je jasno naznačeno da opredeljenjem za neku od ove dve opcije zaposleni ima pravo da se prijavi Nacionalnoj službi za zapošljavanje radi ostvarivanja prava po osnovu nezaposlenosti.

Nacionalna služba za zapošljavanje određenom broju bivših zaposlenih nije priznala pravo na novčanu naknadu za vreme nezaposlenosti odn. odbila je podnete zahteve kao neosnovane sa obrazloženjem da bivšim zaposlenima radni odnos nije prestao iz jednog od razloga predviđenih članom 109. st. 1. i 2. Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, kao osnov za obavezno osiguranje za slučaj nezaposlenosti. Nakon ulaganja žalbe protiv ovakve odluke prvostepenog organa, Direktor Nacionalne službe za zapošljavanje, kao organ nadležan da odlučuje u drugom stepenu je našao da bivši zaposleni koji su se opredelili za opcije br. 1. i 2. ne mogu ostvariti pravo na novčanu naknadu, jer im je izvršena isplata jednokratne novčane naknade iz budžeta Republike Srbije, a ne isplata otpremnine od strane poslodavca u skladu sa Zakonom o radu kojim je jedino opcija broj 3. predviđena kao osnov za ostvarivanja prava za slučaj nezaposlenosti.

Iz navedenih zakonskih odredbi proizilazi da pravo na novčanu naknadu za slučaj nezaposlenosti ne zavisi od vrste otpremnine koja je isplaćena zaposlenom, nego od činjenice da li mu je radni odnos prestao na inicijativu poslodavca, te je ovu činjenicu potrebno pouzdano utvrditi u postupku utvrđivanja prava na novčanu naknadu. Vrhovni sud Srbije je zauzeo pravno shvatanje da ostvarivanje prava na novčanu naknadu zbog prestanka radnog odnosa u skladu sa odlukom o utvrđivanju programa za rešavanje viška zaposlenih u procesu racionalizacije, restrukturiranja i pripreme za privatizaciju **ne isključuju pravo nezaposlenog lica na ostvarivanje novčane naknade za slučaj nezaposlenosti prema navedenom Zakonu o zapošljavanju** i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, kao i da nezaposleni ima pravo na novčanu naknadu ukoliko mu je radni odnos prestao po osnovu sporazuma sa poslodavcem zaključenog na inicijativu poslodavca, bez obzira da li je inicijativa upućena određenom radniku ili u formi opšteg poziva određenom broju zaposlenih. Početkom primene novog Zakona, prestala je potreba za primenom ovih pravnih shvatanja Vrhovnog suda Srbije, ali samo za postupke započete posle 23.5.2009. godine, s obzirom da je novim Zakonom propisano da će se postupci započeti pre stupanja na snagu novog zakona okončati

*po odredbama ranije važećeg zakona, iz čega nesumnjivo proističe da se na konkretan slučaj imaju primeniti navedena pravna shvatanja.*

Nacionalna služba zapošljavanja je obavestila Zaštitnika građana da su odluke tog organa zasnovane na stavu da ostvarivanje prava na novčanu naknadu u skladu sa propisima o zapošljavanju, predviđeno je samo u slučajevima ukoliko se zaposleni koji je utvrđen kao višak opredeli za otpremninu u skladu sa Zakonom o radu, odnosno izuzetno ukoliko poslodavac ne može da obezbedi sredstva za isplatu otpremnine za zaposlene kojima nedostaje do 2 godine za ostvarivanje prava na penziju, u skladu sa propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju, sredstva za ove namene se mogu obezrediti u budžetu Republike Srbije, u visini utvrđenoj Zakonom o radu.

Vrhovni sud Srbije je donosio odluke da lica koja su se opredelila za novčanu naknadu po Programu nisu imala pravo na novčanu naknadu za slučaj nezaposlenosti kod Nacionalne službe za zapošljavanje. Međutim, počev od septembra 2008. god. VSS donosi odluke da i lica koja su se opredelila za isplatu novčane naknade u skladu sa Programom Vlade imaju pravo na novčanu naknadu za slučaj nezaposlenosti, te da je nebitno da li je tim licima isplaćena otpremnina u skladu sa Zakonom o radu ili novčana naknada.

**Različiti stavovi VSS doveli su do različitog presuđenja u upravnim sporovima po tužbama zaposlenih iz istih preduzeća po istom činjeničnom i pravnom osnovu,** tako da su u nekim slučajevima tužbe odbijene a u drugim slučajevima rešenja Nacionalne službe za zapošljavanje u kojima je na isti način rešavano za sve sve podnosiće zahteva tužbe uvažavane i poništavana rešenja Nacionalne službe zapošljavanja.

Postupci koje **Republički fond penzijskog i invalidskog osiguranja** (RF PIO) vodi po zahtevima za starosnu, invalidsku ili porodičnu penziju, kao i po žalbi, često traju nekoliko meseci.

*Primer: pritužilja je podnela pritužbu na rad Republičkog fonda za PIO, Filijala Beograd, jer su po njenom zahtevu za utvrđivanje prava na starosnu penziju nije odlučeno ni nakon pet meseci. Pritužilja je navela da se usmeno obraćala ovom organu radi dobijanja informacije o toku postupka, ali da nije dobila adekvatnu informaciju. Nakon što je Zaštitnik građana pokrenuo postupak kontrole pravilnosti rada ovog organa uprave, pritužilja je dostavila obaveštenje da je njen zahtev rešen i da joj je dostavljeno rešenje o ostvarivanju prava na starosnu penziju.*

**Privremena rešenja o ostvarivanju prava na penziju.** Građanima kojima radni staž nije uredno regulisan, zato što su deo radnog staža ostvarili u bivšim republikama SFRJ, ili im poslodavac nije uplatio doprinos za određen deo staža, nadležna filijala **RF PIO** donosi privremeno rešenje. Privremenim rešenjima se tim građanima utvrđuje pravo na penziju na osnovu ostvarenog staža za koji postoje dokazi o uplati doprinosa i u visini proporcionalnoj tom stažu. Penzija se ostvaruje po osnovu privremenog rešenja do pribavljanja potvrde staža ostvarenog u drugoj republici bivše SFRJ ili podataka o stažu i zaradama kod „domaćeg“ poslodavca, kao i o uplaćenim doprinosima. Postoje slučajevi u kojima se steklo više uslova koji prouzrokuju privremenost rešenja. Vrlo često ta privremena rešenja ostaju privremena po nekoliko godina, zbog čega se građani pritužbama obraćaju Zaštitniku građana.

**Nepostupanje po nalogu drugostepenog organa, odnosno po odluci suda -** U slučajevima kada Direkcija **RF PIO** kao drugostepeni organ, rešavajući po žalbi građana na prvostepeno rešenje, poništi prvostepeno rešenje i naloži prvostepenom organu da sprovede ponovni postupak, dešava se da prvostepeni organ ne postupi po nalogu drugostepenog. Građani u pritužbama Zaštitniku građana ukazuju na taj problem, kao i na nepostupanje Direkcije, kao drugostepenog organa, po odluci suda donetoj u upravnom sporu.

**Neplaćeni doprinosi i nemogućnost naplate doprinosa** od poslodavaca koji su u stečaju ili više ne postoje i nemaju pravnih sledbenika, čest su razlog zbog kojih se pritužiocu obraćaju Zaštitniku građana, budući da ne mogu da ostvare pravo na penziju dok se ne izmire svi neplaćeni doprinosi. Problem postaje veći kada se ne može sa sigurnošću utvrditi koji organ je nadležan da vrši kontrolu obračunavanja i naplate doprinosa. Naime, do 01.01.2003. godine, odnosno do stupanja na snagu Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, po kome je kontrola obračunavanja i naplate doprinosa prešla u nadležnost Poreske uprave, kontrolu obračuna i plaćanja doprinosa vršio je **RF PIO**, shodno Zakonu o penzijskom i invalidskom osiguranju. U nekoliko slučajeva su se oba organa, i **RF PIO** i

Poreska uprava, oglasili nenađežnim za kontrolu obračunavanja i plaćanja doprinosa, a pri tome su stranke upućivali jedni na druge. Budući da se građani u nekoliko slučajeva pritužbama obraćaju Zaštitniku građana ukazujući na taj problem, Zaštitnik građana je tražio da se prvo reši ovaj sukob, odnosno odredi nadležan organ, a potom nastavi postupak po zahtevu pritužioca.

## **PRAVO NA OBRAZOVANJE, SLOBODA NAUČNOG I UMETNIČKOG STVARANJA**

O stanju i karakterističnim postupcima u oblasti prava na obrazovanje više u delovima o pravima deteta i dobroj upravi.

Zaštitnik građana nije imao osnova za vođenje postupaka radi zaštite slobode naučnog i umetničkog stvaranja

### **Prava pripadnika nacionalnih manjina**

Rad Zaštitnika građana u vezi sa zaštitom i unapređenjem prava nacionalnih manjina bio je usmeren ka dva osnovna zadatka: a) postupanje po pritužbama građana i b) stalna prisutnost u višeetničkim lokalnim zajednicama. Zapažanja koja su sledila iz pritužbi građana i neposrednog uvida u stanje u lokalnim zajednicama uslovjavala su aktivnosti - saradnju i rad sa organima javne uprave i lokalne samouprave; saradnju sa nevladinim organizacijama, manjinskim samoupravama i drugim organizacijama koje okupljaju pripadnike nacionalnih manjina; organizovanje stručnih rasprava; istraživanje pojedinih problema; pisanje izveštaja, mišljenja, preporuka i drugo.

Smatrajući da je očuvanje identiteta osnovna svrha ustavno-pravnog regulisanja kolektivnih prava nacionalnih manjina, Zaštitnik građana se posebno bavio problemima: a) delotvornog ostvarivanja kolektivnih prava nacionalnih manjina u višeetničkim lokalnim samoupravama; b) podsticanjem zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina u javnom sektoru i v) službenom upotreboru jezika i pisama.

Praćenje ostvarivanja prava nacionalnih manjina u višeetničkim lokalnim samoupravama predstavljalo je posebnu i značajnu aktivnost Zaštitnika građana. Tokom godine, Zaštitnik građana i njegovi saradnici obišli su 54 od ukupno 68 višeetničkih lokalnih samouprava. U saradnji sa lokalnim vlastima, nacionalnim savetima nacionalnih manjina i lokalnim manjinskim organizacijama i institucijama, praćeno je ostvarivanje individualnih i kolektivnih prava manjina i prikupljeni su podaci o tome, a razgovori su vođeni i u policijski upravama, centrima za socijalni rad, javnim preduzećima, školskim upravama, školama, predstavnicima nevladinih organizacija i, pre svega, sa građanima. Uočljivo je da je razlika u vezi sa nivoom i kvalitetom ostvarivanjem kolektivnih prava nacionalnih manjina u AP (Autonomna pokrajina) Vojvodina i centralnoj Srbiji i dalje ogromna, kao i to da ne postoji čvrsto uverenje lokalnih vlasti u centralnoj Srbiji o društvenom značaju priznavanja i ostvarivanja kolektivnih prava.

### **Postupanje po pritužbama u oblasti prava pripadnika nacionalnih manjina**

#### **Pritužbe**

Zaštitnik građana je 2009. godine primio 66 pritužbi koje se odnose na prava nacionalnih manjina, odnosno koje su ukazivale na propuste organa uprave u vezi sa ostvarivanjem individualnih i kolektivnih prava nacionalnih manjina, a na osnovu uočene potrebe u 3 slučaja je pokrenuo postupak po sopstvenoj inicijativi. Pored postupanja u navedenih 69 slučajeva, Zaštitnik građana je nastavio da vodi postupak i po 14 pritužbi iz prethodne, 2008. godine. Ukupno je, dakle, u 2009. godini Zaštitnik građana postupao u 83 slučaja iz oblasti prava nacionalnih manjina.

Najveći broj pritužbi u 2009. godini podneli su građani (56), a nacionalni saveti nacionalnih manjina podneli su 10. Povodom pritužbi koje su podneli nacionalni saveti nacionalnih manjina, Zaštitnik građana ističe da je njegova institucionalna saradnja sa manjinskim samoupravama odavno prevazišla Zakonom utvrđen postupak rada na pritužbama i da ima obeležja sve čvrćeg partnerstva, naročito u vezi sa ranim uočavanjem problema, preventivnim delovanjem i njihovim rešavanjem.

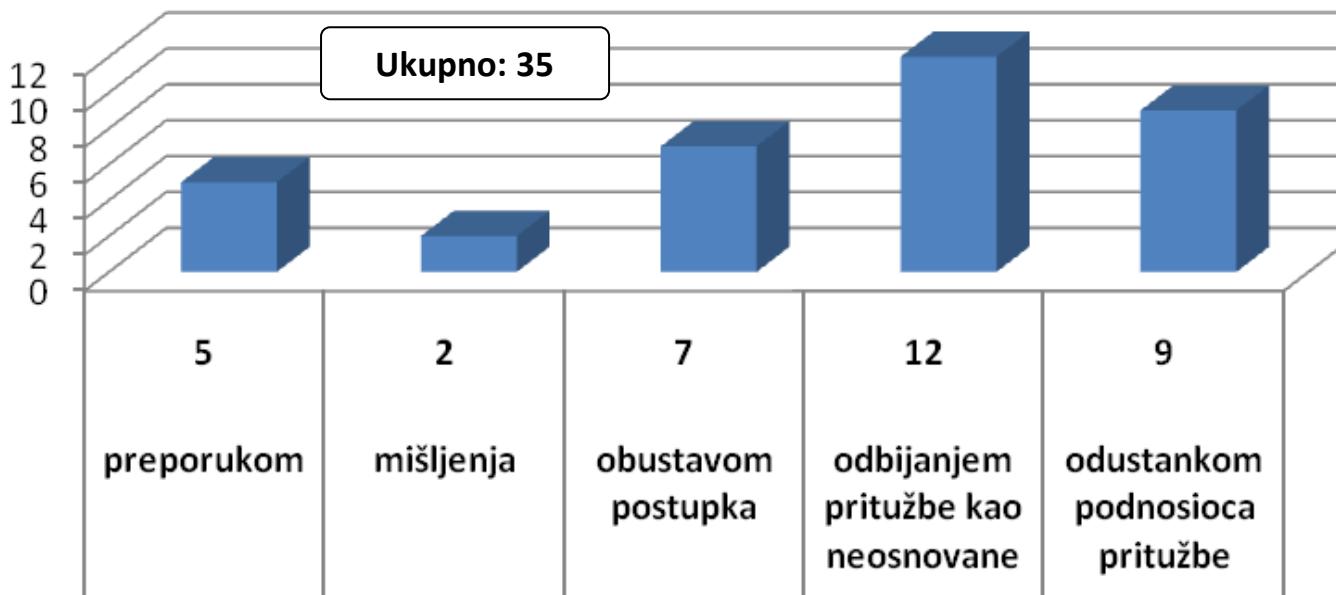
### Najčešće povrede prava

Analiza pritužbi u vezi sa povredama prava nacionalnih manjina ukazuje na to da najčešće nije povređeno samo jedno od prava već je reč o istovremenim povredama dva ili više prava. Najčešće se pritužitelji žale na: diskriminaciju i izazivanje nacionalne i verske mržnje i netrpeljivosti, povrede Ustavom zajamčenih prava na informisanje, obrazovanje i zaštitu kulturnog identiteta, pravo na službenu upotrebu jezika i pisama, slobodu izražavanja nacionalne pripadnosti i drugo.

### Završeno postupanje Zaštitnika građana u oblasti prava pripadnika nacionalnih manjina

Postupajući u 83 slučaja iz oblasti prava nacionalnih manjina tokom 2009. godine, Zaštitnik građana je završio postupanje u 65 slučajeva, i to 52 pokrenutih 2009. i 13 pokrenutih ranije. Postupanje u navedenih 65 slučajeva završeno je tako što je 30 pritužbi odbačeno jer nije bilo osnova da se vodi postupak, a u preostalih 35 slučajeva pokrenut postupak je okončan na sledeći način: preporukom (5), mišljenjem (2), obustavom postupka (7), odbijanjem pritužbe kao neosnovane (12) i odustankom podnosioca pritužbe (9). (Videti grafikon 12). Zaštitnik građana nastavlja postupanje u ostalim slučajevima.

**Grafikon 12. - Okončan postupak Zaštitnika građana u oblasti prava pripadnika nacionalnih manjina**



Zaštitnik građana je po pritužbama iz oblasti prava nacionalnih manjina uputio pet preporuka - Ministarstvu kulture, Ministarstvu prosvete, Ministarstvu za ljudska i manjinska prava, Skupštini opštine Žagubica i Službi za upravljanje kadrovima kao i svim državnim organima uprave (radi planiranja mera i povećanja zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina prilikom zapošljavanja). **Osim Ministarstva za ljudska i manjinska prava koje je Preporuku Zaštitnika građana sprovedeo u Zakonom predviđenom roku, ostali organi uprave to nisu učinili.**

#### **Uočeni nedostaci u radu organa uprave u vezi sa ostvarivanjem i zaštitom prava nacionalnih manjina**

Poseban problem je nedostatak svesti o **suštini i svrsi zaštite kolektivnih prava nacionalnih manjina**. Iako je suština kulturne autonomije nacionalnih manjina definisana Ustavom i posebnim zakonima - Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (2002) i Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina (2009) organi državne uprave koji bi trebalo da obezbede ostvarivanje ovih prava nisu uspostavili odgovarajuće načine kako bi se to u svakodnevnom životu, u različitim uslovima primenilo. U mnogim oblastima ostvarivanje pojedinih prava nacionalnih manjina otežava ili onemogućava nedostatak podzakonskih akata, uputstava, pravilnika i drugih akata koje bi organi uprave trebalo da donešu.

Na osnovu podataka koji su prikupljeni istraživanjem Zaštitnika građana o **zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina kao državnih službenika i nameštenika u državnim organima uprave i javnim službama** koje je sprovedeno u martu 2009. godine i postupaka kojima je kontrolisana pravilnost i zakonitost rada Ministarstva kulture, zaključeno da ovaj organ nije uspostavio i obezbedio mehanizme i procedure, kao ni dovoljan broj stručnjaka, za sprovođenje i praćenje Ustavom i zakonom predviđenih prava nacionalnih manjina. S obzirom na to da je reč o pravima koja su od značaja za očuvanje identiteta nacionalnih manjina, Ministarstvo kulture moralno bi razviti odgovarajuću kadrovsку i organizacionu infrastrukturu i uspostaviti institucionalni sistem saradnje sa drugim državnim organima koji se staraju o ostvarivanju prava nacionalnih manjina. U Izveštaju za 2008. godinu Zaštitnik građana je ukazao na slične probleme uočene u radu Ministarstva prosvete u vezi sa ostvarivanjem prava na obrazovanje nacionalnih manjina, ali to Ministarstvo je tokom 2009. godine učinilo značajan napredak u svom radu i otklonilo većinu nedostatata na koje je Zaštitnik građana ranije ukazao.

**Na osnovu pomenutog istraživanja o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u državnim organima i javnim preduzećima Zaštitnik građana ističe da osim Ministarstva spoljnih poslova i Ministarstva unutrašnjih poslova, nijedan drugi organ uprave ne vodi računa o tome da prilikom zapošljavanja obezbedi odgovarajuću zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina.** Što se tiče javnih službi i javnih preduzeća situacija je povoljnija jer podaci ukazuju na to da Uprava carina, Poreska uprava, Uprava za trezor, Telekom i PTT vode računa o nacionalnoj strukturi zaposlenih. Nastojeći da zaštiti interes građana pripadnika nacionalnih manjina u vezi sa zastupljenosću u radu javnih službi Zaštitnik građana je Mišljenjem, koje je uputio Narodnoj skupštini, podržao amandmane Poslaničke grupe nacionalnih manjina kojim je obezbeđeno da se prilikom racionalizacije rada lokalnih samouprava vodi računa o tome da pripadnici nacionalnih manjina budu odgovarajuće zastupljeni u njihovom radu i službama.

Zaštitnik građana je i pored saradnje sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava istovremeno sa posebnom pažnjom pratio rad ovog organa prevashodno zbog zaduženja i odgovornosti koje Ministarstvo ima u vezi sa uređenjem i praćenjem ostvarivanja prava nacionalnih manjina. Činjenica je da je ovo ministarstvo značajno doprinelo da Narodna skupština 2009. godine usvoji Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina i Strategiju za unapređivanje položaja Roma. Uprkos tome što ima rezervu u vezi sa svrshodnošću određenih rešenja i načina sprovođenja tog Zakona, Zaštitnik građana se nije aktivno uključivao u raspravu o Zakonu, već se opredelio da brižljivo prati njegovu primenu. Za ostvarivanje prava koja proizilaze iz Zakona i Strategije, neophodno je da se, pored ostalog, uspostavi delotvorna **koordinacija rada Ministarstva za ljudska i manjinska prava sa drugim ministarstvima** resorno zaduženim za ostvarivanje Ustavom zajemčenih i zakonom priznatih prava

nacionalnih manjina, posebno u oblasti obrazovanja, službene upotrebe jezika, informisanja i kulture. Iz postupaka koje je Zaštitnik građana vodio pred državnim organima i u istraživanjima koje je sprovodio, uočljivo je da postoji ogroman prostor za napredak saradnje među ministarstvima i drugim organima uprave u vezi sa efikasnijim ostvarivanjem i praćenjem prava nacionalnih manjina, finansiranjem njihovog rada i drugo.

Nacionalne manjine, odnosno pripadnici nacionalnih manjina ostvaruju zajemčena i priznata individualna i kolektivna prava u lokalnim zajednicama u kojima su nastanjeni. Međutim, postoje ogromne razlike u vezi sa ostvarivanjem Ustavom i zakonima priznatih prava nacionalnih manjina u lokalnim samoupravama. Pored toga što se u AP Vojvodina prava nacionalnih manjina ostvaruju na znatno višem nivou nego što je to slučaj u ostalom delu Srbije, uočljivo je i to da postoji izvesno društveno nepoverenje prema sugrađanima koji žele da ostvaruju prava koja im garantuje usvojeni koncept kulturne autonomije.

**U većini višeetničkih jedinica lokalne samouprave nisu prepoznate mogućnosti koje poseduje institucija Saveta za međunacionalne odnose.** Naime, i pored Zakonom utvrđene obaveze lokalnih samouprava sa mešovitim sastavom stanovništva da ustanovljavaju ova tela, čiji je osnovni zadatak da kontrolišu rad lokalne samouprave u vezi sa odlukama koje mogu povrediti ili narušiti međunacionalne odnose, to se ili ne čini ili se njihov rad ne podstiče. Zaštitnik građana je u saradnji sa nevladinim organizacijama analizirao stanje u vezi sa radom Saveta za međunacionalne odnose i prikupio je podatke na osnovu kojih se uspostavlja Mreža za podršku i unapređenju rada ovih tela.

Primer društvenog nepoverenja, neprimenjivanja zakonskih obaveza i nedostatka lokalne institucije koja bi mogla da doprinese prevazilaženju problema je opština Priboj, u kojoj, uprkos zakonom utvrđenoj obavezi da se u službenu upotrebu uvede bosanski jezik, to nije učinjeno. Formalni razlog tome je odbijanje odbornika u više saziva opštinske skupštine da izglasaju promenu člana Statuta opštine kojim bi se pored srpskog jezika u službenu upotrebu uveo i bosanski. Međutim, suština problema je u narušenim međuetničkim odnosima i nerazumevanju lokalne većine za ostvarivanje zakonom utvrđenih prava bošnjačke nacionalne manjine.

**Za ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina u lokalnim zajednicama, ali i u široj zajednici, neophodno je znanje kako srpskog jezika, tako i jezika nacionalnih manjina.** Na žalost, Zaštitnik građana je konstatovao da u mnogim višeetničkim sredinama pripadnici nacionalnih manjina govore samo prvim, odnosno maternjim jezikom, a da znanje srpskog jezika ne zadovoljava standarde društvene integracije. Takođe, u lokalnim zajednicama sve manje sugrađana govori jezike društvene sredine i time ograničava mogućnosti zadovoljavanja ličnih profesionalnih interesa i nesmetane socijalne komunikacije.

U vezi sa unapređenjem stanja u vezi sa ostvarivanjem prava na službenu uotrebu jezika nacionalnih manjina, ali i upotrebe srpskog jezika, Zaštitnik građana je uz podršku Misije OEBS u Srbiji relizovao odgovarajuće istraživanje, čiji će rezultati biti analizirani i saopšteni javnosti i nadležnim organima u toku 2010. godine.

Najzad, Zaštitnik građana je imao više javnih aktivnosti koje su imale za cilj podsticanja nadležnih organa da aktivnije i efikasnije rešavaju **nagomilane i brojne probleme Roma u vezi sa stanovanjem, zapošljavanjem, obrazovanjem, socijalnom i zdravstvenom zaštitom, diskriminacijom**. Zaštitnik građana je povodom razmeštanja naselja ispod mosta „Gazela“, u kojem su pretežno bili nastanjeni Romi, održao niz sastanaka. Na ovim sastancima je predočio stav da rešenje koje je primenjeno prilikom razmeštanja ovog beogradskog sirotinjskog naselja ima slabosti koje bi trebalo izbegavati, ali je svakako najbolje rešenje koje je do tada preduzeto u Beogradu. Iskustva koja su stečena kroz višegodišnje neuspešno razmeštanje ovog naselja, način na koji je ono konačno razmešteno, kao i iskustva koja imaju druge lokalne samouprave, trebalo bi da budu osnov za osmišljavanje akcionog plana čija osnova bi trebalo da bude usvojena Strategija integracije Roma. S tim u vezi, Zaštitnik građana je dao **mišljenje da razmeštanje Roma i drugih stanovnika nehigijenskih naselja mora da se ostvari uz poštovanje**

uspostavljenih opštih standarda, uz obezbeđenje realnih osnova za dalju socijalno-ekonomsku integraciju, kao i da njihovo naseljavanje na drugu lokaciju ne sme da izazove prostornu segregaciju ili međuetničku napetost. U suprotnom, moglo bi da dođe do razbuktavanja socijalne i etničke netolerancije.

### **Prikaz karakterističnih postupaka u oblasti prava pripadnika nacionalnih manjina**

#### **Pritužba Nacionalnog saveta vlaške nacionalne manjine**

Zaštitnik građana je postupao po pritužbi koja se odnosi na povredu prava predlaganja Nacionalnog saveta i izbor članova vlaške nacionalne manjine u Savet za međunacionalne odnose, u opštini Žagubica, koja je nacionalno mešovita jedinica lokalne samouprave (ima 22,05% stanovnika koji su pripadnici vlaške nacionalne manjine).

Iz objašnjenja koje je predsednik Skupštine opštine Žagubica dostavio Zaštitniku građana, utvrđeno je da je taj organ, u skladu sa zakonom, doneo Odluku o osnivanju saveta za međunacionalne odnose i utvrdio način izbora i sastav Saveta koji odgovara nacionalnom sastavu stanovništva, kao i da kandidate za članove saveta, iz reda pripadnika nacionalnih manjina, predlažu nacionalni saveti nacionalnih manjina, ukoliko ih imaju.

Međutim, u toku postupka predlaganja, nije upućen pisani poziv Nacionalnom savetu vlaške nacionalne manjine, jer, prema navodima iz dopisa, predsednik Skupštine opštine nije imao saznanja da postoje, mada je Nacionalni savet vlaške nacionalne manjine izabran 2006. godine.

Zaštitnik građana je nakon utvrđivanja činjeničnog stanja, Skupštini opštine Žagubica uputio preporuku radi ispravljanja uočenog propusta, i to, da ukinе doneto Rešenje o izboru članova Saveta za međunacionalne odnose i da u ponovljenoj proceduri, u skladu sa zakonom, uputi pisani poziv Nacionalnom savetu vlaške nacionalne manjine radi predlaganja kandidata za članove Saveta za međunacionalne odnose iz reda pripadnika vlaške nacionalne manjine.

Postupanje po preporuci trebalo bi da obezbedi, kako poštovanje i postupanje organa u skladu sa zakonom i sopstvenim aktima, tako i značajnu ulogu i saradnju, u vršenju nadležnosti višeetničke lokalne samouprave u oblasti zaštite, ostvarivanja i unapređenja ljudskih i manjinskih prava, stvaranja društvene klime nacionalne ravnopravnosti i prevencije konflikata na lokalnom nivou.

#### **Pritužbe nacionalnih saveta makedonske, vlaške i bošnjačke nacionalne manjine**

Zbog promena formulacije pitanja o etničkim obeležjima - nacionalna pripadnost i maternji jezik, u rubrikama obrasca Popisnice za Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. godine, kombinovanjem pitanja „otvorenog“ i „zatvorenog“ tipa, nacionalni saveti su podneli pritužbe da se ugrožava njihovo pravo na slobodu izjašnjavanja o nacionalnoj pripadnosti i zahtev da formulacija ostane ista kao u popisnici u Popisu 2002. godine.

Zaštitnik građana je reagovao na pritužbe, imajući u vidu da ne postoji propis kojim se reguliše formulacija pitanja popisnice, niti univerzalna uporedna praksa drugih zemalja, ali je cenio značaj predmeta pritužbi sa stanovišta zaštite ljudskih i manjinskih prava, kvaliteta popisa i dobijenih rezultata.

Zaštitnik građana smatra da je pitanje izjašnjavanja o etničko/nacionalnom pripadništvu značajno i osetljivo, između ostalog i zbog koncepta zaštite prava na identitet nacionalnih manjina. Tako i sam popis treba da bude u službi unapređivanja prava manjinskih zajednica i njihovih pripadnika, zbog čega je inicirao niz aktivnosti sa ciljem pravovremenog otvaranja pitanja i pronalaženja rešenja.

Zaštitnik građana je dostavio mišljenje Republičkom zavodu za statistiku, kao i predlog za poboljšanje formulacija ponuđenih odgovora u rubrikama Popisnice za Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. godine. S tim u vezi, održana su dva sastanka sa predstvincima Zavoda, na kojima je ukazano na potrebu da ta pitanja budu formulisana na isti način kao i u do sada korišćenim popisnicama. Uz puno razumevanje tehničkih razloga izmena pitanja o nacionalnoj pripadnosti u odnosu na Popis iz 2002. godine, ukazano je da su primedbe i bojazni nekih nacionalnih manjina vrlo argumentovane i u tom smislu je dogovoren da se nakon obrade rezultata Probnog popisa, blagovremeno održi javna rasprava, sa obaveznim učešćem predstavnika nacionalnih manjina, na kojoj bi se razmenili stavovi i izneli argumenti u vezi svih spornih pitanja.

Napomena: Više o ovome u Izveštaju, u delu *Mišljenja Zaštitnika građana na predloge zakona i drugih propisa, kada se njima uređuju pitanja koja su od značaja za zaštitu prava građana*.

Zaštitnik građana je na savetovanju u Vrnjačkoj Banji, u organizaciji Republičkog zavoda za statistiku, ponovio stav i značaj pitanja o etničkim karakteristikama, kako sa stanovišta zaštite slobode izjašnjavanja, tako i zbog primene zakonom garantovanih individualnih i kolektivnih prava nacionalnih manjina, njihovog ostvarivanja i iznosa neophodnih budžetskih sredstva za finansiranje kulturne autonomije, koji jesu u vezi sa rezultatima poslednjeg popisa stanovništva. Stav Zaštitnika građana je da u obrascu P-1 (Popisnica), pitanja 14. Nacionalna pripadnost i 15. Maternji jezik, treba da budu formulisana na isti način kao u prethodnim popisima stanovništva, ušao je i u zaključke sa ovog savetovanja.

Aktivnostima Zaštitnika građana u oblasti prava pripadnika nacionalnih manjina\_rukovodio je zamenik Zaštitnika građana zadužen za ovu oblast, dr Goran Bašić.

## O ZAŠTITNIKU GRAĐANA

### **Zaštitnik građana – ombudsman, osnovne napomene**

Zaštitnik građana Republike Srbije je nezavisan i samostalan državni organ uveden u pravni poredak Republike Srbije 2005. godine Zakonom o Zaštitniku građana<sup>2</sup> (u daljem tekstu: Zakon) i, naknadno, utvrđen Ustavom Republike Srbije<sup>3</sup>.

Nezavisnost Zaštitnika građana je jedan od osnovnih principa institucije koji je preuzet iz međunarodnih dokumenata o ombudsmanu i koji podrazumeva da je Zaštitnik građana organizaciono i funkcionalno odvojen od organa uprave<sup>4</sup> čiji rad kontroliše. Iz principa o nezavisnosti proizlazi princip samostalnosti Zaštitnika građana, koji podrazumeva da samostalno obavlja poslova iz svoje nadležnosti, odnosno koji zabranjuje bilo kome da utiče na njegov rad i postupanje.

Takvim ustavno-pravnim definisanjem Republika Srbija je uspostavila koncept parlamentarnog ombudsmansa opšteg tipa. Zaštitnik građana je državni organ zadužen za zaštitu i unapređenje ljudskih i manjinskih sloboda i prava građana. Zaštitnika građana bira Narodna skupština, nasuprot manjem broju zemalja u kojima opšteg ili specijalizovane ombudsmane postavlja izvršna vlast. Zaštitnik građana kontroliše zakonitost i pravilnost rada organa uprave u vezi sa ostvarivanjem individualnih i kolektivnih prava građana.

<sup>2</sup> Zakon o Zaštitniku građana („Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 79/05 i 54/07)

<sup>3</sup> Odluka o proglašenju Ustava Republike Srbije objavljena je u „Službenom glasniku Republike Srbije“ broj. 83/06 i 98/06 (Peti deo – Uređenje vlasti, odeljak 5 „Zaštitnik građana“, član 138)

<sup>4</sup> Zakonom o Zaštitniku građana (član 1) uvedena je skraćenica prema kojoj se organi državne uprave, organi nadležni za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugi organi i organizacije, preduzeća i ustanove kojima su poverena javna ovlašćenja, navode u tekstu Zakona kao „organi uprave“. U cilju izbegavanja nepotrebног opterećivanja teksta Izveštaja, navedena skraćenica se primenjuje i u ovom izveštaju.

Zaštitnik građana postupa u okviru Ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata, kao i ratifikovanih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava. Ustav i Zakon istovremeno propisuju da Zaštitnik građana za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini.

U relativno brzom postupku oslobođenom preteranih formalnosti, Zaštitnik građana kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave, ako se radi o povredi republičkih zakona, drugih propisa i opštih akata. Zaštitnik građana ispituje da li je neki organ uprave ili druga organizacija, koja vrši javna ovlašćenja, zakonito i pravilno rešavala o nekom pravu ili interesu građana i, ako nije, zahteva da se greška, odnosno propust u radu ispravi i predlaže način za to. Zaštitnik građana kontroliše mnogo više od formalnog poštovanja zakona, jer ispituje etičnost, savesnost, nepristrasnost, stručnost, svrsishodnost, delotvornost, poštovanje dostojanstva stranke i ostale osobine koje treba da karakterišu dobru upravu, a koje građani s punim pravom očekuju od onih koje kao poreski obveznici plaćaju.

Zaštitnik građana kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja. Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava.

Pored prava na pokretanje i vođenje postupka u kome se ustanovljava da li ima propusta u radu uprave, Zaštitnik građana ima pravo da pružanjem dobrih usluga, posredovanjem između građana i organa uprave i davanjem saveta i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti, deluje preventivno, u cilju unapređenja rada organa uprave i unapređenja zaštite ljudskih sloboda i prava.

Zaštitnik građana ima i pravo zakonodavne inicijative. Tako može predlagati zakone iz svoje nadležnosti, podnosići inicijative za izmenu ili donošenje novih propisa ako smatra da do povrede prava građana dolazi zbog njihovih nedostataka ili ako je to od značaja za ostvarivanje i unapređivanje prava građana. Zaštitnik građana ovlašćen je i da Vladi i Skupštini daje mišljenja o propisima u pripremi. Takođe, Zaštitnik građana je ovlašćen da pokrene postupak pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugih propisa i opštih akata.

Preporuke, stavovi i mišljenja Zaštitnika građana nisu pravno obavezujući. Posao Zaštitnika građana nije da prinudi, već da snagom argumenata, ali i autoritetom i ugledom, uveri u neophodnost otklanjanja propusta i promene načina rada.

Zaštitnik građana ipak nije institucija „dobrovoljnog“ prava. Organi uprave imaju zakonom uspostavljenu obavezu da sarađuju sa Zaštitnikom građana, omoguće mu pristup svojim prostorijama i stave na raspolaganje sve podatke kojima raspolažu, bez obzira na stepen tajnosti, a kada je to od interesa za postupak koji se vodi, odnosno za ostvarenje cilja njegovog preventivnog delovanja. Nepoštovanje ovih zakonskih obaveza osnov je za pokretanje odgovarajućih disciplinskih i drugih postupaka. Zaštitnik građana može da preporuči razrešenje funkcionera koga smatra odgovornim za povredu prava građana, da inicira pokretanje disciplinskih postupaka protiv zaposlenih u organima uprave, da podnese zahtev, odnosno prijavu za pokretanje krivičnog, prekršajnog ili drugog odgovarajućeg postupka.

Pored očigledne uloge u unapređivanju rada organa uprave, ovakva ovlašćenja daju Zaštitniku građana značajnu ulogu u prevenciji, otkrivanju, sprečavanju i sankcionisanju korupcije u organima uprave.

## **Postupak pred Zaštitnikom građana**

Zaštitnik građana ispituje slučajeve kršenja prava po pritužbama građana ili po sopstvenoj inicijativi. Pre podnošenja pritužbe, podnositelj je dužan da svoja prava pokuša da zaštiti u odgovarajućem pravnom postupku.

U postupku po pritužbi, Zaštitnik građana pribavlja sve potrebne dokaze i utvrđuje sve činjenice i okolnosti koje smatra bitnim za donošenje stava o opravdanosti pritužbe. Za to mu stoje na raspolaganju sva potrebna sredstva - razgovor sa svim zaposlenima u organu čiji rad kontroliše, uvid u dokumentaciju organa, nesmetan pristup službenim prostorijama, kao i mestima na kojima se nalaze lica lišena slobode i pravo da s njima razgovara nasamo i sve drugo što može dovesti do celovitije ocene o postojanju propusta u radu koji dovode do kršenja pojedinačnih ili kolektivnih prava građana.

Ako ustanovi da je u radu organa uprave bilo propusta, Zaštitnik građana će to konstatovati i preporučiti način njihovog otklanjanja, kako u odnosu na konkretni slučaj, tako i u odnosu na sve druge ili buduće slučajeve. Ukoliko ima potrebe, Zaštitnik građana će preduzeti mere prema odgovornima za kršenje prava građana. Organ uprave je dužan da najkasnije u roku od 60 dana (ili kraćem, ako to Zaštitnik građana zahteva) obavesti Zaštitnika građana o tome da li je postupio po preporuci i otklonio nedostatak, odnosno, zbog čega to nije učinio. O nepostupanju po preporuci, Zaštitnik građana može da obavesti javnost, Skupštinu i Vladu, a može da preporuči i utvrđivanje odgovornosti rukovodilaca organa uprave.

## **Saveti Zaštitnika građana**

Zaštitnik građana je posebnim odlukama formirao savete za praćenje stanja u više oblasti. Ova stručno-savetodavna tela Zaštitnika građana trebalo bi da svojim mišljenjima, predlozima, analizama i posebnim izveštajima doprinesu potpunijem sagledavanju složenih i specifičnih pitanja u određenim oblastima rada Zaštitnika građana, i to: zaštita prava lica lišenih slobode, ravnopravnost polova i prava osoba sa invaliditetom, prava deteta, kao i prava pripadnika nacionalnih manjina.

Saveti i članovi saveta su:

- 1) Savet za zaštitu prava lica lišenih slobode**, čiji su članovi: dr Ivan Janković, prof. dr Goran Ilić, prof. dr Violeta Beširević, doc. dr Đorđe Alempijević, dr Vladimir Jović i Nataša Novaković.
- 2) Savet za ravnopravnost polova i prava osoba sa invaliditetom**, čiji su članovi: prof. dr Nevena Petrušić, prof. dr Mirjana Rašević, prof. dr Marija Draškić i prof. dr Vesna Nikolić-Ristanović.
- 3) Savet za prava deteta**, čiji su članovi: doc. dr Nevena Vučković-Šahović, dr Dragica Pavlović-Babić, prof. dr Nevenka Žegarac i dr Ivana Stevanović.
- 4) Savet za prava pripadnika nacionalnih manjina**, čiji su članovi: akademik Vojislav Stanović, akademik Tibor Varadi, prof. dr Ranko Bugarski, dr Slaven Bačić, doc. dr Ljubica Đorđević i prof. dr Milan Vukomanović.

## **Obrazovanje lokalnih kancelarija u Preševu, Bujanovcu i Medveđi**

Zaštitnik građana je usvojio odluku kojom je obrazovao lokalne kancelarije u opštinama Preševo, Bujanovac i Medveđa da bi se povećala dostupnost institucije Zaštitnika građana i ostvarila efikasnija zaštita, kao i unapređenje ljudskih i manjinskih sloboda i prava građana na tom području. Ovom odlukom su takođe određena sedišta lokalnih kancelarija u sva tri mesta.

Broj i sadržina pritužbi koje je Zaštitnik građana primio sa ovog područja, o čemu će biti govora u delu ovog izveštaja „Postupanje Zaštitnika građana po pritužbama“, ukazuju da je ovakva odluka bila opravdana.

## Stručna služba

Za vršenje stručnih i administrativnih poslova iz delokruga rada Zaštitnika građana, obrazovana je stručna služba.

Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u stručnoj službi Zaštitnika građana sistematizovano je ukupno 63 zaposlena na položajima, izvršilačkim radnim mestima i radnim mestima nameštenika. Tokom 2009. godine u Stručnu službu je primljeno 26 lica, napustilo je 8, tako da je na dan 31. decembra 2009. godine ukupno bilo 57 zaposlenih. Ovim brojem zaposlenih nisu obuhvaćeni zaštitnik građana Saša Janković i njegova četiri zamenika - Tamara Lukšić-Orlandić, Miloš Janković, prof. dr Zorica Mršević i prof. dr Goran Bašić.

S obzirom na obim posla, postojeći broj zaposlenih ne predstavlja optimum za ažuran i kvalitetan rad institucije. Stalan porast broja kontakata koje Zaštitnik građana ostvaruje sa građanima, a samim tim i postupaka proizašlih iz tih kontakata, dovodi do značajnog povećanja obima posla, što nije na odgovarajući način praćeno promenom Pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji u smislu predviđanja većeg broja radnih mesta u stručnoj službi Zaštitnika građana.

## Prostor i sredstva za rad

Ranijim zaključkom Komisije za raspodelu službenih zgrada i poslovnih prostorija Vlade od 16. novembra 2007. godine, u cilju obezbeđenja trajnog poslovног prostora neophodnog za rad, Zaštitniku građana raspoređena je na korišćenje poslovna zgrada u Beogradu, u ulici Resavska broj 42. S obzirom na to što ni tada, kao ni tokom 2008. i 2009. godine, ovaj prostor nije postao dostupan, Zaštitnik građana je dobio poslovni prostor na privremeno korišćenje (Beograd, Bulevar Milutina Milankovića broj 106). Ovaj privremeni poslovni prostor (kao i privremeni poslovni prostor u Palati Srbija, u Bulevaru Mihaila Pupina broj 2), nisu ni približno dovoljni za smeštaj zaposlenih u instituciji i prijem građana. Istovremeno, prostor ne ispunjava uslove nužne za prijem građana i rad državnih službenika - za očuvanje njihovog prava na bezbednost i privatnost stranaka, zdrave radne uslove, dostojanstvo organa. Najzad, sama činjenica da se poslovni prostor nalazi na dve lokacije, dovoljno ukazuje na to koliko je otežan rad i unutrašnja komunikacija zaposlenih.

Tokom 2009. godine sukcesivno se uvećavao broj zaposlenih, čime je problem smeštaja eskalirao. Imajući u vidu problem bezbednosti, očitovan i u nekoliko incidenata zbog kojih je morala da interveniše policija, građani se primaju isključivo u Palati Srbija, u Bulevaru Mihaila Pupina broj 2, soba 19. Nepostojanje odgovarajućih prostornih uslova predstavlja najznačajnije ograničenje u radu Zaštitnika građana.

U momentu izrade ovog izveštaja čine se značajni naporci da se Zaštitniku građana obezbedi trajan ili barem privremen poslovni prostor, ali koji u svakom slučaju ispunjava sve neophodne uslove za rad.

Nadležne zajedničke službe državnih organa uglavnom su pribavile sredstva za rad, posebno kancelarijski materijal, kompjutere i druge tehničke uređaje, dok je određeni broj sredstava za rad kupljen iz samostalnih sredstava Zaštitnika građana.

## **SMETNJE U OSTVARIVANJU FUNKCIJE ZAŠTITNIKA GRAĐANA**

Tokom 2009. godine nije bilo nedozvoljenih uticaja i pritisaka na Zaštitnika građana u obavljanju dužnosti.

Zaštitnik građana je institucija koja svoju funkciju zaštite prava i sloboda građana ostvaruje vršenjem kontrolnih ovlašćenja i uticajem na organe uprave da uočene nedostatke u svom radu isprave. Utoliko su preduslovi za ostvarivanje funkcije ombudsmana kapacitet (resursi) za vršenje kontrole i spremnost organa vlasti da sarađuju sa institucijom ombudsmana (politička volja).

**Kapacitet za vršenje nadležnosti** određen je ljudskim i materijalnim potencijalom. Zaštitnik građana je uspeo da Stručnu službu do kraja 2009. godine popuni sa nešto manje od 6/7 ukupnog broja predviđenog sistematizacijom radnih mesta na koju je saglasnost dala Narodna skupština. To je, međutim, učinjeno velikim forsiranjem postojećih prostornih i kadrovskih resursa, što sa sobom nosi i institucionalne rizike. Zaposleni su u 2009. godini, uprkos činjenici da je zaštitnik građana izabran polovinom 2007. godine, i dalje radili u neadekvatnom prostoru, kako po vrsti prostora tako i po veličini koja odgovara mnogostruko manjem broju ljudi. To je, između ostalog, rezultovalo i visokim procentom zaposlenih koji su svojom voljom prekinuli radni odnos kod Zaštitnika građana, navodeći kao razlog prenapregnutost na radnom mestu, posebno u poređenju sa drugim državnim organima. Zaštitnik građana je do kraja 2009. godine ostao u „privremenim prostorijama“ i kancelariji koju mu je ustupio predsednik Koordinacionog tela Vlade Republike Srbije za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđu, Milan Marković.

Ekonomičnim raspolaganjem sopstvenim budžetom i primernom saradnjom sa Upravom za zajedničke poslove republičkih organa, Stručna služba Zaštitnika građana je informatički gotovo u potpunosti opremljena i proces rada digitalizovan, a postignuta je i mobilnost i prisutnost na terenu. Postupci se sve češće vode na način da se osnovanost pritužbi proverava odlaskom na teren i neposrednim uvidom u dokumentaciju i razgovorom sa službenim licima, a ne pisanjem i prijemom dopisa, što se u prošlosti pokazalo kao neefikasno. Efekti vršenja kontrole na licu mesta su dvostruki – pored utvrđivanja činjenica od značaja za konkretan postupak, posete Zaštitnika građana organima uprave na terenu imaju izrazito preventivni efekat.

Ostaje međutim puno prostora i potrebe za daljim jačanjem kapaciteta institucije Zaštitnika građana. Pre svega u pogledu prostornih uslova za rad Stručne službe, popunjavanja preostalog broja upražnjenih radnih mesta, postizanja potrebnih tehničkih i proceduralnih standarda za čuvanje zaštićenih podataka i nabavke dodatnih vozila za vršenje kontrole na terenu. Nužno je zakonskim izmenama omogućiti dodatak na platu zaposlenih u Stručnoj službi Zaštitnika građana koji pružaju stručnu podršku u vršenju kontrolne nadležnosti, u skladu sa već postojećom praksom u drugim organima.

**Saradnja sa organima uprave** ključna je za ostvarivanje funkcije Zaštitnika građana zbog činjenice da institucija ombudsmana ne može sama ispravljati uočene propuste, već samo uticati na nadležne organe da svoj propust isprave. U nizu opštih i pojedinačnih slučajeva Zaštitnik građana je, objektivnim utvrđivanjem propusta i davanjem konstruktivnih preporuka za njihovo otklanjanje, uspeo da utiče na nadležne organe da isprave propuste i obezbede pravilnije, potpunije i zakonitije ostvarivanje zagarantovanih prava građana. Utoliko je uvođenje institucije ombudsmana u poredak Republike Srbije u praksi, tokom 2009. godine, doživilo još veće opravdanje.

U 2009. godini organi uprave sproveli su oko 65% preporuka Zaštitnika građana, što nije zadovoljavajuće. Još više, međutim, zabrinjava činjenica da je taj procenat u 2008. i prvoj polovini 2009. godine bio oko 90%. Osnovni razlog za to Zaštitnik građana nalazi u činjenici da je broj postupaka značajno povećan, da se kontrolama rada obuhvata sve širi krug organa uprave, a da to nije praćeno političkom podrškom organa izvršne vlasti koji je najuticajniji na organe uprave i najpozvaniji da koriguje njihov rad – Vlade Republike Srbije.

U 2009. godini ni Vlada Republike Srbije kao kolegijalni organ, ni njen predsednik, nisu niti jednim zaključkom, saopštenjem, obraćanjem ili na drugi način pozvali organe državne uprave (čiji rad po Ustavu Vlada usmerava, usklađuje i nadzire) da sarađuju sa Zaštitnikom građana i sprovode preporuke tog organa. Za razliku od predsednika Republike, predsednika Narodne skupštine, predsednika Ustavnog suda, predsednika Vrhovnog suda, Republičkog javnog tužioca Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, guvernera Narodne banke, predsednika Državne revizorske institucije, Republičkog javnog pravobranioca i drugih najviših državnih organa i funkcionera, sa kojima je Zaštitnik građana sastanke održavao redovno i po potrebi, i saradivao u interesu ostvarivanja i zaštite prava građana, sa Vladom Republike Srbije takve saradnje nije bilo. U jednom slučaju institucionalnog kontakta Vlade i Zaštitnika građana, Vlada je odbila predlog ombudsmana da razreši državnog sekretara zbog utvrđenog propusta i ponovljene nesaradnje sa Zaštitnikom građana, što su zakonski uslovi za razrešenje po predlogu ombudsmana. Način na koji je to urađeno je indikativan – Vlada nije, što joj se ne bi moglo zameriti, ocenila da je propust u međuvremenu otklonjen i saradnja uspostavljena, te da je svrha intervencije ombudsmana ostvarena i bez razrešenja, već je zauzela stav da državni sekretar nije napravio propust na štetu prava građana koji je Zaštitnik građana u okviru svoje nadležnosti utvrdio, i da državni sekretar nije pokazao ponovljenu nesaradnju sa ombudsmanom, pri čemu ni jedna od tih ocena nije u njenom delokrugu.

Zaštitnik građana je posebno uspešno sarađivao sa pojedinim organima uprave, posebno sa Ministarstvom unutrašnjih poslova, na čiji rad je primio najviše pritužbi građana, ali je to ministarstvo po pravilu blagovremeno odgovoralo i reagovalo u smislu otklanjanja nepravilnosti na koje je ukazao Zaštitnik građana.

Zaštitnik građana beleži napredak u saradnji sa Ministarstvom rada i socijalne politike. Nakon početnih teškoća, uspostavljena je saradnja u rešavanju pojedinačnih pritužbi u oblasti prava deteta i nasilja u porodici. Takođe, saradnja sa ovim ministarstvom odvijala se i po pitanju inicijative Zaštitnika građana za izmenu Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, po pitanju dopune Porodičnog zakona (zabranu fizičkog kažnjavanja dece u porodici), koju je predložilo ovo ministarstvo, kao i po pitanju štampanje i puštanje u promet doplatne poštanske marke, čiji je prihod namenjen deci ulice.

## **SARADNJA SA DRUGIM NEZAVISnim DRŽAVnim ORGANIMA, INSTITUCIJAMA I TELIMA SA NADLEŽNOSTIMA U OBLASTI ZAŠTITE PRAVA GRAĐANA I BORBE PROTIV KORUPCIJE.**

Zaštitnik građana je ostvario saradnju sa nezavisnim državnim organima, sa kojima je održao više sastanaka na kojima je razmatrana problematika položaja ovih organa i njihovog odnosa sa Narodnom skupštinom i Vladom. Zaštitnik građana je ostvario posebno plodnu saradnju sa Poverenikom za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, prilikom usvajanja Zakona o tajnosti podataka i pripreme Amndmana na Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kao i povodom drugih pitanja.

### **Saradnja sa Pokrajinskim ombudsmانيا i lokalnim ombudsmanima**

Prvenstveno radi što potpunije i dostupnije zaštite prava građana, Zaštitnik građana je nastavio sa aktivnom komunikacijom i saradjnjom sa Pokrajinskim ombudsmanom, kao i sa lokalnim ombudsmanima. Lokalni ombudsmani postoje u četrnaest gradova i opština: Beogradu, Subotici, Bečeju, Zrenjaninu, Kragujevcu, Šapcu, Nišu, Bačkoj Topoli, Kraljevu, Smederevsкоj Palanci, Grockoj, Voždovcu, Vračaru i Rakovici.

## POSTUPANJE ZAŠTITNIKA GRAĐANA PO PRITUŽBAMA

### Uvodne napomene

Zaštitnik građana ostvaruje svoju funkciju ispitivanja pritužbi građana vođenjem postupka kontrole zakonitosti i pravilnosti rada organa uprave. Takođe, Zaštitnik građana je ovlašćen i da, kada se za to steknu uslovi, pritužbe građana rešava i preventivno deluje pružanjem dobrih usluga, posredovanjem između građana i organa uprave i davanjem saveta i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti.

Jedan od osnovnih zadataka Zaštitnika građana je da ispituje da li je neki organ uprave ili druga organizacija koja vrši javna ovlašćenja zakonito i pravilno rešavala o nekom pravu ili interesu građana. Zaštitnik građana to čini na osnovu pritužbi građana ili po sopstvenoj inicijativi.

Da bi bio upoznat s navedenim kršenjima prava, **Zaštitnik građana ostvaruje raznovrsne kontakte sa građanima**. U toku 2009. godine Zaštitnik građana je ostvario 8.774 kontakta sa građanima (tabela 1), što predstavlja **uvećanje od 45,6% u odnosu na 2008. godinu**, kada je ostvario 4.771 kontakt sa građanima.

Uvećanje broja kontakata koje je Zaštitnik građana ostvario sa građanima ukazuje na to da su građani u Zaštitniku građana prepoznali državni organ koji ima značajna ovlašćenja u pravnom sistemu Republike Srbije u pogledu zaštite njihovih prava, ali i unapređivanja pravnih propisa iz oblasti ljudskih prava i sloboda.

**Tabela 1.**

Redni broj	OSTVARENI KONTAKTI ZAŠTITNIKA GRAĐANA SA GRAĐANIMA - UVEĆANJE 2008-2009.	2008.	2009.	Uvećanje %
1.	Primljene pritužbe	1.030	1.774	41,9 %
2.	Primljene zakonske inicijative	25	55	54,5 %
3.	Primljeno građana na razgovor	1.395	1.741	18,9 %
4.	Telefonski razgovori s građanima	2.232	5.044	55,7 %
5.	Razni podnesci građana	89	160	44,4 %
	<b>Ukupno</b>	<b>4.771</b>	<b>8.774</b>	<b>45,6 %</b>

Broj kontakta Zaštitnika građana ostvaren sa građanima tokom 2009. godine (grafikon 13) uvećan je u odnosu na 2008. godinu, a najviše broj **kontakata ostvarenih telefonom**. Građani imaju mogućnost da se Zaštitniku građana obrate na više telefonskih brojeva, i to kako na dežurne telefone, tako i direktno obrađivaču njihove pritužbe. Takođe, Zaštitnik građana je uveo i dežurni SOS mobilni telefon koji je građanima dostupan za hitne slučajeve i izvan redovnog radnog vremena.

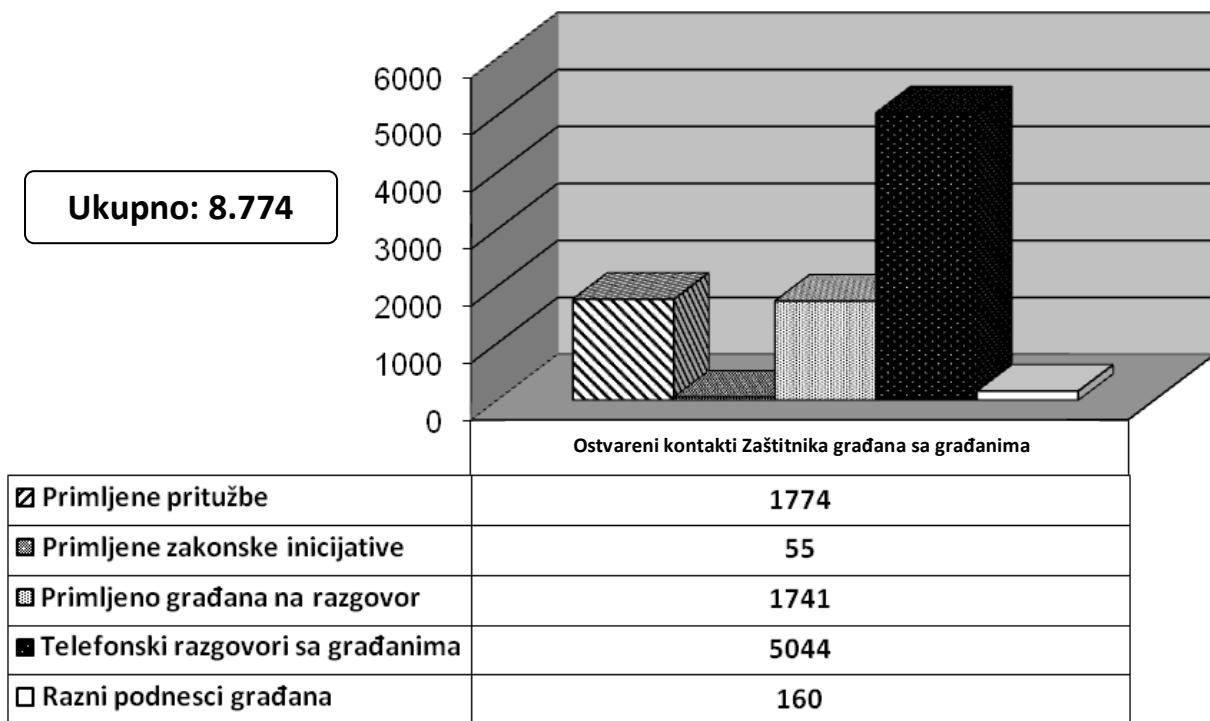
U 2009. godini je više nego udvostručen **broj zakonodavnih inicijativa** koje građani, ali i pravna lica, podnose Zaštitniku građana. Više o tome u delu ovog izveštaja „Predlozi i postupanje Zaštitnika građana po pitanju unapređivanja propisa sa stanovišta zaštite ljudskih prava i sloboda“.

Svako fizičko ili pravno, domaće ili strano lice koje smatra da su mu aktom, radnjom ili nečinjenjem organa uprave povređena prava, **može da podnese pritužbu Zaštitniku građana**. Zaštitnik građana je dužan da postupi po svakoj pritužbi osim ako nema jednog od Zakonom definisanih osnova za postupanje, u kom slučaju odbacuje pritužbu i o tome obaveštava pritužioca, uz navođenje razloga za odbacivanje. Više o tome u delu ovog izveštaja „Postupanje Zaštitnika građana po pritužbama“.

Zaštitnik građana je tokom 2009. godine **primio veći broj građana na razgovor**. Zaposleni u stručnoj službi Zaštitnika građana razgovaraju prosečno sa 7-8 građana dnevno. Po potrebi, pomažu građanima da sastave pritužbu i/ili im daju stručne savete, odnosno upućuju ih na organe kojima bi trebalo da se obrate i ukazuju im na radnje koje bi trebalo da preduzmu u cilju rešavanja svog problema.

Takođe, **građani se pisanim putem, raznim podnescima, obraćaju Zaštitniku građana**, ukazujući ne samo na probleme koje imaju sa organima uprave, nego i na probleme sa drugim pravnim, ali i fizičkim licima, kao i na razna druga pitanja. Često predlažu Zaštitniku građana kako da postupa u određenim situacijama i slično.

**Grafikon 13. – Ostvareni kontakti Zaštitnika građana sa građanima tokom 2009. godine**



### Broj i klasifikacija pritužbi

Zaštitniku građana može da se obrati svako (državljeni Srbije, stranci, pravna lica, apatridi, izbeglice, raseljena lica, odrasli i deca, razna udruženja...) ko smatra da organi uprave nepravilno i/ili nekorektno primenjuju ili ne primenjuju propise Republike Srbije. Pritužba koja se podnosi Zaštitniku građana je besplatna i podnosi se u pisnom obliku ili usmeno na zapisnik kod Zaštitnika građana.

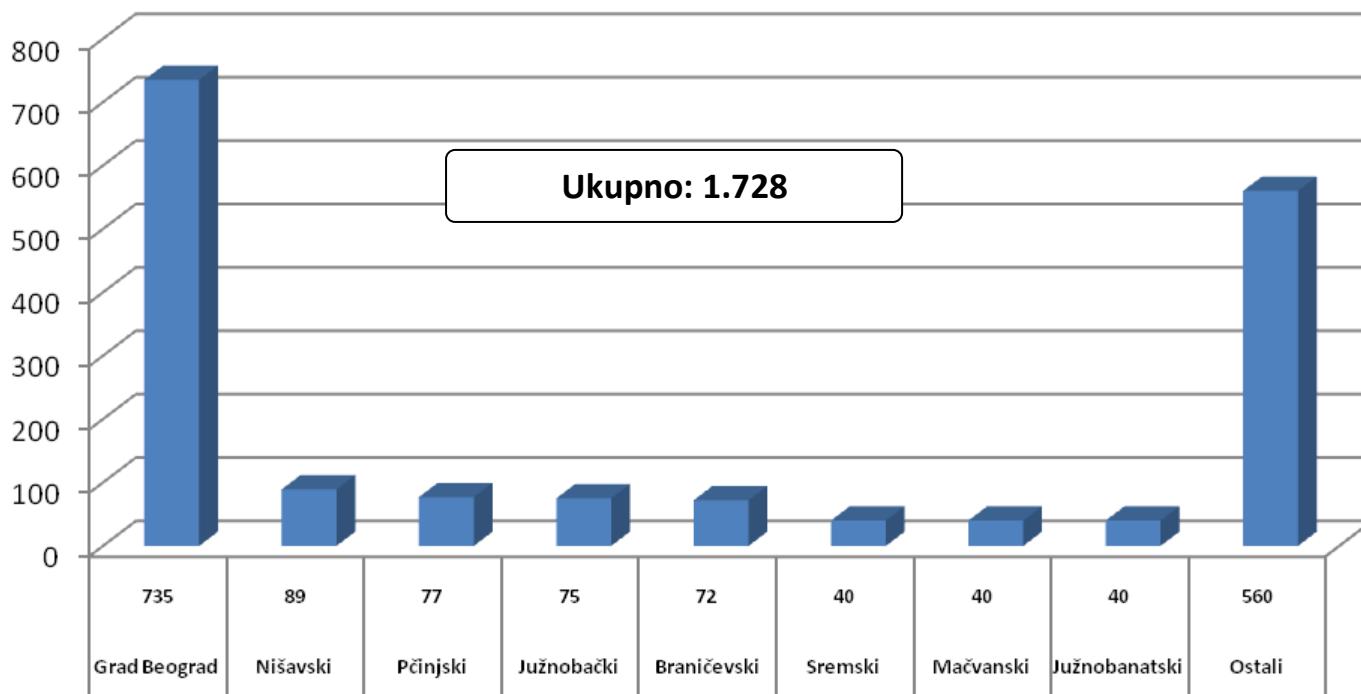
Zaštitnik građana je tokom 2009. godini postupao po 1.774 pritužbe.

### Broj i klasifikacija pritužbi prema upravnom okrugu podnosioca

**Podnosioci pritužbi su u najvećem broju iz Beograda**, međutim, ima pritužioca iz svih okruga u Srbiji. To je razumljivo, jer Beograd ima znatno više stanovnika nego bilo koji drugi grad u Srbiji i jer je, kao glavni grad, sedište najvećeg broja organa uprave.

Napomena: Pored 1.728 pritužbi iz različitih upravnih okruga Srbije, 25 pritužbi potiče iz drugih država, a 21 pritužba je bez adrese pritužioca (grafikon 14).

**Grafikon 14. - Broj i klasifikacija pritužbi prema upravnom okrugu podnosioca**

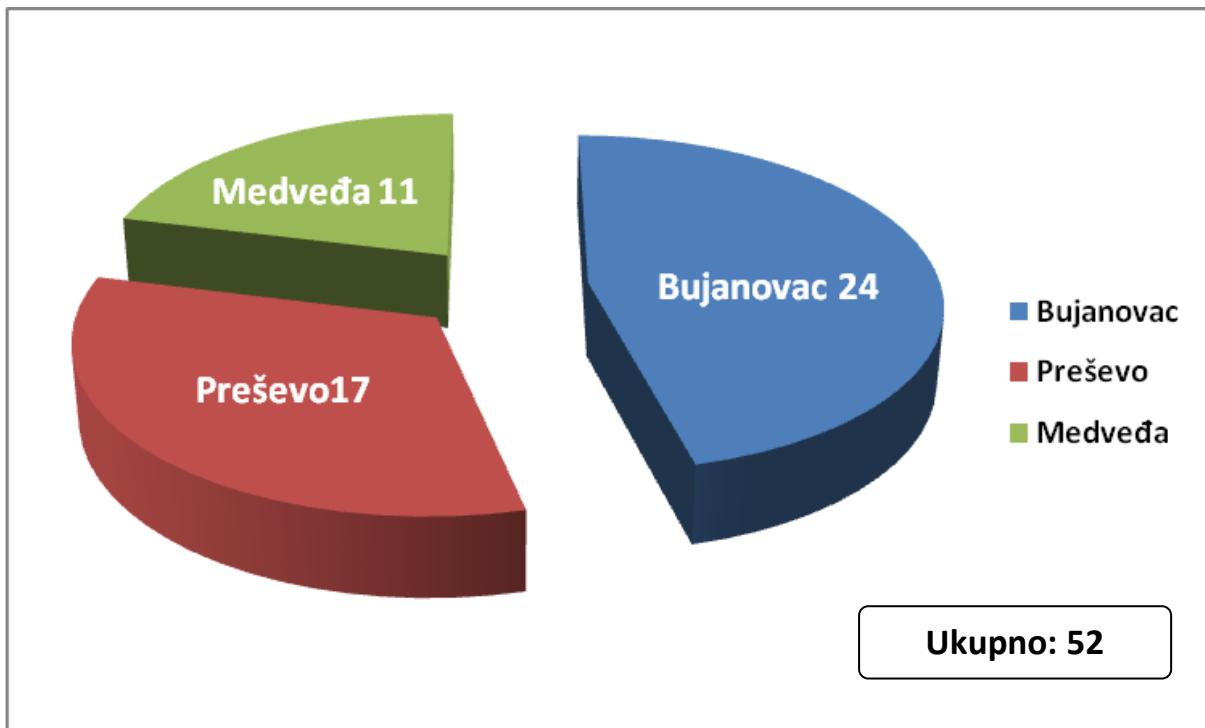


Zaštitnik građana je usvojio **Odluku o obrazovalju lokalne kancelarije Zaštitnika građana u opštinama Preševo, Bujanovac i Medveđa**, kako bi povećao dostupnost institucije Zaštitnika građana i ostvario efikasniju zaštitu i unapredio ljudska i manjinska prava i slobode građana na ovom području.

Ova odluka je objavljena u „Službenom glasniku RS”, broj 91/09 od 6. novembra 2009. godine i za kratko vreme Zaštitnik građana je primio 52 pritužbe sa ovog područja, i to 24 iz Bujanovca, 17 iz Preševa i 11 iz Medveđe (grafikon 15). Pritužbe iz ove tri opštine predstavljaju 3% od ukupnog broja pritužbi koje je Zaštitnik građana primio tokom 2009. godine (1.774).

Zaštitnik građana, zamenici Zaštitnika građana, kao i zaposleni u stručnoj službi, u nekoliko navrata su posetili opštine Preševo, Bujanovac i Medveđa, razgovarali sa građanima i primali njihove pritužbe.

**Grafikon 15. - Broj i klasifikacija pritužbi od građana iz opština Preševo, Bujanovac i Medveđa**

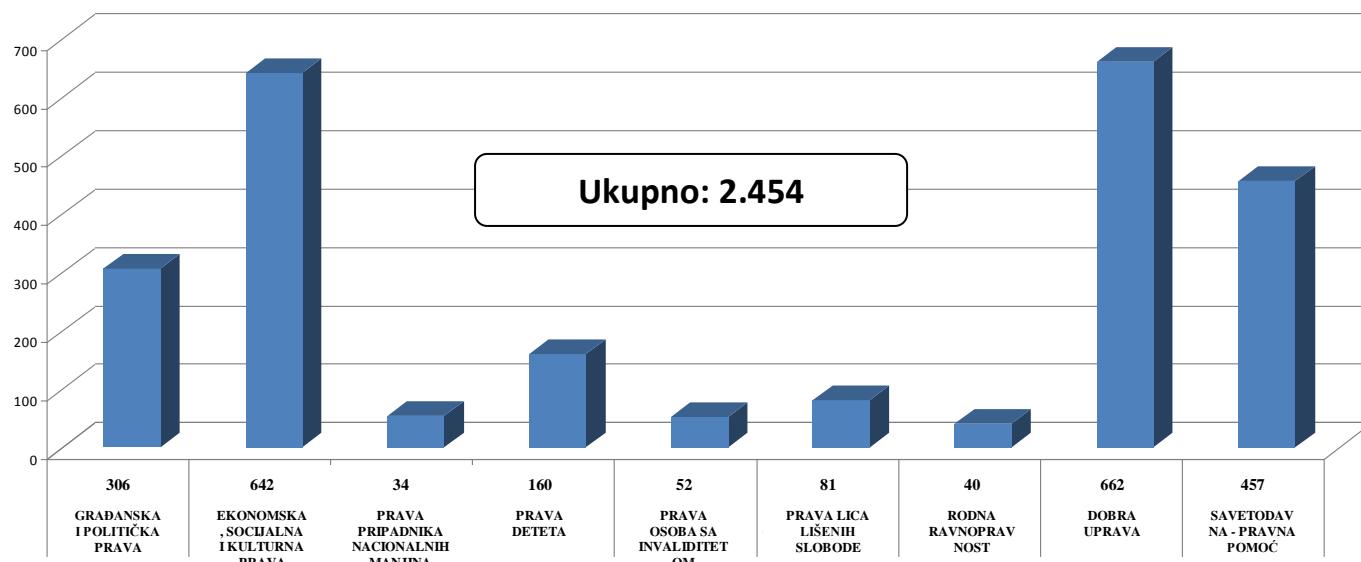


#### **Broj i klasifikacija pritužbi prema povređenim pravima**

Broj i klasifikacija pritužbi prema povređenim pravima ukazuje da su najbrojniji slučajevi povrede ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava i načela „dobre uprave“, a znatno je manji broj prijavljenih slučajeva povrede građanskih i političkih prava. Ovo je uobičajeno za zemlje koje prolaze kroz tranziciju i može se obrazložiti i činjenicom da je ostvarivanje i zaštita ekonomskih i socijalnih prava u Srbiji dugo bila u senci borbe za demokratiju i ostvarivanje i zaštitu građanskih i političkih prava.

Napomena: Broj povređenih prava je veći od broja pritužbi, jer brojne pritužbe ukazuju na povredu više od jednog prava (grafikon 16).

**Grafikon 16. - Broj i klasifikacija pritužbi prema povređenim pravima**



**Broj i klasifikacija pritužbi prema povređenim pravima, primljenim od građana iz opština Preševo, Bujanovac i Medveđa**

Sadržina pritužbi ukazuje da građani iz ove tri opštine, kao i građani iz drugih delova Srbije, najčešće iznose pritužbe na povrede ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Interesantan je podatak da samo tri pritužbe, i to sve tri iz Bujanovca, ukazuju na povredu prava pripadnika nacionalnih manjina, dok iz druge dve opštine nije primljena nijedna takva pritužba (tabela 2). Ipak, potrebno je imati u vidu da je relativno mali broj pritužbi (52) iz ove tri opštine da bi se na osnovu toga vršilo zaključivanje u odnosu na sve pritužbe koje je primio Zaštitnik građana tokom 2009. godine (1.774).

Napomena: Broj povređenih prava je veći od broja pritužbi, jer nekoliko pritužbi ukazuje na povredu više od jednog prava (tabela 2).

**Tabela 2. - Broj i klasifikacija povređenih prava u pritužbama građana iz opština Preševo, Bujanovac i Medveđa**

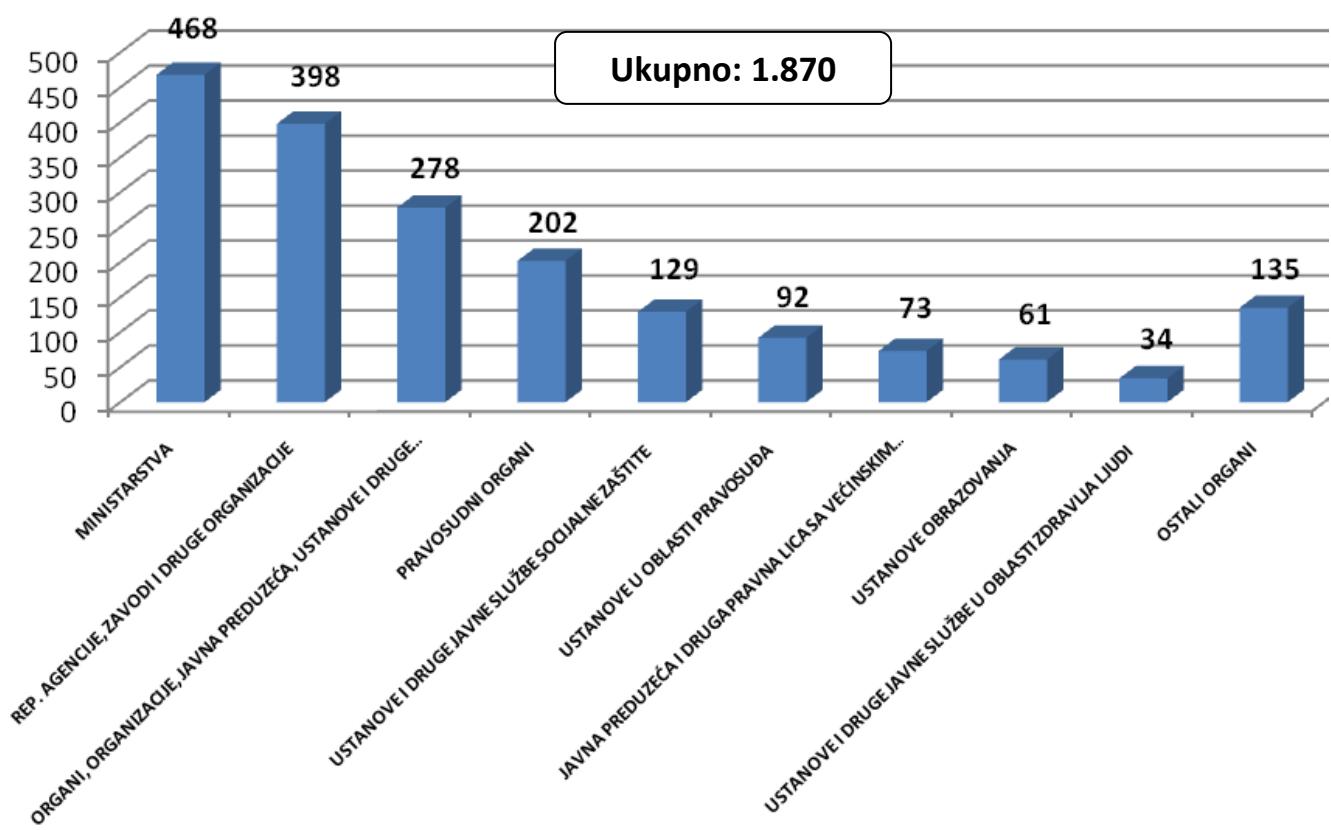
Oblast prava	Bujanovac	Preševo	Medveđa	Ukupno po oblastima prava
Dobra uprava	9	7	4	20
Građanska i politička prava	7	2	1	10
Ekonomski, socijalna i kulturna prava	11	9	9	29
Prava pripadnika nacionalnih manjina	3			3
Prava deteta	2	1	1	4
Prava osoba sa invaliditetom	1			1
Pravo na pravično suđenje		1		1
Ostala prava		1		1
<b>Ukupno po opštinama</b>	<b>33</b>	<b>21</b>	<b>15</b>	<b>69</b>

#### **Broj i klasifikacija pritužbi prema organima na čiji rad se odnose**

Najveći broj pritužbi odnosi se na rad predstavnika izvršne vlasti, posebno ministarstava Vlade Republike Srbije, kao i na rad raznih organizacija, agencija i preduzeća kojima su poverena javna ovlašćenja. U grafikonu 17. prikazane su i pritužbe na rad organa čiji rad Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše (na primer sudovi, tužilaštva), jer broj takvih pritužbi nije zanemarljiv. Bez obzira na to što Zaštitnik građana nema osnov da postupa po tim pritužbama, njihov broj ukazuje na probleme koje imaju građani u odnosima sa ovim organima.

Napomena: Broj organa na čiji rad se odnose pritužbe veći je od broja pritužbi, jer se brojne pritužbe odnose na rad više od jednog organa.

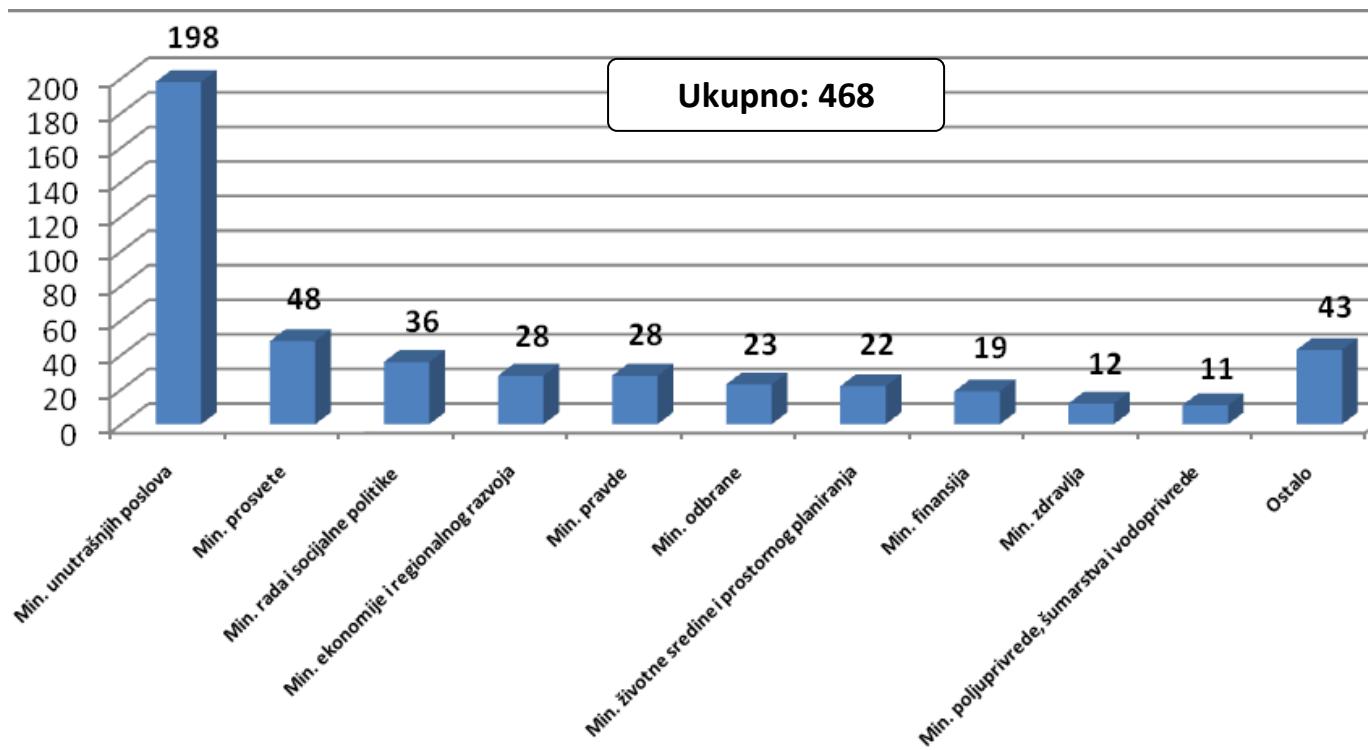
Grafikon 17. - Pritužbe prema organima na čiji rad se odnose



#### Broj i klasifikacija pritužbi prema ministerstvima na čiji rad se odnose

Najveći broj pritužbi se odnosi na rad Ministarstva unutrašnjih poslova (grafikon 18), s obzirom na to što ovo ministarstvo ima nadležnost da odlučuje o vitalnim pravima i slobodama građana. Takođe, ovo ministarstvo je tokom 2009. godine, kao i tokom prethodne 2008. godine, sprovodilo opsežan posao zamene ličnih dokumenata građana, a tom prilikom bilo je značajnih propusta u radu, na koje ukazao i Zaštitnik građana, ali je veći deo tih propusta proizašao iz objektivnih teškoća. Zaštitnik građana je zbog toga uputio nekoliko preporuka Ministarstvu unutrašnjih poslova koje je skoro na sve preporuke postupilo u roku.

Grafikon 18. - Pritužbe prema ministarstvima na čiji rad se odnose



### Rezultat postupanja Zaštitnika građana po pritužbama

Zaštitnik građana vodi postupak po svakoj pritužbi, osim po pritužbama za koje nije nadležan, koje su neblagovremene, preuranjene, anonimne, neuredne ili podnete od strane neovlašćenog lica.

Zaštitnik građana obaveštava podnosioca pritužbe o pokretanju i završetku postupka, kao i organ uprave protiv kojeg je podneta pritužba. Organ uprave ima zakonsku obavezu da odgovori na sve zahteve Zaštitnika građana, kao i da mu dostavi sve tražene informacije i spise koji on odredi, u roku od 15 do 60 dana.

Zaštitnik građana je tokom 2009. godine postupao u 1.980 slučajeva koji su pokrenuti pritužbom ili sopstvenom inicijativom u 2009. godini, kao i u ranijem periodu.

Zaštitnik građana je tokom 2009. godine od 1.980 slučajeva u kojima je postupao, završio postupanje u 1.040 slučajeva. U najvećem broju slučajeva (653) pritužbe su odbacivane zbog nepostojanja osnova da se vodi postupak, dok je u preostalim slučajevima (393) postupak okončan na odgovarajući način (tabela 3). Ostali započeti postupci (940) su u toku.

**Tabela 3. – Završeno postupanje Zaštitnika građana tokom 2009. godine**

<b>Redni broj</b>	<b>ZAVRŠENO POSTUPANJE ZAŠTITNIKA GRAĐANA TOKOM 2009.</b>	<b>Broj</b>
1.	Pritužbe odbačene	653
2.	Pritužbe odbijene kao neosnovane	178
3.	Pritužnici odustali od pritužbe	51
4.	Obustavljen postupak - organ uprave otklonio nedostatak u radu	74
5.	Preporuke- ukupno (na osnovu pritužbi i po sopstv. inic.)	44
6.	Mišljenja – po čl. 24. st. 2 Zakona o ZG)	8
7.	Ostalo (razni sopstveni akti o završetku postupka)	32
	<b>Ukupno:</b>	<b>1.040</b>

### **Odbačene pritužbe**

Najčešći način okončavanja postupanja po pritužbama tokom 2009. godine je odbačaj pritužbe. Ako Zaštitnik građana nije imao osnov da vodi postupak po pritužbama za koje nije nadležan, koje su neblagovremene, preuranjene, anonimne, neuredne ili podnete od strane neovlašćenog lica, onda je takve pritužbe morao da odbaci (grafikon 19). Sastavni deo dopisa Zaštitnika građana kojim obaveštava građane da nije imao zakonski osnov da vodi postupak po pritužbama iz nekog od napred navedenih razloga predstavlja i savetodavno-pravnu pomoć. Naime, podnosioci pritužbe su uvek upućivani na odgovarajuće pravne postupke i/ili nadležne organe.

**Nenadležnost** Zaštitnik građana je nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja (u tekstu Zakona o Zaštitniku građana i u ovom izveštaju koristi se skraćenica *organi uprave*). Znači, Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad i postupanje nekih subjekata, na primer privatnih poslodavaca. Dalje, Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava. Takođe, Zaštitnik građana je ovlašćen da utvrđuje povrede samo republičkih zakona, drugih propisa i opštih akata, ali ne i povrede propisa ili opštih akata autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave.

Zaštitnik građana je odbacio najveći broj pritužbi iz razloga nenadležnosti (366), od koji se najveći broj odnosio na rad sudova (234), od čega najviše na opštinske sudove (138). Suprotno tome, primljen je zanemarljivo mali broj pritužbi na rad Narodne skupštine (2) i Vlade (4).

Zaštitnik građana je u javnim nastupima više puta ukazivao na zakonske nadležnosti kojima raspolaže, posebno na organe čiji rad nije ovlašćen da kontroliše. I pored toga, Zaštitnik građana i dalje prima veliki broj pritužbi koje se odnose na rad i postupanje upravo tih organa, posebno sudova. To ukazuje ne samo na nedovoljnu informisanost građana o ovlašćenjima Zaštitnika građana, nego i na činjenicu da po pitanju rada sudova postoje evidentni problemi na koje građani ukazuju u svojim pritužbama, a to je posebno povreda prava na pravično suđenje, a u okviru toga na suđenje u razumnom roku.

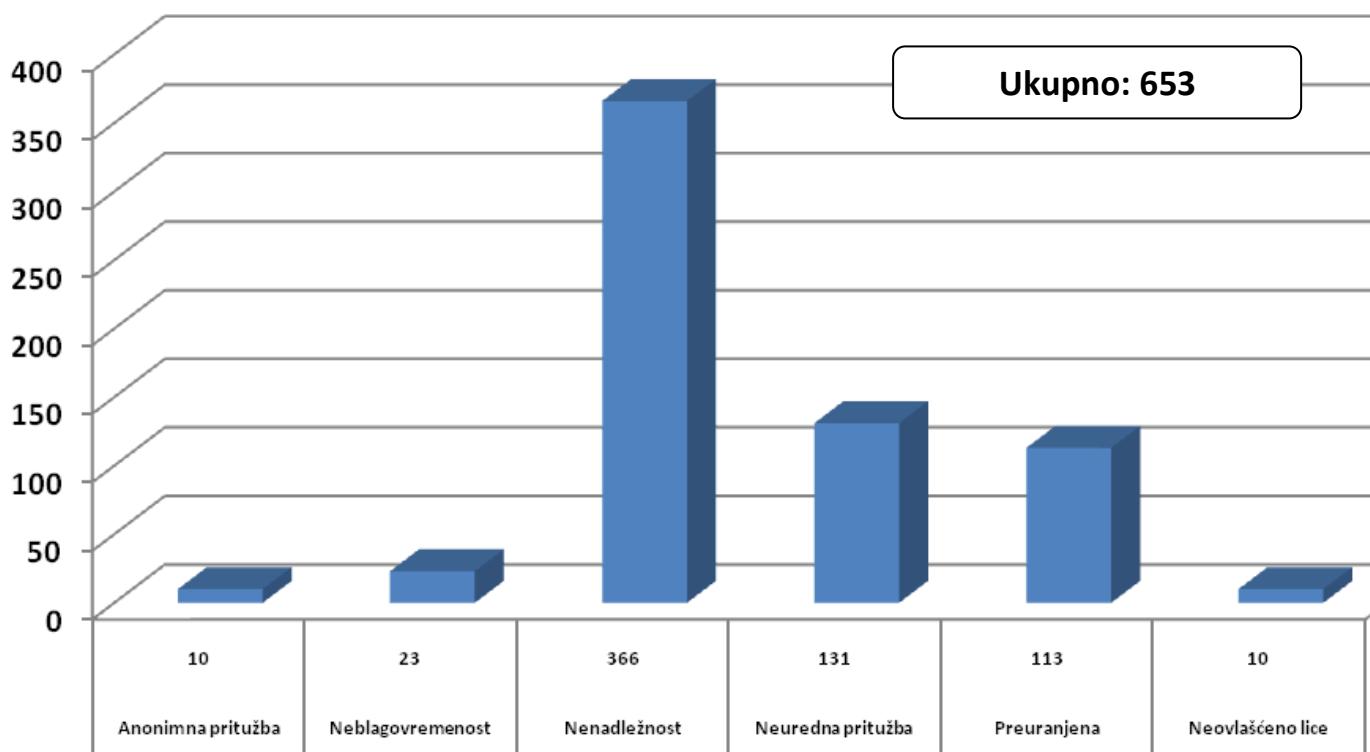
**Neurednost pritužbe** je sledeći razlog po brojnosti za njen odbačaj (131). Naime, ako pritužba ne sadrži potrebne podatke za postupanje, a podnositac te nedostatke ne otkloni ni u naknadnom roku određenom za dopunu pritužbe, a koji najčešće iznosi 15 dana, niti se obrati službi Zaštitnika građana za stručnu pomoć u otklanjanju predmetnih nedostataka, onda Zaštitnik građana takve pritužbe odbacuje.

**Preuranjenost pritužbe** je takođe mogući razlog za njen odbačaj, što se desilo u slučaju 113 pritužbi. Naime, pre podnošenja pritužbe podnositac je dužan da pokuša da zaštiti svoja prava u odgovarajućem pravnom postupku, a Zaštitnik građana je dužan da uputi podnosioca pritužbe na pokretanje odgovarajućeg pravnog postupka, ako je takav postupak predviđen. Zaštitnik građana ne pokreće postupak dok ne budu iscrpljena sva pravna sredstva. Izuzetno, Zaštitnik građana može da pokrene postupak i pre nego što su iscrpljena sva pravna sredstva, ako bi pritužiocu bila naneta nenadoknadiva šteta ili ako se pritužba odnosi na povredu principa dobre uprave, posebno nekorektni odnos organa uprave prema pritužiocu, neblagovremen rad ili druga kršenja pravila etičkog ponašanja zaposlenih u organima uprave.

**Neblagovremenost pritužbe** je isto tako mogući razlog za njen odbačaj, što se desilo u slučaju 23 pritužbe. Naime, pritužba se može podneti najkasnije u roku od jedne godine od izvršene povrede prava građana, odnosno od poslednjeg postupanja, odnosno nepostupanja organa uprave u vezi sa učinjenom povredom prava građana. Takođe, Zaštitnik građana može da postupa samo u slučajevima nastalim nakon stupanja na snagu Zakona o Zaštitniku građana (24. septembar 2005).

**Anonimnost pritužbe** je sledeći mogući razlog za njen odbačaj, što se desilo u slučaju 10 pritužbi. Zaštitnik građana ne postupa po anonimnim pritužbama, osim izuzetno, kada proceni da u anonimnoj pritužbi ima osnova za njegovo postupanje i da je moguće došlo do flagrantnog kršenja prava građana, tada pokreće postupak po sopstvenoj inicijativi. Osnov za postupanje predstavlja ocena Zaštitnika građana, zasnovana na saznanjima iz anonimne pritužbe, da je aktom, radnjom ili nečinjenjem organa uprave došlo do povrede ljudskih sloboda ili prava, a što se i desilo u nekoliko slučajeva.

Najzad, ako je **pritužba podneta od strane neovlašćenog lica**, što se desilo u slučaju 10 pritužbi, to je sledeći mogući razlog za njen odbačaj. Pritužbu Zaštitniku građana može da podnese svako fizičko ili pravno, domaće ili strano lice, koje smatra da su mu aktom, radnjom ili nečinjenjem organa uprave povređena prava. Ako se radi o povredi prava deteta, onda pritužbu može da podnese roditelj deteta, odnosno zakonski zastupnik. Ako se radi o povredi prava pravnog lica, pritužbu može da podnese lice ovlašćeno za zastupanje tog pravnog lica.

**Grafikon 19. – Razlozi za odbačaj pritužbi**

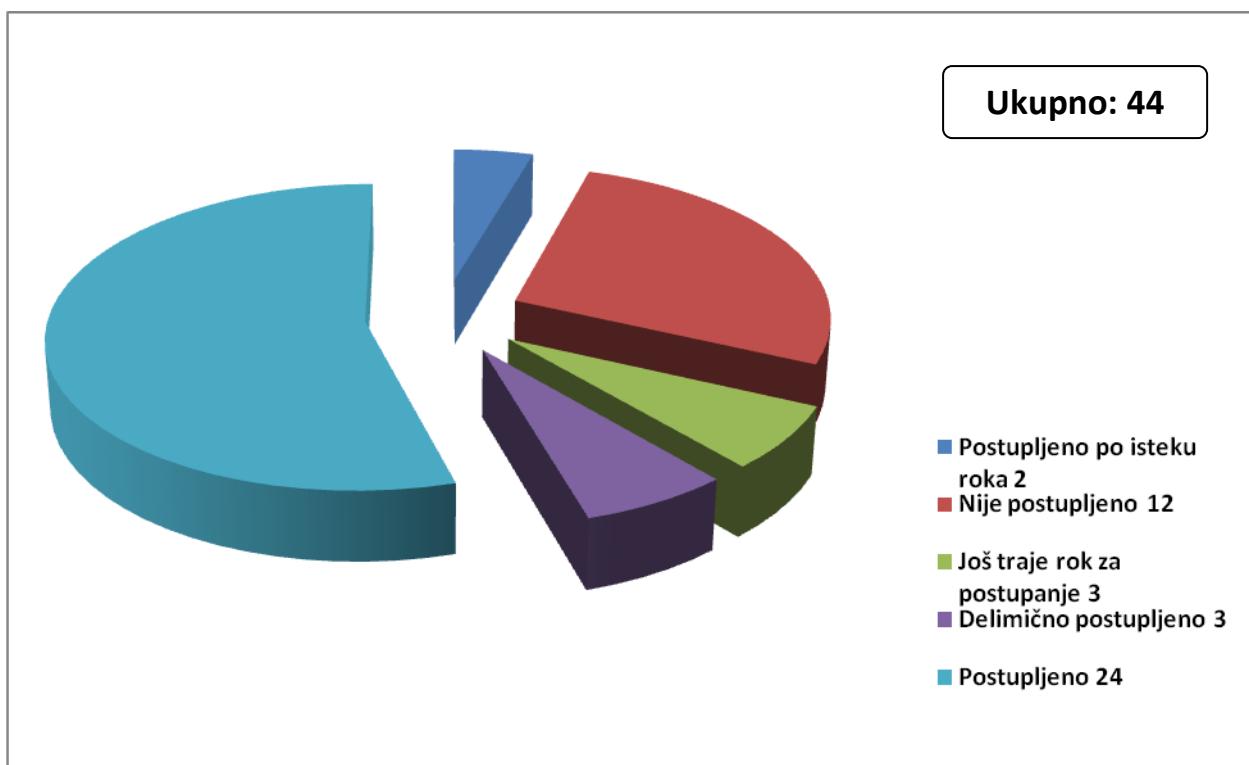
### Preporuke Zaštitnika građana

Kada Zaštitnik građana nađe da postoje nedostaci u radu organa uprave, onda upućuje preporuku organu o tome kako bi taj nedostatak trebalo da bude otklonjen. Organ uprave je dužan da u roku od 15 do 60 dana od dana dobijanja preporuke obavesti Zaštitnika građana o tome da li je postupio po preporuci i otklonio nedostatak, odnosno, da ga obavesti o razlozima zbog kojih nije postupio po preporuci. Kada organ uprave ne postupi po preporuci, Zaštitnik građana ima ovlašćenje da o tome da obavesti javnost, Skupštinu i Vladu, a može i da preporuči utvrđivanje odgovornosti funkcionera koji rukovodi organom uprave.

Napomena: U ovom izveštaju, u delu „Postupanje Zaštitnika građana po pritužbama, uočeni nedostaci u radu organa uprave i prikaz karakterističnih postupaka, prema oblastima“, biće šire prikazane karakteristične preporuke.

Tokom 2009. godine Zaštitnik građana je uputio 44 preporuke organima uprave. Najčešće, u odnosu na oko 60% preporuka Zaštitnika građana, organi uprave su postupili u roku ili po kraćem isteku roka (grafikon 20).

Grafikon 20. – Postupanje organa uprave po preporukama Zaštitnika građana



Zaštitnik građana posebno ukazuje da po 12 preporuka koje je uputio tokom 2009. godine, organi uprave nisu postupili. Zaštitnik građana je nekoliko puta koristio zakonsko ovlašćenje da obavesti javnost o nepostupanju po preporukama, kako preko medija, tako i preko svoje internet stranice, a sada to čini i putem ovog izveštaja.

Zaštitnik građana očekuje da će navedeni organi uvažiti njegove napore u pravcu unapređenja i zaštite ljudskih prava i sloboda i postupiti po preporukama, makar i sa značajnim zakašnjenjem.

## ORGANI KOJI NISU POSTUPILI PO PREPORUKAMA ZAŠTITNIKA GRAĐANA

1. Više organa državne uprave, u cilju da državni organi, javne službe i organi pokrajinske i lokalne samouprave, prilikom zapošljavanja izvršilaca, poštuju obavezu o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina;
2. Služba za upravljanje kadrovima Vlade Republike Srbije zbog nepostojanja podataka o nacionalnoj strukturi zaposlenih u organima državne uprave, nepostojanja plana njihovog zapošljavanja i neobjavljanja konkursa na jezicima nacionalnih manjina;
3. Opštinska uprava gradske opštine Zvezdara, zbog nedostataka u radu koji su prouzrokovali povredu prava na mirno uživanje svojine i drugih imovinskih prava, kao i povredu principa dobre uprave;
4. Gradska uprava grada Beograda, Sekretarijat za socijalnu i dečiju zaštitu, zbog propusta u radu koji su doveli do povrede prava deteta i porodice;
5. Opštinska uprava opštine Ub zbog povrede principa dobre uprave i povrede prava na mirno uživanje svojine i drugih imovinskih prava;
6. Opštinska uprava opštine Aranđelovac zbog povrede principa dobre uprave i prava na mirno uživanje svojine i drugih imovinskih prava stečenih na osnovu zakona;
7. Republička direkcija za imovinu Republike Srbije zbog nepravilnog postupanja prema zahtevima nezavisnih državnih organa;
8. Gradska uprava grada Novog Pazara zbog povrede principa dobre uprave i povrede prava građana na mirno uživanje svojine i drugih imovinskih prava stečenih na osnovu zakona,
9. Poljoprivredna škola sa domom učenika PK „Beograd“, u Beogradu, zbog povrede prava građana na slobodan pristup informacijama od javnog značaja;
10. Ministarstvo prosvete u cilju otklanjanja propusta u radu u OŠ „Šamu Mihalj“ iz Bečeja;
11. Ministarstvo kulture radi otklanjanja nedostataka u finansiranju izdavačke delatnosti Novinsko-izdavačkog društva „Bratstvo“, i
12. Ministarstvo rada i socijalne politike povodom propusta u raspisivanju javnog konkursa za raspodelu sredstava.

Takođe, po narednih pet preporuka Zaštitnika građana upućenim još 2008. godine nisu postupili:

1. JAT Ervez zbog slučaja diskriminacije osobe sa invaliditetom;
2. Ministarstvo pravde zbog povrede principa dobre uprave usled nepostupanja po zahtevima za upis u Registar stalnih veštaka;
3. Ministarstvo prosvete zbog propusta u radu koji dovodi do neravnopravnog položaja učenika srednjih škola koje se ne finansiraju iz budžeta Republike, a prilikom ostvarivanja prava na smeštaj u učeničke domove;
4. Opštinska uprava Gradske opštine Čukarica zbog povrede principa dobre uprave povodom neispravnog i neažurnog postupanja nadležnog organa u vezi sa izdavanjem odobrenja za izgradnju i upotrebu građevinskog objekta, i
5. Gradska opština Palilula zbog otklanjanja propusta u radu nastalih zbog nepostupanja po pravosnažnoj odluci Vrhovnog suda Srbije.

## Mišljenja Zaštitnika građana

Zaštitnik građana je tokom 2009. godine dao osam mišljenja u okviru preventivnog delovanja, odnosno pružanja dobrih usluga, posredovanja i davanja saveta i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti, u cilju unapređenja rada organa uprave i unapređenja zaštite ljudskih sloboda i prava (član 24. stav 2. Zakona o Zaštitniku građana). To su:

1. Mišljenje o potrebi unapređivanja pravnog položaja crkava i verskih zajednica i ostvarivanja slobode veroispovesti kroz unapređenje propisa i njihovu pravilniju primenu;
2. Mišljenje u vezi sa izmirenjem obaveza prema Zavodu za javno zdravlje u Užicu;
3. Mišljenje Ministarstvu rada i socijalne politike o potrebi sistemske integracije SOS Dečije linije i unapređenju njene dostupnosti;
4. Mišljenje povodom osporavanja zakonitosti izbora zamenice zaštitnika građana Grada Kragujevcu;
5. Mišljenje na Pravilnik o Republičkom takmičenju iz retorike i besedništva Zajednice ekonomskih, pravno-birotehničkih, trgovinskih i ugostiteljsko-turističkih škola;
6. Mišljenje povodom pritužbi građana koji su zaključili kupoprodajne ugovore o kupovini poslovnog prostora od preduzeća „Borovo“;
7. Izveštaj sa Mišljenjem o rezultatima nadzora nad radom nadležnih organa u slučaju nasilja u srednjoj Tehničkoj školi „Nikola Tesla“ u Sremskoj Mitrovici, i
8. Mišljenje povodom tenzija i ispoljenih neprihvatljivih društvenih stavova u vezi sa planom raseljavanja nehigijenskih romskih naselja.

Mišljenja koje Zaštitnik građana daje u okviru preventivnog delovanja različitog su karaktera od mišljenjima koje Zaštitnik građana daje u okviru normativne delatnosti, u cilju unapređenja propisa sa stanovišta zaštite ljudskih prava i sloboda (član 18. stav 4. Zakona o Zaštitniku građana). Tokom 2009. godine Zaštitnik građana je dao šest mišljenja u okviru normativne delatnosti (o njima u delu „Unapređivanje ostvarivanja ljudskih prava i sloboda - normativna delatnost Zaštitnika građana“).

## Ostalo

Ostali načini na koje je Zaštitnik građana završio postupak su: odbijanje pritužbe, odustajanje pritužilaca od pritužbe, obustava postupka i donošenje sopstvenog akta o završetku postupka.

### Pritužbe odbijene kao neosnovane

Kada Zaštitnik građana, nakon utvrđivanja svih relevantnih činjenica i okolnosti, zaključi da je pritužba neosnovana, odnosno, da nije mogao utvrditi da su prava građanina, odnosno ljudske slobode i prava povređena, tada završava postupak tako što pritužbu odbija i za to daje detaljne razloge.

Tokom 2009. godine Zaštitnik građana je iz različitih razloga odbio 178 pritužbi kao neosnovane.

### Odustanak pritužioca

Postupak može da se završi tako što pritužilac odustane od pritužbe koju je podneo, o čemu Zaštitnika građana obaveštava pisanim putem. To se najčešće dešava kada organ uprave sam u međuvremenu otkloni nedostatak u svom radu.

Tokom 2009. godine 51 pritužilac je odustao od pritužbe Zaštitniku građana.

---

## **Obustava postupka**

Kada organ protiv kojeg je podneta pritužba, pošto od Zaštitnika građana bude obavešten da je pokrenut postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada po pritužbi građana, na osnovu podataka iz obaveštenja sam oltloni propust i o tome obavesti Zaštitnika građana, ombudsman o tome obaveštava podnosioca pritužbe i ostavlja mu rok od 15 dana da se izjasni da li je zadovoljan takvim postupkom. Ako podnositelj pritužbe odgovori da je zadovoljan, kao i ako uopšte ne odgovori u ostavljenom roku, Zaštitnik građana obustavlja postupak.

Tokom 2009. godine Zaštitnik građana je po ovom osnovu završio postupak po 74 pritužbe.

Ovaj i prethodni način okončanja postupka postaju sve češći. Zaštitnik građana smatra ove slučajeve posebno pozitivnim i uvek teži da organ uprave sam uvidi i otkloni svoj propust, ne čekajući formalno utvrđenje propusta i preporuku Zaštitnika građana. U takvim slučajevima Zaštitnik građana se stara da organ ne otkloni propust samo u odnosu na građanina koji je podneo pritužbu, već, ako je takav slučaj, u odnosu na sve građane koji su u istoj ili sličnoj situaciji.

## **Sopstveni akti o završetku postupka**

Poseban način okončavanja postupanja Zaštitnika građana, naročito kada je u pitanju postupanje po pritužbama u oblasti prava deteta, ali i u oblasti opštih ljudskih prava, su intervencije - posredovanje, preventivno delovanje, pružanje dobrih usluga, davanje saveta i mišljenja o slučaju. Ovakav način rada i završavanja postupka je manje formalan i za sada pokazuje dobre rezultate. Metodi rada u ovim slučajevima su različiti: telefonski kontakti sa organima i podnosiocima pritužbi, upućivanje kratkih akata organima uprave, neposredan kontakt sa predstavnicima organa i pritužiocima i slično. Zaštitnik građana donosi sopstveni akt o završetku postupka kojim konstatuje na koji način je vođen i završen postupak.

Tokom 2009. godine Zaštitnik građana je po ovom osnovu završio 32 postupka.

## **Savetodavno - pravna pomoć**

Zaštitnik građana nema zakonski osnov da vodi postupak po pritužbama za koje nije nadležan, koje su neblagovremene, preuranjene, anonimne, neuredne ili podnete od strane neovlašćenog lica. Tokom 2009. godine Zaštitnik građana je odbacio 653 pritužbe. Prilikom obaveštavanja građana da nije imao zakonski osnov da vodi postupak po pritužbama iz nekog od napred navedenih razloga, Zaštitnik građana je uvek upućivao podnosioce pritužbi na odgovarajuće pravne postupke i/ili nadležne organe.

Više o tome u ovom izveštaju, u delu *Postupanje Zaštitnika građana po pritužbama - Odbačene pritužbe*.

## **Najčešće povrede prava u odbačenim pritužbama**

Najčešće povrede prava na koje se odnose pritužbe koje je Zaštitnik građana odbacio zbog nenadležnosti su povreda prava na suđenje u razumnom roku i nezadovoljstvo postupanjem sudova i sudija. Pored toga, česte povrede prava na koje se pritužbe odnose su i povrede prava iz radnog odnosa i povrede prava čije ostvarivanje spada u izvornu nadležnost jedinica lokalne samouprave. Takođe, postoji i određen broj pritužbi koje se odnose na rad subjekata za čiju kontrolu zakonitosti pravilnosti rada Zaštitnik građana nije nadležan, kao i pritužbe koje se odnose na povredu prava od strane privrednih društava, organa stranih država, advokata ili fizičkih lica.

O pritužbama na **povredi prava na suđenje u razumnom roku** u ovom Izveštaju rečeno je više u delu koji se tiče prava na pravično suđenje.

Pritužbe čiji je predmet **nezadovoljstvo građana postupanjem sudova i suda** često se odnose na nezadovoljstvo sudskim odlukama, te građani u tim slučajevima od Zaštitnika građana očekuju pomoć u izmeni takvih odluka. U slučajevima takvih pritužbi, Zaštitnik građana, s obzirom na nenađežnost, pritužbe odbacuje i građane upućuje na korišćenje redovnih i vanrednih pravnih sredstava.

*Primer: pritužilac je nezadovoljan pravosnažnom odlukom suda u krivičnom postupku kojom je osuđen kaznom zatvora.*

O pritužbama u kojima se ukazuje na **povrede prava iz radnog odnosa** rečeno je više u delu koji se tiče prava na rad.

Pritužioce koji u pritužbama ukazuju na **povrede prava čije ostvarivanje spada u izvornu nadležnost jedinica lokalne samouprave**, Zaštitnik građana upućuje na obraćanje lokalnom ombudsmanu, ukoliko je za određenu jedinicu lokalne samouprave ovaj organ uspostavljen, a ako nije, pritužioc se upućuju na obraćanje nadležnim organima jedinice lokalne samouprave, zavisno od organa na koji se pritužba odnosila.

*Primer: Pritužilac je nezadovoljan cenama grejanja Javno komunalnog preduzeća „Toplana“ u svom gradu, pa je pritužba ustupljena na nadležnost Građanskog braniocu u tom gradu.*

### **Nenađežnost Zaštitnika građana da uređuje privatno-pravne odnose**

*Primer: Građanin se obratio Zaštitniku građana navodeći da ima određene probleme u vezi sa dobijanjem ličnih dokumenata, bez imenovanja organa na čiji se rad žali. Uvidom u pritužbu konstatovano je da ne može da dobije ličnu kartu jer nema prijavu prebivališta. Iz telefonskog razgovora dobijena je dodatna informacija da se povodom navedenog problema građanin usmenim putem obraćao Ministarstvu unutrašnjih poslova, ali da nije podnosi zahtev za izdavanje lične karte. Takođe je obavestio da ne može da pribavi prijavu prebivališta, jer stanodavac odbija da ga prijavi na adresi na kojoj živi.*

*Zaštitnik građana je uvidom u pritužbu zaključio da se pritužilac konkretno ne pritužuje ni na jedan organ uprave, već da ima problem sa stanodavcem koji odbija da ga prijavi na svojoj adresi. S obzirom na to što Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše i uređuje privatno-pravne odnose, pritužba je odbačena zbog nenađežnosti a podnositelj pritužbe upućen na drugi način zaštite svojih prava..*

## **UNAPREĐIVANJE OSTVARIVANJA LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA - NORMATIVNA DELATNOST ZAŠTITNIKA GRAĐANA**

### **Opšte napomene**

Položaj i uloga Zaštitnika građana u pravnom sistemu Republike Srbije određeni su i značajnim ovlašćenjima u pogledu unapređivanja pravnih propisa iz oblasti ljudskih prava i sloboda. Zaštitnik građana je, pored opšteg prava na predlaganje zakona iz svoje nadležnosti, ovlašćen i da podnese inicijativu za izmenu ili dopunu zakona, drugih propisa i opštih akata ako smatra da do povrede prava građana dolazi zbog nedostataka u propisima. Istovremeno, Zaštitnik građana može da inicira donošenje novih zakona, drugih propisa i opštih akata, kada smatra da je to od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana. Navedeno pravo Zaštitnika građana praćeno je Zakonom propisanim obavezom Vlade, odnosno nadležnog odbora Skupštine, da razmatraju inicijative koje podnosi Zaštitnik građana. Najzad, ukazujemo i na ovlašćenje Zaštitnika građana da u postupku pripreme propisa daje mišljenje Vladi i

Skupštini na predloge zakona i drugih propisa, ako se njima uređuju pitanja koja su od značaja za zaštitu prava građana (član 18 Zakona o Zaštitniku građana).

Uprkos činjenici da se broj građana koji Zaštitniku građana predlaže pokretanje postupka za donošenje novih propisa povećao u odnosu na prethodnu godinu, Zaštitnik građana raspolaže samo određenim ovlašćenjima u postupku donošenja zakona, zbog čega ni u 2009. godini, kao ni u svom dosadašnjem radu, nije koristio ovo Zakonom utvrđeno ovlašćenje.

Imajući u vidu potrebu stalnog unapređivanja zaštite ljudskih sloboda i prava kroz donošenje novih pravnih propisa, a nakon razmatranja pristiglih inicijativa za donošenje novih propisa, Zaštitnik građana je određene inicijative koje je ocenio kao osnovane dostavio na dalje postupanje nadležnim organima uprave, kao ovlašćenim predlagačima, sa svojim mišljenjem i procenom opravdanosti njihovog usvajanja.

Zaštitnik građana je započeo rad na izradi Zakona o deci, takozvanog krovnog zakona o deci. Formirana je ekspertska grupa koja je obavila konsultacije sa svim ciljnim grupama koje mogu da daju značajan doprinos prilikom izrade kvalitetnog teksta ovog zakona. Zaštitnik građana je ovu inicijativu predstavio članovima Radne grupe za prava deteta Narodne skupštine, čiju saradnju očekuje. Rad na ovom zakonu se odvija uz podršku Unicefa.

### **Predlozi i postupanje Zaštitnika građana po pitanju unapređivanja propisa sa stanovišta zaštite ljudskih prava i sloboda**

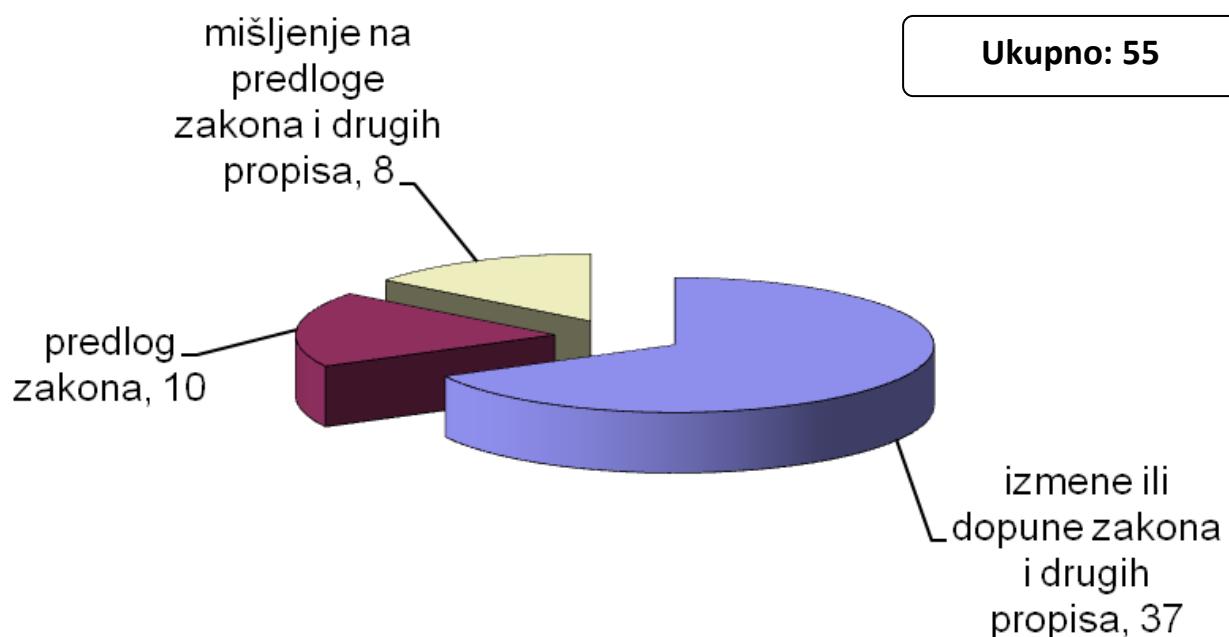
#### **Primljeni predlozi**

Zaštitnik građana je tokom 2009. godine primio 55 predloga za unapređivanje zakona, drugih propisa i opštih akata. Imajući u vidu da navedeni broj znatno prevazilazi podatke iz 2008. godine (23), može se zaključiti da je institucija Zaštitnika građana zadobila poverenje građana koji su na taj način odali priznanje za sve aktivnosti koje je u ranijem periodu Zaštitnik građana preduzimao radi unapređivanja pravnih propisa sa stanovišta zaštite ljudskih sloboda i prava.

Od 55 predloga za unapređivanje zakona, drugih propisa i opštih akata 30 su podnela fizička lica, 19 pravna lica (od čega tri nisu registrovana, odnosno nemaju svojstvo pravnog lica) i 6 predloga su sopstvene inicijative Zaštitnika građana.

U 37 slučajeva radi se o predlogu Zaštitniku građana da inicira izmene ili dopune zakona, drugih propisa i opštih akata ako smatra da do povrede prava građana dolazi zbog nedostataka u tim propisima; u 10 slučajeva radi se o predlogu Zaštitniku građana da predloži zakone iz svoje nadležnosti, i u 8 slučajeva radi se o predlogu Zaštitniku građana da u postupku pripreme propisa da mišljenje na predloge zakona i drugih propisa, ako se njima uređuju pitanja koja su od značaja za zaštitu prava građana. (Videti grafikon 21).

**Grafikon 21. Predlozi za unapređivanje zakona, drugih propisa i opštih akata koje je primio Zaštitnik građana**



**a.2) Predlozi za izmene ili dopune zakona, drugih propisa i opštih akata koje je podneo Zaštitnik građana**

U okviru normativne delatnosti na unapređivanju propisa sa stanovišta zaštite ljudskih prava i sloboda (član 18 stav 2 Zakona o Zaštitniku građana), **Zaštitnik građana je podneo sedam predloga** za izmene ili dopune zakona, drugih propisa i opštih akata, i to:

1. Amandmani Zaštitnika građana na Predlog zakona o tajnosti podataka;
2. Inicijativa za izmenu Zakona o igram na sreću;
3. Inicijativa za izmenu Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom;
4. Amandmani na Predlog zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja;
5. Amandmani na Predlog zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika,
6. Amandman na Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, i
7. Inicijativa Ministarstvu sporta i omladine za izmenu i dopune Uredbe o nacionalnim sportskim nagradama i priznanjima.

Zaštitnik građana je u saradnji sa Ministarstvom pravde i Poverenikom za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, podneo dva **Amandmana na Predlog zakona o tajnosti podataka**. Prvim amandmanom se predlaže da se iz Predloga zakona o tajnosti podataka izbriše odredba kojom se Zaštitniku građana i Povereniku onemogućava pristup određenim tajnim podacima kada su im potrebni za vršenje kontrole i drugih Ustavom i zakonom određenih poslova. Narodna skupština je usvojila amandman na ovaj član u nešto restriktivnijem tekstu prema kojem pravo na odobrenje za pristup i korišćenje tajnih podataka bez prethodne bezbednosne provere u cilju obavljanja poslova iz svoje nadležnosti imaju, pored ostalih nosilaca najviših funkcija, i Zaštitnik građana i Poverenik. Drugi, prateći amandman Zaštitnika građana kojim se briše odredba iz Predloga zakona kojom se ograničava pristup tajnim podacima, Narodne skupštine je usvojila.

Zaštitnik građana je podneo Ministarstvu finansija **inicijativu za izmenu Zakona o igram na sreću**. Ministarstvo je nedugo nakon što je dobilo inicijativu Zaštitnika građana dalo posebno mišljenje kako bi trebalo da se meri udaljenost igračnica (kladionica) od osnovnih i srednjih škola, definišući tu razdaljinu kao „najbliži pešački put od zgrade osnovne škole do ulaza u igračnicu“, ali nije dostavilo pisani odgovor Zaštitniku građana. Ova inicijativa je naišla na veliku medijsku podršku, posebno prosvetnih radnika i roditelja. Podršku je pružio i gradonačelnik Beograda, što je važno jer se u glavnom gradu nalazi najveći broj kladionica čije je udaljavanje od osnovnih i srednjih škola i rigoroznu kontrolu ulaska maloletnika, upravo tražio Zaštitnik građana svojom inicijativom. U medijsku kampanju su se uključili i organizatori igara na sreću, odnosno vlasnici kladionica, pa su neki čak samoinicijativno zatvorili pojedine objekte, jer je „blic“ akcija gradske uprave Beograda pokazala da se čak 1/3 svih kladionica u samo četiri centralne opštine u Beogradu nalazi na udaljenosti manjoj od Zakonom propisane (150 m). Podsećamo da je Zaštitnik građana, zbog raširenosti kockarske zavisnosti među decom i opasnosti po njihov pravilan razvoj, tražio da se ova udaljenost poveća sa 150 m na 2.000 m. Zaštitnik građana smatra da neizjašnjavanje Ministarstva finansija o svim elementima ove inicijative, kao i nedostavljanje pisanog odgovora Zaštitniku građana, nije u duhu razvoja koncepta dobre uprave. Zaštitnik građana očekuje da će Narodna skupština, u cilju veće zaštite i bezbednosti dece od kockanja, prihvati ovu inicijativu, odnosno usvojiti odgovarajuće izmene i dopune Zakona o igram na sreću.

Zaštitnik građana predložio je Ministarstvu rada i socijalne politike izmene i dopune **Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom**. Zaštitnik građana predložio je da se kao novo pravo utvrdi *dodatak porodici sa detetom sa smetnjama u razvoju*. Tom prilikom, Zaštitnik građana je pošao od činjenice da bi se time pružila podrška porodici da se osnaži i osposobi za prihvatanje deteta, saglasno započetim procesom deinstitucionalizacije i vraćanja dece u biološke porodice. Ministarstvo je ocenilo da ovakav predlog Zaštitnika građana „vodi konstituisanju novog prava, bez ocene materijalnih uslova podnosioca zahteva, što u ovom trenutku nije izvodljivo“, tako da nije prihvatio ovaj predlog iz inicijative Zaštitnika građana. Zaštitnik građana ipak očekuje da će nadležno Ministarstvo napraviti ocenu materijalnih uslova, jer je to u njegovoj nadležnosti, tako da se u narednom periodu opredeli da dosadašnji način podrške porodici sa detetom sa smetnjama u razvoju (uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica), zameni novim pravom – „dodatkom porodici sa detetom sa smetnjama u razvoju“, koji bi po visini trebalo da korespondira iznosu naknade za slučaj specijalnog hraniteljstva. Time bi Ministarstvo, umesto svojevrsne fetišizacije hraniteljstva, koju Zaštitnik građana ni u kom sučaju ne osporava kao vid zbrinjavanja deteta bez roditeljskog staranja, na jednak način tretiralo i biološke porodice koje imaju dete kojem je neophodna posebna nega. Krajem 2009. godine Narodna skupština je usvojila ovaj zakon u kojem su prihvачene neke od predloženih izmena i dopuna Zaštitnika građana, poput preciziranja uslova i načina utvrđivanja broja i redosleda novorođene dece.

Zaštitnik građana je Narodnoj skupštini uputio dva amandmana na **Predlog zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja**. Ovim amandmanima se nadležnim ministrima (za prosvetu i za ljudska i manjinska prava) daju ovlašćenja i obaveze da podzakonskim aktom zajednički propisu bliže kriterijume za prepoznavanje oblika diskriminacije. Pored toga, amandmanima se uvodi obaveza poznavanja jezika nacionalne manjine za nastavnike, vaspitače i stručne saradnike koji obavljaju obrazovno-vaspitni rad na romskom jeziku, kao i način provere poznavanja romskog jezika za nastavnike i pedagoške asistente koji obavljaju obrazovno-vaspitni rad na tom jeziku. Narodna skupština je usvojila oba amandmana.

Zaštitnik građana je Narodnoj skupštini uputio **amandmane na Predlog zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika**, kojima je predloženo usklađivanje odredaba ovog zakona sa odredbama Porodičnog zakona. Predloženo je da se mere zaštite od nasilja u porodici, u slučaju krivičnog dela protiv braka i porodice, urede na način da se izvršenje kazne zatvora propisano odredbama Krivičnog zakonika, ne može odrediti i izvršiti na način što bi osuđenom bilo zabranjeno napuštanje prostorija u kojima stanuje, ako osuđeni i oštećeni žive u zajedničkom domaćinstvu. Narodna skupština nije usvojila ovaj amandman. Pored toga, Zaštitnik građana je predložio da se usklađivanje između krivičnog i porodičnog zakonodavstva izvrši i u odnosu na definiciju člana porodice. Narodna skupština nije usvojila ni ovaj amandman, kao ni amandman da se poslovi socijalne zaštite uvrste u

katalog delatnosti od javnog značaja. Na kraju, poslednjim amandmanom je formulisan zahtev za povećanje zaprećenih kazni zatvora za učinioce krivičnog dela nasilja u porodici, čija je prenisko određena granica dovodila do brojnih problema u praksi, a bila je i neusalgašena sa Izveštajem Komisije Evropske unije o napretku Srbije za 2008. godinu. Narodna skupština je prilikom glasanja usvojila samo ovaj poslednji predloženi amandman.

Zaštitnik građana je na osnovu uočene potrebe da se pojača zaštita izvora informacija od javnog značaja podneo **Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja**, iz razloga što je uočena potreba pojačane zaštite izvora informacija od javnog značaja, posebno u slučajevima izvršenja nekih težih krivičnih dela (korupcija, prekoračenje službenih ovlašćenja ili drugih vidova nezakonitog rada organa vlasti). Ovaj amandman je predviđao zaštitu ljudi iz institucija koji ukažu na moguće zloupotrebe i korupciju, odnosno zaštitu takozvanih insajdera, odnosno «duvača u pištaljke». Narodna skupština nije usvojila ovaj amandman, već drugaćiji tekst amandmana drugog predлагаča, kojim se predviđa pružanje znatno nižeg nivoa zaštite licima koja otkriju informaciju od javnog značaja.

Na osnovu obraćanja građana - osvajača odličja na šahovskim olimpijadama za slepe, Zaštitnik građana je kod Ministarstva sporta i omladine inicirao postupak izmene i dopune postojeće **Uredbe o nacionalnim priznanjima i nagradama za poseban doprinos razvoju i afirmaciji sporta**. U navedenoj inicijativi Ministarstvu je, kao ovlašćenom predlagajući, ukazano na potrebu preduzimanja odgovarajućih mera i aktivnosti kako bi se otklonili nedostaci zbog kojih dolazi do povrede prava građana, to jest do diskriminacije slepih i slabovidih šahista u odnosu na druge sportiste, kao i u odnosu na druge sportiste sa invaliditetom - osvajače medalja na svetskim i evropskim takmičenjima u paraolimpijskim sportskim disciplinama. Nažalost, iako je ovo ministarstvo posvetilo značajnu pažnju predlogu Zaštitnika građana, na kraju nije prihvatio navedeni predlog.

#### **Mišljenja Zaštitnika građana na predloge zakona i drugih propisa, kada se njima uređuju pitanja koja su od značaja za zaštitu prava građana**

Zaštitnik građana je tokom 2009. godine u okviru normativne delatnosti na unapređivanju propisa sa stanovišta zaštite ljudskih prava i sloboda (član 18 stav 4 Zakona o Zaštitniku građana), dao šest mišljenja na predloge zakona i drugih propisa kojima se uređuju pitanja koja su od značaja za zaštitu prava građana.

Zaštitnik građana je dao dva mišljenja na zahtev Ministarstva prosvete, i to **Mišljenje o Nacrtu zakona o udžbenicima** i **Mišljenje o Nacrtu zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja**. Oba mišljenja dostavljena su Ministarstvu prosvete, koje ih je samo delimično uključilo u tekst predloga zakona, zbog čega je Zaštitnik građana Narodnoj skupštini podneo amandmane na nacrte navedenih zakona.

Zaštitnik građana je na zahtev Ministarstva pravde, takođe u postupku primene propisa, dao **Mišljenje na Nacrt zakona o tajnosti podataka**. U tom mišljenju je ukazao na određene odredbe Nacrta koje mogu stvoriti probleme u oblasti zaštite ljudskih sloboda i prava i sugerisao moguće načine njihovog rešavanja. Međutim, i u ovom slučaju mišljenje Zaštitnika građana je samo delimično uključeno u tekst Predloga zakona, zbog čega je Zaštitnik građana podneo amandman Narodnoj skupštini.

Zaštitnik građana je dao **Mišljenje na Predlog zakona o ravnopravnosti polova**, a tom prilikom je istakao da smatra da ovaj zakon može da doprinese ostvarenju načela rodne ravnopravnosti tako što će pružiti čvršći i sadržajniji osnov i utvrditi obavezu preduzimanja mera i delatnih politika za pružanje jednakih mogućnosti ženama i muškarcima u svim oblastima života i rada. Zaštitnik građana istovremeno smatra da bi Zakon trebalo da ukaže na značaj pojma „rod“ za uspostavljanje i garantovanje ravnopravnosti polova. Taj pojam označava društveno uspostavljene uloge, položaje i statuse žena i muškaraca u javnom i privatnom životu, a iz kojih usled društvenih, kulturnih i istorijskih razlika,

proistiće diskriminacija zasnovana na biološkoj pripadnosti određenom polu. Takođe, Predlog zakona ne naglašava da se neravноправност između žena i muškaraca dešava upravo u domenu „roda“, dakle društvenih odnosa i položaja pripadnika dva pola, a ne u domenu njihove biološke različitosti. Isto tako, Zaštitnik građana je mišljenja da bi u organima jedinica lokalne samouprave trebalo da se organizuje stalno radno telo ili da se odredi zaposleni za rodnu ravnopravnost i obavljanje poslova ostvarivanja jednakih mogućnosti. Narodna skupština je prilikom usvajanja Predloga zakona prihvatile mišljenje Zaštitnika građana.

Na predlog Poslaničke grupe nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini Zaštitniku građana da podrži i predloži usvajanje amandmana koje je navedena poslanička grupa podnela, Zaštitnik građana je Narodnoj skupštini uputio dva mišljenja, i to **Mišljenje o potrebi prihvatanja amandmana grupe narodnih poslanika poslaničke grupe Manjina na Predlog zakona o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u lokalnoj administraciji i Mišljenje o potrebi prihvatanja amandmana grupe narodnih poslanika poslaničke grupe Manjina na član 27. Predloga zakona o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. godine**. U prvonavedenom mišljenju, Zaštitnik građana je u cilju unapređenja ostvarivanja ravnopravnosti svih građana i ljudskih i manjinskih sloboda i prava, predložio usvajanje podnetih amandmana radi očuvanja dostignutog stepena i daljeg unapređivanja manjinskih prava u jedinicama lokalne samouprave, posebno prava na službenu upotrebu jezika i pisma pripadnika nacionalnih manjina. Drugopomenutim mišljenjem, Zaštitnik građana je ukazao da Predlog zakona o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. godine može da ostvari cilj, s napomenom da će to biti moguće samo ukoliko se prilikom njegovog sproveđenja bude dosledno štitio dostignuti stepen sloboda i prava svih građana, naročito pripadnika nacionalnih manjina. Takođe, popisni obrazac obavezno bi trebalo da sadrži mogućnost da se građani prilikom pružanja podataka na pitanje o nacionalnoj pripadnosti i maternjem jeziku izjasne na pitanje takozvanog „otvorenog tipa“, tačnije da se o ponuđenom pitanju izjasne shodno svojoj slobodnoj volji, želji i osećanju pripadnosti, bez ikakvih usmeravanja, sugerisanja ili uticaja na bilo koji način. Narodna skupština je usvojila oba amandmana, te se očekuje da bi ovako pravilnije zakonsko uređivanje načina ostvarivanja slobode izjašnjavanja pripadnika nacionalnih manjina o nacionalnoj pripadnosti, trebalo da omogući potpunije postizanje svrhe zakona.

### **Inicijative za ocenu ustavnosti i zakonitosti**

Zaštitnik građana ima i ovlašćenje da pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugih propisa i opštih akata (član 19 Zakona o Zaštitniku građana).

Zaštitnik građana je tokom 2009. godine primio 11 predloga za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugih propisa i opštih akata, od čega su 7 podneta fizička lica, 3 pravna lica (od čega je jedno neregistrovano) i jedan predlog je bila sopstvena inicijativa Zaštitnika građana.

Predlagaci su u svojim obraćanjima često predlagali Zaštitniku građana da pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugih propisa i opštih akata zbog višestruke po njihovom mišljenju neusaglašenosti odredaba zakona sa Ustavom, odnosno drugih propisa i opštih akata sa zakonom. Tako, od 11 primljenih predloga 8 se pretežno odnosi na građanska i politička prava, a 3 pretežno na ekonomski, socijalna i kulturna prava, što ukazuje na drugačiji trend u odnosu na povređena prava koja se navode u pritužbama. Od 8 predloga koji se odnose na propise koji tretiraju građanska i politička prava, 3 se odnose na zabranu diskriminacije, 2 na slobodu medija i po 1 na slobodu udruživanja, pravo na jednaku zaštitu prava i pravno sredstvo, kao i pravo na pravnu sigurnost. Od 3 predloga koji se odnose na propise koji tretiraju ekonomski, socijalna i kulturna prava, po 1 se odnosi na prava iz rada i po osnovu rada, pravo na imovinu i slobodu naučnog i umetničkog stvaralaštva.

Zaštitnik građana je podneo Ustavnom суду **predlog za ocenu ustavnosti Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju**. Imajući u vidu da je ovaj zakon privukao veliku pažnju javnosti, strukovnih udruženja i nezavisnih institucija, zbog svoje sadrzine i načina donošenja, Zaštitnik

građana je oformio radnu grupu sačinjenu od eksperata iz oblasti medijskog prava, radi celovitog, detaljnog i stručnog razmatranja odredbi Zakona, kao i razmatranja mogućnosti pokretanja postupka pred Ustavnim sudom. Na osnovu pravne analiza i mišljenja navedene radne grupe Zaštitnik građana je zaključio da pojedine odredbe ovog zakona, suprotno Ustavu i obavezujućim međunarodnim normama, ograničavaju ili ukidaju pojedine zagarantovane slobode i prava, te je odlučio da pokrene postupak pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti Zakona. Ovaj predlog je nešto kasnije dopunjeno Analizom koju su sačinili advokati kancelarije „Covington&Burling”, specijalizovane za medijsko pravo.

Zaštitnik građana je predlogom pokrenuo postupak pred Ustavnim sudom radi ocene ustavnosti odredaba Zakona koje propisuju da:

- samo domaće pravno lice ima pravo da osnuje javno glasilo, čime je, prema mišljenju Zaštitnika građana, to pravo uskraćeno domaćim fizičkim i stranim fizičkim i pravnim licima, uprkos odredabama Ustava koji „svakom“ garantuje pravo da osnuje javno glasilo;
- osnivač javnog glasila ne može preneti niti na drugi način raspolažati pravom na javno glasilo ili pravom na izdavanje javnog glasila, čime se, prema mišljenju Zaštitnika građana, krše sloboda privređivanja i imovinska prava;
- nije dozvoljeno osnivanje javnog glasila pod istim ili sličnim imenom koje može izazvati zabunu u pogledu identiteta javnog glasila, čime se, prema mišljenju Zaštitnika građana, prekomerno i neosnovano ograničava sloboda izdavanja javnog glasila time što se identitet javnog glasila vezuje isključivo za ime;
- u slučaju povrede zabrane ponovnog izdavanja istoimenog javnog glasila pokreće se postupak za privredni prestup i izriče mera privremene obustave izdavanja javnog glasila do pravnosnažnog okončanja postupka. Zaštitnik građana smatra da privredni prestup koji bi se sastojao u ponovnom objavljuvanju istoimenog javnog glasila nije u Ustavu uvršten u razloge koji dopuštaju zabranu izdavanja javnog glasila;
- zabrana izdavanja javnog glasila koje nije upisano u registar javnih glasila, i novčana kazna za „privredni prestup“ izdavanja javnog glasila koje nije upisano u Registar javnih glasila, nesaglasni su, prema mišljenju Zaštitnika građana, sa odredbama Ustava i obavezujućim međunarodnim izvorima prava, jer ne dopuštaju da se javno glasilo zabrani zato što nije upisano u registar. Zaštitnik građana smatra da Ustav garantuje da se javno glasilo izdaje slobodno od bilo kakve prethodne radnje vlasti, kao što su cenzura, dozvola, odobrenje, prijava ili registracija, koje predstavljaju mešanje javne vlasti u slobodu osnivanja javnog glasila. Država jedino sme da izdavanje elektronskog javnog glasila uredi zakonom, odnosno da izdavanje takvog javnog glasila uslovi dozvolom.
- Visina kazni koje su Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju propisane kako za privredne prestupe, tako i za prekršaje, više su od kazni za prestupe i prekršaje propisane drugim zakonima, iako nije utvrđeno da su težina i posledice radnji koje su ovim zakonom proglašene privrednim prestupom ili prekršajem veće od težine i posledica radnji koje su kažnjene drugim propisima kao prestupi ili prekršaji. Time je, smatra Zaštitnik građana, povređeno ustavno načelo jednakosti pred zakonom. Pojedine kazne određene su u fiksnom, za sve slučajevе istom iznosu, bez obzira na težinu prestupa i druge relevantne okolnosti konkretnog slučaja, čime se narušava i princip individualizacije kazne, kao izraz ustavnog načela jednakosti pred zakonom. Kazne propisane Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju nesrazmerne su, prekomerne, i u stanju da okončaju egzistenciju javnih glasila kojima prete takve kazne, te time gušte slobodu medija i ugrožavaju ostvarivanje prava građana na informisanje.

Zaštitnik građana je tom prilikom istakao i da je meritorna odluka Ustavnog suda o pitanjima pokrenutim u ovom postupku izuzetno bitna za garantovanje i ostvarivanje sloboda i prava koja su od temeljnog značaja za naš i svaki drugi demokratski poredak, te je ocenio da bi što skorija odluka Ustavnog suda u ovom postupku bila od velike koristi za potpuno ostvarivanje prava i sloboda građana.

## **OSTALE AKTIVNOSTI ZAŠTITNIKA GRAĐANA**

### **Saopštenja i informacije**

Tokom 2009. godine Zaštitnik građana se 30 puta oglasio saopštenjima za javnost kojima je reagovao na aktuelne negativne pojave u društvu koje ugrožavaju efikasno ostvarivanje ljudskih i manjinskih sloboda i prava. Zaštitnik građana je javnim oglašavanjem podsećao na obavezu države da svim građanima, bez diskriminacije, omogući ostvarivanje zajemčenih ljudskih prava i sloboda.

Zaštitnik građana je 159 puta informisao javnost o aktivnostima koje je preduzimao, čime je javnost skoro svaki drugi dan imala prilike da sagleda koje važnije aktivnosti preduzima Zaštitnik građana i na koji način.

### **Postupanje Zaštitnika građana prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja**

Zaštitniku građana je toku 2009. godine podneto 13 zahteva za ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja, od čega je 12 zahteva podneto od strane fizičkih lica, a jedan zahtev je podnelo pravno lice (Narodna inicijativa za restituciju oduzete imovine i ljudska prava). Na sve zahteve je odgovoren aktima Zaštitnika građana, u potpunosti i u zakonskom roku. Nijedan zahtev nije odbačen niti odbijen. Naknade za ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja nisu naplaćivane.

Na zvaničnoj internet prezentacije Zaštitnika građana vidno je postavljen Informator o radu Zaštitnika građana, koji se redovno ažurira.

### **Međunarodna saradnja**

Zaštitnik građana je tokom 2009. godine ostvario intenzivnu međunarodnu saradnju, posebno na multilateralnom planu, ali i na bilateralnom planu.

Intenzivna **multilateralna saradnja** Zaštitnika građana ostvarena je posebno sa OEBS-om, Savetom Evrope, USAID, Evropskim komitetom za sprečavanje mučenja, Komitetom UN protiv torture, Komitet UN za prava deteta, IRCT (International Rehabilitation Council for Torture Victims), Unicef, Unifem, kao i drugim međunarodnim organizacijama i institucijama, kao i njihovim specijalizovanim telima. Ostvarena je i veoma plodna saradnja sa ombudsmanima drugih država, prevashodno evropskih, na međunarodnim konferencijama i drugim skupovima.

Saradnja sa navedenim i drugim organizacijama realizovana je kroz podnošenje odgovarajućih izveštaja međunarodnim telima, kroz zajedničko organizovanje ili podršku organizovanju skupova na teme od interesa za rad Zaštitnika građana, učeće na konferencijama, okruglim stolovima, seminarima, treninzima i drugim edukativnim i ostalim skupovima, koji su organizovani u zemlji i inostranstvu, kao i kroz pružanje podrške istraživačkim projektima ne teme iz delokruga Zaštitnika građana.

Kada se govori o podnošenju odgovarajućih izveštaja međunarodnim telima, Zaštitnik građana je pripremio poseban Izveštaj o implementaciji Fakultativnog protokola o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji i dostavio ga Komitetu UN za prava deteta.

Rezultat intezivne međunarodne saradnje, pored ostalog, je i prijem Zaštitnika građana u punopravno članstvo u tri međunarodna udruženja ombudsmana: **Evropski ombudsmanski institut** (European

Ombudsman Institute - EOI), Međunarodno udruženje ombudsmana (International Ombudsman Association - IOA) i Evropska mreža ombudsmana za decu (European Network of Ombudspersons for Children - ENOC). Takođe, potvrđeno je i ozvaničeno članstvo Zaštitnika građana u Mreži ombudsmana za decu jugoistčne Evrope (CRONSEE). Predstavnici Zaštitnika građana učestvovali su na godišnjim sastancima CRONSEE i ENOC. (Zaštitnik građana je prethodne, 2008. godine, primljen u članstvo Asocijacije mediteranskih ombudsmana).

Ovom prilikom posebno se ukazuje na **Twinning projekat**, instrument Evropske unije, koji ima za cilj da osnaži kapacitete Zaštitnika građana u fazi prepristupnih priprema za podnošenje kandidature Srbije za članstvo u Evropskoj uniji. Osnovna zamisao projekta je da iste ili slične institucije zemalja članica Evropske unije pruže podršku Zaštitniku građana, kao i da predlože metode i tehnike rada. Twinning projekat je počeo Međunarodnom konferencijom „Podrška osnaživanju kancelarije Zaštitnika građana“, početkom oktobra u Beogradu. Projekat se realizuje u partnerstvu sa ombudsmanima Grčke i Holandije. Zaposleni su imali priliku da se upoznaju sa radom projektnog tima iz Grčke i Holandije, kao i sa ekspertima iz ombudsmanskih institucija Austrije, Slovenije i Španije (Katalonije). Utvrđena je struktura i vremenski okvir planiranih projektnih aktivnosti, prioriteti i strategije za rad, a predstavljeni su i primeri dobrih praksi institucija koje će učestrovati u projektu. Zaposleni u Zaštitniku građana su imali prilike da učestvuju na obukama o načinu i procedurama rada po pritužbama, pisanju godišnjeg i specijalnih izveštaja, a formirana je i Komunikacijska jedinica u čijoj nadležnosti je saradnja, organizacija i komunikacija unutar institucije, uključujući tu i međunarodne odnose.

U ovom izveštaju posebno ukazujemo na neke aktivnosti u okviru međunarodne saradnje:

Zaštitnik građana je učestvovao na međunarodnim konferencijama svetskog i evropskog nivoa, kao na primer na Svetskoj konferenciji ombudsmana, održanoj povodom obeležavanja 200 godina institucije ombudsmana u Stokholmu, Evropskoj konferenciji ombudsmana u Tirani i Prvoj međunarodnoj konferenciji vojnih ombudsmana u Berlinu. Osnovni akcenti sadržani u zaključcima sa ovih konferencija usmereni su ka traženju novih puteva u definisanju uloge ombudsmana i unapređenju saradnje ombudsmanskih institucija. Promovisana je međuinsticinalna solidarnost, posebno u pojedinim oblastima zaštite ljudskih prava.

Predstavnici Zaštitnika građana učestvovali su i na konferencijama posvećenim zaštiti ljudskih prava, u Sofiji, na konferenciji ombudsmana za decu jugoistočne Evrope o pravima deteta, u Dubrovniku, Zagrebu, Podgorici i drugo.

Uzvratna radna poseta delegacije Katalonskog ombudsmana Zaštitniku građana realizovana je u julu i oktobru 2009. godine, a glavna tema razgovora bila je dalja saradnja u oblasti prava lica lišenih slobode i promotivnim aktivnostima u oblasti prava deteta, pre svega izrade posebne internet stranice za decu.

Tim Zaštitnika građana, na poziv Saveta Evrope - Generalnog direktorata za ljudska prava i pravne poslove i Asocijacije za prevenciju torture, prisustvovao je Prvom sastanku evropske mreže Nacionalnih preventivnih mehanizama (NPM). Konferencija je organizovana u cilju uspostavljanja aktivne mreže nacionalnih preventivnih mehanizama za borbu protiv torture. Prezentovan je evropski NPM projekat, njegova svrha, metodi rada i tim zadužen za njegovu realizaciju. Na sastanku su posebno predstavljene Odluka o osnivanju i Metodologija rada Preventivnog mehanizma Zaštitnika građana, a organizator sastanka ih je kao radni materijal dostavio svim učesnicima.

Tim Zaštitnika građana, na poziv Evropskog komiteta za sprečavanje torture i Asocijacije za prevenciju torture, u Strazburu, prisustvovao je Konferenciji o uspostavljanju novih partnerstava za sprečavanje torture u Evropi. Konferencija je organizovana u cilju uspostavljanja partnerstva u oblasti sprečavanja torture u Evropi, odnosno saradnje različitih međunarodnih tela na nivou Ujedinjenih Nacija (Komiteta UN protiv torture, Potkomiteta UN za prevenciju torture, Specijalnog izvestioca UN za ljudska prava,

Specijalnog izvestioca UN za torturu), Saveta Evrope (Evropskog Komiteta za sprečavanje torture i Komesara za ljudska prava Saveta Evrope) i međunarodnih nevladinih organizacija koje se bave prevencijom torture (Asocijacije za prevenciju torture). Posebna pažnja posvećena je promociji razmene informacija, ustanovljavanju jedinstvenih standarda rada i obezbeđivanju efikasne primene preporuka ovih preventivnih tela.

**Misija OEBS** (Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju) u Srbiji je nastavila da razvija i jača kapacitete Zaštitnika građana. U okviru te saradnje realizovane su mnogobrojne aktivnosti, kao npr:

Tim Zaštitnika građana je obavio studijsku posetu Češkom ombudsmanu, u Brnu. Cilj posete je bio podizanje kapaciteta Zaštitnika građana u oblasti zaštite prava lica lišenih slobode i razvoja metodologije monitoringa ustanova u kojima se nalaze lica lišena slobode. Tim Zaštitnika građana upoznao se posebno sa iskustvom Češkog ombudmsna u oblasti prava lica lišenih slobode, kao i u pogledu postupanja Češkog ombudsmana u funkciji Nacionalnog preventivnog mehanizma. U okviru programa posete tim Zaštitnika građana je posetio nekoliko institucija u kojima se nalaze lica lišena slobode.

Tim Zaštitnika građana je obavio studijsku posetu Katalonskom ombudsmanu (*SINDIC*) u Barseloni. Cilj posete je bio podizanje kapaciteta Zaštitnika građana u oblasti zaštite prava lica lišenih slobode, prava deteta i stvaranja instrumenata za monitoring ustanova u kojima se nalaze lica lišena slobode.

Zaštitnik građana je u saradnji sa Misijom OEBS-a u Srbiji, kao i kancelarijom Saveta Evrope u Beogradu, organizovao međunarodnu konferenciju pod nazivom „Prevencija torture u Srbiji“.

U pripremi je internet stranica o pravima deteta. Sadržaj ove internet stranice prilagođen je populaciji dece, pre svega dece uzrasta od 10 do 15 godina. Takođe, postavljena je elektronska baza podataka Preventivnog mehanizma (za lica lišena slobode), kao portal u okviru mreže Zaštitnika građana, a očekuje se da u narednom periodu bude dostupan široj javnosti.

Zaštitnik građana je promovisao upotrebu rodno osjetljivog jezika u javnom diskursu, organizovanjem tri tribine u Medija centru u Beogradu, na Pravnom fakultetu u Nišu i u Gradskoj kući u Užicu. Ciljna grupa su bili predstavnici zakonodavne vlasti i medija, kao i studenti.

OEBS je podržao program podizanja kapaciteta zaposlenih za bavljenje temom rodne ravnopravnosti, sa akcentom na pitanja rodne diskriminacije, rodno zasnovanog nasilja, upotrebu rodno diferenciranog jezika i prava seksualnih manjina. S tim u vezi održana su dva seminara za zaposlene u stručnoj službi Zaštitnika građana.

Zaštitnik građana je uz podršku Misije OEBS-a u Srbiji realizovao istraživanje u vezi sa unapređenjem stanja po pitanju ostvarivanja prava na službenu upotrebu jezika nacionalnih manjina, ali i upotrebe srpskog jezika. Rezultati istraživanja će biti analizirani i saopšteni javnosti i nadležnim organima u toku 2010. godine.

Saradnja sa **UNICEF-om** (Fond Ujedinjenih nacija za decu) ostvarivana je kroz više različitih aktivnosti, na primer zajednička saradnja sa Radnom grupom za prava deteta Narodne skupštine; učešće u projektu transformacije rezidencijalnih ustanova za decu i razvijanje održivih alternativa; izrada normativnih i etičkih standarda prema deci i adolescentima koji su u najvećem riziku od HIV; organizovanje edukacije i priprema treninga za članove Preventivnog mehanizma Zaštitnika građana u oblasti prava deteta; učešće u žiriju za dodelu godišnje nagrade Unicefa za najbolji tekst o deci i pravima deteta; razmena iskustava sa inostranim eksperatima u pojedinim oblastima od interesa za ostvarivanje prava deteta, i drugo. Takođe, Unicef je u nekoliko slučajeva upućivao građane da se pritužbom obrate Zaštitniku građana u cilju zaštite prava deteta.

Projekat „Rodna ravnopravnost u praksi lokalnih ombudsmana“, koji Zaštitnik građana realizuje u saradnji sa Pokrajinskim ombudsmenom, a uz finansijsku podršku **Unifema** (Razvojni fond za žene pri Ujedinjenim nacijama), ima za cilj da doprinese: većoj odgovornosti lokalnih ombudsmana i lokalnih samouprava prema ženama i ženskim pravima, podizanju svesti u pogledu rodne ravnopravnosti, njenih vrednosti i principa, kao i zaštiti radnih prava žena.

Intenzivna **bilateralna saradnja** Zaštitnika građana ostvarena je sa ombudsmanima iz evropskih država, pre svega sa ombudsmanima Grčke, Holandije, Španije, Katalonije, Austrije, Slovenije, Nemačke, Švedske, Republike Češke, Albanije, Crne Gore, Kirgistana.

Na susretima sa ovim ombudsmanima diskutovano je o položaju, ovlašćenjima i načinu rada ombudsmana, a u cilju pružanja odgovarajuće zaštite i unapređivanja ljudskih prava i sloboda. Bilateralni susreti su često bili upriličeni povodom pitanja iz odgovarajućih oblasti rada Zaštitnika građana.

### **Saradnja sa organizacijama civilnog društva**

Zaštitnik građana, kao nezavisni državni organ, tokom 2009. godine ostvario je intenzivnu saradnju sa organizacijama civilnog društva, koje je prepoznao kao partnere na istom poslu zaštite prava i sloboda građana. Kvalitet te saradnje ogleda se i u činjenici da je Zaštitnik građana prilikom formiranja savetodavnih tela za pojedine specijalističke oblasti, uključio u rad ovih saveta i predstavnike civilnog društva, posebno akademiske zajednice i nevladinih organizacija.

Zaštitnik građana je ostvario redovan dijalog sa predstvincima civilnog sektora o ulozi i problemima s kojima se suočavaju nezavisni državni organi i nevladine organizacije. U tom smislu, Zaštitnik građana je u više navrata vodio razgovore sa predstvincima NVO (nevladinih organizacija), zalagao se za usvajanje Zakona o udruženjima i javnim saopštenjima protestovao u slučajevima napada na NVO i njihove aktiviste. Takođe, Zaštitnik građana je pozivao državne organe da preduzmu sve raspoložive mere u skladu sa zakonom, kako bi sprečili i sankcionisali nasilje, pozive na nasilje, zločin iz mržnje i govor mržnje, bez obzira na to ko su učinoci ovih dela.

Saradnja Zaštitnika građana sa organizacijama civilnog društva takođe se manifestovala kroz zajedničku organizaciju raznih skupova i kroz druge oblike partnerstva. Tako, Zaštitnik građana je sa nevladinim organizacijama analizirao stanje u pojedinim oblastima, vršio razmenu iskustva, pripremao zakonodavne inicijative, i drugo. Svojevrsan oblik saradnje predstavljaju pritužbe koje su podnele brojne nevladine organizacije, a na osnovu kojih je Zaštitniku građana neposredno pokretao postupke, a ponekad je iznete činjenice i informacije koristio zajedno sa podacima prikupljenim iz drugih izvora, te je na osnovu svega toga pokretao postupke po sopstvenoj inicijativi.

Zaštitnik građana je u više navrata osudio svaki vid diskriminacije, nasilja, pozivanja na nasilje, zločina iz mržnje i govora mržnje koji su izazvani homofobijom ili mizoginijom, a koji ugrožavaju sigurnost i bezbednost građana i građanki Srbije, bez obzira na njihovu bilo kakvu pripadnost ili orijentaciju.

Značajna saradnja je ostvarena sa više nevladinih organizacija, kao na primer: Beogradski centar za ljudska prava, Centar za civilno-vojne odnose, Građanske inicijative, Helsinski odbor za ljudska prava, Beogradski fond za političku izuzetnost, Komitet pravnika za ljudska prava, Transparentnost Srbija, Fond za humanitarno pravo, Fond za otvoreno društvo, IAN (International Aid Network) u Srbiji, Centar za ljudska prava Niš, JAZAS, Labris, Queeria, Gayten, Iz kruga, udruženja novinara, SOS telefon za žene žrtve diskriminacije, Centar za prava deteta, VelikiMali, SOS dečija linija, Centar za integraciju mladih, i tako dalje.

## **Učešće na konferencijama, okruglim stolovima, seminarima, javnim prezentacijama i predavanjima, kao i drugim skupovima**

Zaštitnik građana je tokom 2009. godine organizovao više konferencija, okruglih stolova, seminara i drugih skupova, od kojih su najznačajniji:

Zaštitnik građana je u saradnji sa **Misijom OEBS-a u Srbiji i Kancelarijom Saveta Evrope**, u Beogradu, 23. i 24. marta 2009. godine organizovao konferenciju „Prevencija torture u Srbiji“. Konferenciji su prisustvovali predstavnici ministarstava, pravosuđa, međunarodnih organizacija, nezavisnih državnih organa, stranih i domaćih nevladinih organizacija, kao i brojni domaći i strani eksperti, i mediji. Jedan od najvažnijih zaključaka konferencije je da u Srbiji ne postoji sistemska tortura, ali pojedine uočene pojave se mogu okarakterisati kao surove, neljudske ili ponižavajuće, a da beskompromisni obračun države sa tim pojavama predstavlja, pored ostalog, imperativ za očuvanje međunarodnog kredibiliteta naše zemlje.

Zaštitnik građana je organizovao stručni skup na temu „Pravni položaj crkava i verskih zajednica i sticanje svojstva pravnog lica“, u Beogradu, 28. aprila 2009. godine. Povod za ovaj skup bili su pritužbe „nepriznatih“ crkava i verskih zajednica koje zbog nejasnih kriterijuma nisu mogle da budu registrovane kod nadležnog ministarstva i steknu status pravnog lica. Međutim, rad po ovim pritužbama otvorio je i druga sporna pitanja u vezi sa rešenjima i primenom Zakona o crkvama i verskim zajednicama i Pravilnika o sadržini i načinu vođenja Registra crkava i verskih zajednica. U radu skupa, koji je podržao Savet Evrope, učestvovali su stručnjaci iz Srbije, Hrvatske, Slovenije, Bosne i Hercegovine, Bugarske i Crne Gore, ali i visoki velikodostojnici kako tradicionalnih, tako i takozvanih malih crkava i verskih zajednica, ministar vera u Vladi Republike Srbije.

Zaštitnik građana je u saradnji sa **MDRI (Mental Disability Rights International)** 16. juna 2009. godine organizovao okrugli sto o monitoringu poštovanja ljudskih prava osoba sa mentalnim teškoćama. U okviru radionica razmatrana su ključna pitanja monitoringa ljudskih prava osoba sa mentalnim teškoćama koje se nalaze u institucijama socijalne zaštite i mentalnog zdravlja, a naročito je ukazano na izazove promena postojeće prakse u tretmanu osoba sa mentalnim teškoćama. U radu okruglog stola učestvovali su predstavnici stranih i domaćih nevladinih organizacija iz Srbije koje se bave ovom tematikom.

Zaštitnik građana je u saradnji sa Beogradskim centrom za ljudska prava i Misijom OEBS-a u Srbiji, u Beogradu, 04. septembra 2009. godine, organizovao okrugli sto o standardima i metodologiji monitoringa ustanova u kojima se nalaze lica lišena slobode. Predsedavajući i uvodničar je bio prof. dr Manfred Novak (Manfred Nowak), specijalni izvestilac UN o torturi. U okviru radionice razmatrana su ključna pitanja standarda i metodologije monitoringa poštovanja ljudskih prava lica lišenih slobode. Posebna pažnja je posvećena konkretnim postupcima koji se primenjuju tokom poseta ustanovama u cilju otkrivanja slučajeva torture. U radu okruglog stola učestvovali su i predstavnici nevladinih organizacija iz Srbije koje se bave ovom tematikom.

Zaštitnik građana je u saradnji sa Misijom OEBS-a u Srbiji, tokom juna i septembra 2009. godine, u Kovačici, organizovao treninge za zaposlene u stručnoj službi Zaštitnika građana, radi njihovog osposobljavanja za rad Preventivnog mehanizma - funkcionalnog tima Zaštitnika građana za monitoring ustanova u kojima se nalaze lica lišena slobode (zatvorima, policijskim stanicama, medicinskim, socijalnim i ostalim ustanovama). Treninzi su imali za cilj dalje usavršavanje zaposlenih u oblasti prevencije torture i drugih surovih, neljudskih i ponižavajućih postupaka. Na treningu je posebna pažnja posvećena specifičnostima pojedinih grupa: dece, starih osoba, maloletnih lica, osoba sa invaliditetom, bolesnika, pripadnika LGBT populacije, pripadnika nacionalnih i religioznih manjina i žena.

Zaštitnik građana je 13. novembra organizovao stručni skup na temu „Ostvarivanje prava na službenu upotrebu jezika i pisama nacionalnih manjina“, a 27. novembra 2009. organizovao je stručni sastanak u vezi sa problemom izjašnjavanja građana o nacionalnoj pripadnosti na Popisu 2011. godine.

Zaštitnik građana je u saradnji sa Helsinškim odborom za ljudska prava u Srbiji, u Beogradu, 16. decembra 2009. godine, organizovao okrugli sto o poštovanju ljudskih prava u socijalnim ustanovama u Srbiji i reformi sistema socijalne zaštite. Osnovu diskusije predstavljali su sistemski problemi i nedostaci u ovoj oblasti, konstatovani u izveštajima i preporukama Zaštitnika građana i Helsinškog odbora. Istaknuto je da se sistem socijalne zaštite mora prilagoditi novim uslovima, a da u tome najveću ulogu imaju resorni državni organi, nezavisne institucije, nevladin sektor i mediji. Konstatovano je da će se predstojeća reforma institucionalnog sistema odnositi na transformaciju ustanova socijalne zaštite i premeštanje korisnika socijalnih ustanova, prvenstveno dece bez roditeljskog staranja i dece sa smetnjama u razvoju, u hraniteljske porodice ili u biološke porodice uz podršku države, što će doprineti podizanju kvaliteta uslova života korisnika. Prisutni učesnici su se složili da se mora uspostaviti bolja saradnja među nadležnim ministarstvima.

Tokom godine, zaštitnik građana Saša Janković održao je niz predavanja i prezentacija studentima, kao i predstavnicima raznih nivoa vlasti, medija i nvo, o nadležnostima i radu ove institucije i značaju poštovanja ljudskih prava i odgovornosti vlasti kao važnim pokazateljima uspeha procesa demokratizacije.

Zaštitnik građana je organizovao veći broj predavanja i javnih prezentacija, posebno na teme iz oblasti ravnopravnosti polova i prava osoba sa invaliditetom, na kojima je, pored ostalih, govorila dr Zorica Mršević, zamenica Zaštitnika građana, kao na primer „Deklaracija UN o braniteljima ljudskih prava iz 1999. godine i izveštaj Hine Džilani“, „Učešće žena u javnom i političkom životu i o institucionalnim mehanizmima za postizanje rodne ravnopravnosti“, „Toledo uputstva za organizovanje religiozne nastave“, „Ovlašćenja, rad i procedure postupanja Zaštitnika građana u oblasti rodne ravnopravnosti“, „Važnost službene upotrebe rodno senzitivnog jezika“, „Ksenofobija“, „Romkinje – priča višestruke diskriminacije“, „Praksa Zaštitnika građana koja se odnosi na nasilje u porodici“, „Ljudsko-pravni i društveni aspekt upotrebe jezika“, „Vidljivost žena u društvu“, „Savremeno prisustvo žena u javnom životu“, „Značaj globalne kampanje za borbe protiv nasilja nad ženama“, „Praksa Zaštitnika građana po pritužbama osoba sa invaliditetom“, „Uloga stereotipa i pitanje dvostrukе diskriminacije“.

Predavanje na temu „Rasizam juče, danas, sutra“, povodom obeležavanja međunarodnog Dana borbe protiv rasizma, održao je dr Rajko Đurić, savetnik u stručnoj službi Zaštitnika građana, nakon čega je organizovan razgovor dr Đurića i dr Gorana Bašića, zamenika Zaštitnika građana, sa lokalnim ombudsmanima i zaposlenima u stručnoj službi. Cilj organizovanja ovog predavanja je bio podizanje stručnih znanja u vezi sa položajem Roma i načinima rešavanja njihovih egzistencijalnih problema.

## Izdavačka delatnost

Zaštitnik građana je u okviru izdavačke delatnosti tokom 2009. godine nastavio da izdaje četiri uspostavljene edicije – Preporuke i mišljenja, Monografije, Zbornike i Izveštaje. Navedene edicije se međusobno razlikuju ne samo tematski, nego i vizuelno – po formatu i vizuelnim i grafičkim rešenjima. U okviru prve od navedenih edicija odštampana je knjiga „Preporuke, mišljenja, stavovi, zakonske i druge inicijative“. U okviru edicije Monografije odštampana je knjiga „Ostvarivanje slobode veroispovesti i pravni položaj crkava i verskih zajednica“, autora dr Nenada Đurđevića, a u okviru edicije Izveštaji odštampan je „Redovan godišnji izveštaj za 2008. godinu“.

Štampani su i posteri koji istovremeno promovišu instituciju Zaštitnika građana, novu internet stranicu o pravima deteta i Konvenciju UN o pravima deteta. Posteri su prateći promotivni materijal brošurama za decu osnovnoškolskog i srednjoškolskog uzrasta, koje su štampane još ranije. Svi ovi informativni materijali se u saradnji sa Ministarstvom prosvete distribuiraju po osnovnim i srednjim školama u Srbiji.

### **Zaštitnik građana u medijima**

O Zaštitniku građana je tokom 2009. godine objavljeno dvostruko više tekstova u štampanim medijima, kao i priloga u elektronskim medijima, u odnosu na 2008. godinu. Štampani mediji su objavili 879 tekstova (izveštaja, saopštenja, komentara, izjava, uključujući i tekstove u kojima je institucija samo spomenuta u nekom kontekstu). Na elektronskim medijima je emitovano 207 televizijskih priloga različitih žanrova, od kojih je institucija u 52 priloga samo pomenuta. Taj skok broja pojavljivanja u medijima u odnosu na prethodnu godinu postoji zbog brojnijih aktivnosti Zaštitnika građana, veće svesti o postojanju i radu ovog organa u društvu, kao i zbog aktivnosti četiri zamenika Zaštitnika građana, koji su stupili na funkciju tek krajem 2008. godine

Javni komentari na aktivnosti Zaštitnika građana bili su u ogromnom procentu pozitivni. Negativni komentari zabeleženi su jedino u slučajevima kada je Zaštitnik građana podneo krivičnu tužbu protiv odgovornih za fizičko zlostavljanje u duhovno-rehabilitacionom centru Crna Reka, zatim po pitanju zalaganja za upotrebu rodno osetljivog jezika, kao i u slučaju upućivanja preporuke Ministarstvu sporta i omladine da preispita kriterijume za dodelu nacionalnih sportskih priznanja i prirodu tih priznanja.

Zaštitnik građana je povodom predstavljanja izveštaja o izvršenoj kontroli rada policijskih stanica povodom prijema i obrade zahteva za izdavanje ličnih dokumenata – pasoša i ličnih karata, održao konferenciju za štampu, 23. januara u beogradskom Medija centru. Tom prilikom su poređ zaštitnika građana Saše Jankovića i njegovog zamenika Miloša Jankovića, o ovoj aktivosti govorili i Pokrajinski ombudsman Petar Teofilović, zamenik pokrajinskog ombudsmana Stevan Arambašić i ombudsman Šapca Miloš Mijailović.

Zaštitnik građana je tokom 2009. godine dao osam intervjuja štampanim medijima, od čega dva dnevnom listu Blic i po jedan listovima Danas, Građanski list, Mađar So (Magyar Szó, dnevni list na mađarskom jeziku), Politika i nedeljnicima Vreme i NIN, u kojima je govorio o aktuelnim društvenim dešavanjima i o radu i nadležnostima institucije Zaštitnika građana.

U dnevnom listu Blic u toku 2009. godine objavljeno je 10 komentara ombudsmana i njegovih zamenika, a u nedeljniku NIN 2. U njima je Zaštitnik građana izneo lični stav o predlozima zakona koji se tiču zaštite i unapređivanja prava građana, o potrebi jačanja odgovornosti lokalnih i državnih funkcionera prema građanima, o reformi državne uprave, o preprekama Srbiji na putu ka Evropskoj uniji, o nedostacima u radu javnih ustanova.

U toku 2009. godine najviše tekstova o radu Zaštitnika građana objavili su dnevni listovi Blic (121), Politika (105) i Danas (96). Od elektronskih medija najviše priloga objavio je RTS (80) i Televizija B92 (50). Pozivi za gostovanje u emisijama su znatno brojniji u odnosu na prethodnu godinu, 2008, kada je ombudsman gostovao na tri elektronska medija, dok su 2009. godine on, njegovi zamenici i saradnici, bili gosti tematskih emisija ili vesti na Televiziji B92 (8 puta), RTS (4), TV Avala (3) i TV Kopernikus (2). Pored televizija sa nacionalnom frekvencijom, Zaštitnik građana je gostovao i na lokalnim televizijama u Vranju, Bujanovcu i Preševu, tokom boravka sa svojim saradnicima na jugu Srbije, u maju i decembru, kao i na Televiziji Kikinda i Televiziji Vojvodina, u emisijama na srpskom i na mađarskom jeziku.

---

Mediji su o Zaštitniku građana izveštavali na osnovu izjava (u štampanim medijima Zaštitnik građana i zamenici su dali 153 izjave, u elektronskim 46), zatim izveštaja sa događaja gde je prisustvovao Zaštitnik građana (141, odnosno 136), na osnovu saopštenja (115, odnosno 22), ili u obliku vesti informativnog karaktera (145, odnosno 19).

Mediji su se posebno interesovali za mišljenja Zaštitnika građana o predlozima zakona, na primer o tajnosti podataka, o zabrani diskriminacije, o informisanju, o slobodnom pristupu informacijama, o zaštiti insajdera, o većoj udaljenosti igraćnica od osnovnih i srednjih škola i dr. Zaštitnik građana je uredno obaveštavao javnost o svojim aktivnostima, te su se mediji u svojim izveštajima i komentarima pozivali na stavove ombudsmana.

## **UTROŠAK FINANSIJSKIH SREDSTAVA**

Zaštitniku građana su Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2009. godinu i izmenama i dopunama tog zakona obezbeđena sredstva u visini od 107.257.000 dinara, što u odnosu na 92.247.657 dinara obezbeđena 2008. godine predstavlja uvećenje za 14 %.

Zaštitnik građana je 2009. godine utrošio ukupno 98.001.217 dinara, dakle 91,37% od obezbeđenih sredstava u visini od 107.257.000 dinara.

Zaštitnik građana je 2009. godine utrošio ukupno 98.001.217 dinara, što u odnosu na 2008. godinu kada je utrošio ukupno 51.854.564 dinara, predstavlja uvećenje za 47,3%.

Sredstva predviđena budžetom iskorišćena su za finansiranje redovne delatnosti Zaštitnika građana, u skladu sa finansijskim planom.

**Tabela 4. Izvršenje budžeta za 2009. godinu**

Razdeo	Funkcija	Ekonomski klasifikacija	OPIS	Sredstva iz budžeta Zakon o budžetu 2009	Sredstva iz budžeta Rebalans budžeta 2009	Izvršenje budžeta u din.	Izvršenje budžeta u %
1	2	3	4	5	6	7	8
6	133		<b>ZAŠTITNIK GRAĐANA</b>				
		411	Plate, dodaci i naknade zaposlenih	65.770.000	63.802.694	63.751.295	99,92
		412	Socijalni doprin. na teret poslodavca	11.623.000	11.045.356	11.044.805	100,00
		414	Socijalna davanja zaposlenima	1.250.000	1.250.000	450.813	36,07
		415	Naknade troškova za zaposlene	2.000.000	2.000.000	1.851.401	92,57
		421	Stalni troškovi	5.600.000	5.320.000	3.785.260	71,15
		422	Troškovi putovanja	7.342.000	5.605.000	3.601.294	64,25
		423	Usluge po ugovoru	14.000.000	9.500.000	7.666.870	80,70
		425	Tekuće popravke i održavanje	630.000	481.000	345.734	71,88
		426	Materijal	8.182.500	7.650.950	4.429.434	66,60
		482	Porezi, takse	1.600.000	600.000	82.027	13,67
		512	Maštine i oprema	4.000.000	1.000.000	992.283	99,23
			<b>UKUPNO ZA RAZDEO:</b>	<b>121.999.500</b>	<b>107.257.000</b>	<b>98.001.217</b>	<b>91,37</b>

U izvršenju budžeta Zaštitnik građana povremeno je imao teškoća zbog činjenice da služba trezora u Ministarstvu finansija nije po nalogu i na osnovu propisane dokumentacije, ažurno vršila plaćanja.

Zaštitnik građana smatra da nije uspostavljena potpuna finansijska nezavisnost institucije ombudsmana, zbog toga što služba trezora u ne razlikuje nezavisne državne organe od budžetskih korisnika koji se moraju povezovati budžetskoj politici Vlade Republike Srbije, kada god je to zakonom propisano i neophodno radi očuvanja nezavisnosti tih organa. Zaštitnik građana razgovarao je o tom problemu sa ministarkom finansija i očekuje napredak.

## PREDLOZI NARODNOJ SKUPŠTINI U CILJU POBOLJŠANJA POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA ORGANE UPRAVE

Zaštitnik građana veruje da će nadležni odbor Narodne skupštine, u saradnji sa Zaštitnikom građana i proceduri koja tek treba da bude utvrđena, na osnovu ovog izveštaja utvrditi tekst zaključaka kojima će Narodna skupština podržati unapređenja u ostvarivanju i zaštiti prava građana, odnosno ljudskih sloboda i prava. Zaštitnik građana dostaviće nadležnom odboru, po njegovom pozivu, predlog teksta zaključaka u vezi sledećeg:

- Pri predlaganju i donošenju novih propisa, kao i izmena i dopuna postojećih, insistirati na mehanizmima i garancijama za njihovo ostvarivanje u praksi i nadzor nad njihovim sprovođenjem;
- Pozvati Vladu Republike Srbije i druge organe i organizacije da u potpunosti sarađuju sa Zaštitnikom građana i sprovode preporuke, mišljenja i druge akte tog i drugih nezavisnog državnog organa;
- Pojačati odgovornost za propuste državnih organa, državnih funkcionera i službenika u radu;
- Reformu državne uprave sprovoditi planski, na osnovu objektivne analize stanja, jasno utvrđenih ciljeva i identifikovanih mera i radnji za njihovo dostizanje;
- Mehanizme unutrašnje kontrole u državnim organima jačati u cilju vršenja internog nadzora nad ostvarivanjem prava građana;
- Unaprediti dostupnost svih državnih organa i javnih službi građanima, bez diskriminacije po bilo kom snovu;
- U sve javne službe uvesti (vratiti) pravilo o zasnivanju radnog odnosa na neodređeno vreme po sprovedenom javnom konkursu, sa izuzetkom samo određenih poslova i radnih zadataka.
- Vladu Republike Srbije upozoriti na obaveznost vođenja socijalnog dijaloga sa socijalnim partnerima;
- Pripremiti izmene propisa kojima će se obezbediti da radnici prestanu da snose loše posledice nepoštovanja zakona od strane svojih sadašnjih i bivših poslodavaca (u vidu umanjene penzije ili neostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu zbog toga što poslodavac nije uplaćivao obavezne doprinose u fondove socijalnog i zdravstvenog osiguranja);
- Osnažiti inspekcijske i druge mehanizme kontrole zakonitosti akata poslodavaca i poštovanja prava radnika, posebno žena; pri tome insistirati na suštinskoj, a ne formalnoj primeni propisa;
- Raditi na potpunijem ostvarivanju prava i prestanku diskriminacije osoba sa invaliditetom, žena i pripadnika manjinskih grupa;
- Državni i drugi organi, javne službe i servisi radiće na smanjivanju homofobije koja je prisutna u jednom delu stanovništva, vodeći računa da se ne obezvređuju ničija seksualna opredeljenja ili moral; posebno će se reagovati na govor mržnje; Seksualnim manjinama, koje se suočavaju s brojnim predrasudama i diskriminacijom, potrebno je omogućiti ostvarivanje garantovanih ljudskih prava i sloboda, uključujući i slobodu okupljanja;
- Bez odlaganja usvojiti i sprovoditi izmene i dopune propisa od značaja za ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava, npr. Krivični zakonik (preusko definiše članove porodice čime onemogućava adekvatnu primenu krivičnog dela nasilja u porodici); Zakon o igram na sreću (u cilju uvećanja razdaljina od svega 150 metara od igračnica/kladionica do osnovnih i srednjih škola), Zakon o rehabilitaciji (u cilju obezbeđivanja adekvatnog zakonskog okvira za ostavriwanje prava na naknadu štete po osnovu presude o rehabilitaciji) i dr;
- Pratiti efekte reforme sudstva na ostvarivanje prava na poštano i pravično suđenje, posebno na suđenje u razumnom roku, kao i izvršenje sudske odluke u zakonskom roku;
- Nastaviti sa obrazovanjem o ljudskim pravima, posebno u nastavnim planovima za obuku policijskih snaga, kao i sudija;
- Od nadležnih organa tražiti potpuniju saradnju i aktivniju primenu ovlašćenja u slučajevima nasilja u porodici; o saradnji organa i institucija će biti donošeni odgovarajući protokoli;

- doneti odgovarajuća uputstva o postupanju zaposlenih u nadležnim institucijama u slučajevima porodičnog nasilja;
- Obezbediti saradnju organa i ustanova prosvete, socijalne zaštite, zdravlja i unutrašnjih poslova, preko područnih organa na lokalnom nivou (škola, centara za socijalni rad, domova zdravlja i policijskih uprava); jačati preventivne mere za sprečavanje nasilja u porodici, obezbediti neophodnu pomoć žrtvama i kažnjavati počinioce;
- obezbediti posebnu zaštitu dece od svih oblika nasilja, zlostavljanja, zanemarivanja i svakog drugog iskorišćavanja, bez obzira na to ko je nasilnik;
- Uspostaviti centralizovanu bazu podataka o slučajevima nasilja nad decom;
- U pojedinačnim slučajevima etničkog nasilja odlučnije reagovati i efikasnije identifikovati, procesuirati i sankcionisati počinioce;
- Nasilje i rasizam prema romskoj deci najstrože kažnjavati;
- Nastaviti pripremu Zakona o pravima dece (radna grupa Zaštitnika građana);
- U novom Zakonu o socijalnoj zaštiti odvojiti postojeće kapacitete i kompetencije centara za socijalni rad i uvesti posebne institucije za zaštitu dece na nivou svake opštine (ili za više manjih susednih opština), koja bi se finansirale iz republičkog budžeta, a materijalna davanja i drugi administrativni poslovi bi trebalo da se organizuju i finansiraju na lokalnom nivou, uz odgovarajuće subvencije države;
- U oblasti socijalne zaštite dece - zbrinjavanje dece u institucije primenjivati krajne restriktivno, ubrzati započeti proces deinstitucionalizacije kroz smanjivanje kapaciteta domova za decu i mlade, podršku hraniteljskim i biološkim porodicama, formirati male zajednice;
- Sačiniti protokole o saradnji između nadležnih ministarstava - prosvete, rada, pravde, zdravlja i unutrašnjih poslova, radi pravilnije saradnje u izvšavanju sudskih odluka iz oblasti porodičnopravne zaštite dece, u cilju efikasnog reagovanja na roditeljsku otmicu dece, onemogućavanje deteta da ostvaruje lične odnose sa roditeljem i nepostupanje roditelja/drugih lica po sudskoj odluci o poveravanju deteta;
- U oblasti obrazovanja, pre svega osnovnog i srednjeg, dosledno primenjivati principe inkluzivnog obrazovanja radi razvoja svakog deteta i njegovih talenata, mentalnih i fizičkih potencijala do krajnjih mogućnosti;
- stimulisati donošenje lokalnih planova za decu, koji će predviđati odgovarajuću saradnju na lokalnom nivou, instrumentalizovanu kroz protokole o saradnji jedinica lokalne samouprave, njenih tela i organa i ustanova na njenoj teritoriji, u cilju ostvarivanja i zaštite prava deteta;
- Preduzeti mere za povećanje učešća osoba sa invaliditetom u javnom, političkom i kulturnom životu, posebno u oblasti obrazovanja, zapošljavanja i radnih odnosa, kao i zdravstvene zaštite,
- Ustanove socijalne zaštite za odrasle osobe sa invaliditetom i osobe najstarije životne dobi, ne ukidati, šta više potrebno je proširivanje njihovih kapaciteta (za razliku od ovih ustanova čiji su korisnici deca). Za veliki broj odraslih osoba sa invaliditeom i osoba najstarije životne dobi, ove ustanove predstavljaju jedino rešenje;
- Deci sa invaliditetom i njihovi roditeljima olakšati dostupnost neophodnim tretmanima i pomagalima;
- Unaprediti zakonsku regulativu u oblasti prava nacionalnih manjina, posebno propise koji uređuju pravo na obrazovanje, službenu upotrebu jezika i pisma, očuvanje kulturnog identiteta, informisanje, delotvorno učešće u političkom i javnom životu, i drugo;
- podsticati učenje jezika društvene sredine među kojima su svi jezici koje država štiti; insistirati na višem nivou učenja i znanja srpskog jezika kod pripadnika nacionalnih manjina, radi lakše integracije i zapošljavanja u javnim službama,
- Preduzeti temeljnije i praktičnije mere za unapređivanje položaja pripadnika romske nacionalne manjine, posebno u oblasti obrazovanja, stanovanja, zdravlja, građanskih statusa i dr, jer je njihov položaj upadljivo i permanentno najteži;
- Omogućiti ostvarivanje svih prava iz korpusa prava pacijenata (uključujući i pravo na efikasan prigovor na kvalitet pružene usluge ili postupak radnika zdravstvene ustanove);

- Sistemskim merama poboljšati uslove u zatvorskom sistemu i obezbediti dodatne smeštajne kapacitete od najmanje 25.000 m<sup>2</sup> za smeštaj pritvorenih lica i lica koja se nalaze na izdržavanju kazne zatvora (intenzivnom izgradnjom novih zatvora, adaptacijom postojećih zatvora, omogućavanjem prirodne osvetljenosti i zagrejanosti prostorija, boravkom na svežem vazduhu u odgovarajućem trajanju, podizanjem nivoa zdravstvene zaštite zatvorenika i pritvorenika, unapređivanjem uslova za četrdesetosmočasovno zadržavanje u pojedinim policijskim stanicama, itd);
- Razvijati koncept alternativnog izvršavanja zavodskih sankcija, posebno kod maloletnih počinilaca;
- Pojačati saradnju zatvorskih ustanova sa institucijama socijalne zaštite i civilnog društva kako bi lica lišena slobode mogla da se reintegrišu u slobodno društvo;
- odrediti jedan ili više nacionalnih mehanizma za prevenciju torture, jer je to obaveza preuzeta ratifikacijom Opcionog protokola uz Konvenciju UN protiv torture. To može biti, i opravданo je da bude, Zaštitnik građana;
- Službe zdravstvene zaštite u zatvorima iz nadležnosti Ministarstva pravde preneti u nadležnost Ministarstva zdravlja;
- Stvoriti sistem za što potpunije radno angažovanje osuđenih osoba i njihovo obrazovanje i edukaciju;
- U ustanovama u kojima se nalaze lica lišena slobode zaposliti određeni broj lekara specijalista, posebno psihijatara, i stomatologa, kao i opremiti adekvatne prostorije za rad sa odgovarajućom medicinskom opremom;
- Unapređenjem efikasnosti pravosudnih organa, prekinuti sa praksom neopravданo dugog pritvora;
- Omogućiti izbegličkoj i iseljeničkoj populaciji da efikasno i potpuno ostvare svoja garantovana prava u Srbiji;
- Pojačati zaštitu branitelja i braniteljki ljudskih prava, u skladu sa međunarodnim dokumentima koje predviđaju odgovornost države za njihovu zaštitu i bezbedno obavljanje aktivnosti;
- Obezbediti poreske olakšice za nevladine, neprofitne organizacije koje se bave zaštitom i unapređenjem ljudskih prava, kako bi bio uspostavljen jači okvir za slobodu udruživanja i aktivnosti u tom domenu;
- Saglasno uporednoj praksi ogromne većine država, ne osnivati specijalizovane parlamentarne ombudsmane, jer to vodi inflaciji i snižavanju autoriteta najviših kontrolnih institucija, zbijanju građana, preplitanju nadležnosti, prebacivanju odgovornosti sa izvršne vlasti na institucije bez izvršnih ovlašćenja, i zahteva velike troškove. Umesto toga, podstaći osnivanje sektorskih ombudsmana na nivou autonomnih oblasti ostvarivanja prava (pacijenti, potrošači, studenti, bankarski sistem...), kojima će nacionalni ombudsman moći da bude efikasna i snažna institucionalna podrška i nadogradnja;
- podstaći širenje mreže lokalnih ombudsmana i jačanje njihovih kancelarija, u cilju ravnomernije dostupnosti građanima, kao i u cilju efikasnije zaštite prava i sloboda građana.

Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2009. godinu objavljuje se u „Službenom glasniku Republike Srbije“.

**ZAŠTITNIK GRAĐANA**

Saša Janković

Broj 48-100-3585/10  
Delovodni broj 3586  
U Beogradu, 15 mart 2010