



Заштитник грађана
Zaštitnik građana

ЗАПАЖАЊА О ПРИМЕНИ МЕЂУНАРОДНОГ ПАКТА О ЕКОНОМСКИМ, СОЦИЈАЛНИМ И КУЛТУРНИМ ПРАВИМА



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА

22 –381 / 13

Београд



Заштитник грађана
Zaštitnik građana

дел.бр. 26836 датум 2. октобар 2013.

**ЗАПАЖАЊА О ПРИМЕНИ МЕЂУНАРОДНОГ ПАКТА О ЕКОНОМСКИМ,
СОЦИЈАЛНИМ И КУЛТУРНИМ ПРАВИМА**

Заштитник грађана, као независан и самосталан државни орган овлашћен да контролише законитост и правилност рада органа јавне власти у вези са остваривањем индивидуалних и колективних права грађана и штити и унапређује људске и мањинске слободе и права грађана, и као акредитована национална институција за заштиту и унапређење људских права са највишим А статусом,

- полазећи од примљених, разматраних и решених притужби, сазнања добијених сталним праћењем и истраживањем остваривања људских права на територији Републике Србије и сарадњом са другим органима;

- узимајући у обзир Други периодични извештај Републике Србије о примени Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима и настојећи да не понавља већ изнето;

- имајући у виду Закључна запажања Комитета за економска, социјална и културна права Уједињених нација која се односе на Иницијални извештај о примени Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима Републике Србије и листу питања у вези извештаја;

- уважавајући Општи коментар бр. 10 о улози националних институција за људска права у заштити економских, социјалних и културних права Комитета;

- уверен да је потпуно и објективно сагледавање поштовања људских права од кључног значаја за правилно усмеравање активности државних и других субјеката ради унапређења постојећег стања, што је стална потреба,

подноси Комитету за економска, социјална и културна права Уједињених нација своја Запажања о примени Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима.

I. РЕЗИМЕ

Пораст сиромаштва и незапослености повећао је број и обим захтева према држави. Република Србија не успева да најугроженијима обезбеди минимални примерен животни стандард, довољну социјалну помоћ, адекватну здравствену заштиту, минимално образовање, помоћ у трудноћи и материнству, болести, инвалидитету, незапослености, усамљеном детињству и старости. Приступ најугроженијих култури и научним достигнућима, што су такође загарантована права, у границама је статистичке грешке.

Десетине хиљада грађана Републике Србије онемогућене су да у потпуности остваре Уставом гарантована и законом уређена права на здравствену и пензијску заштиту кроз обавезно, законом прописано осигурање. Међу тим грађанима су и деца, труднице, мајке на породилском одсуству, самохрани родитељи с децом до седме године и стари, иако тим категоријама грађана Устав Републике Србије гарантује здравствену заштиту из јавних прихода, уколико је не остварују на други начин. Узрок томе је чињеница да хиљаде послодаваца годинама не извршава законом прописане обавезе о уплати доприноса у здравствени и пензијски фонд. Надлежни државни органи не предузимају законом прописане мере против њих, а захваљујући важећим прописима последице сnose радници и чланови њихових породица. Они су лишени права на пуну здравствену заштиту из средстава здравственог фонда а, најчешће, и здравствене заштите уопште, јер лечење без осигурања себи углавном не могу да приуште.

Неефикасна и селективна контрола уплате доприноса, осим последица на остваривање права радника и чланова њихових породица, има још и најмање две негативне последице на послодавце који су савесни: урушавање равноправности на тржишту (неравноправна конкуренција) и вишу стопу доприноса од економски оптималне.

Материјални основ за остваривање економских, социјалних и културних права треба да пружи економија. У њеном оживљавању Заштитник грађана не може да помогне, осим да тражи да се расположива средства распореде праведније и у складу са законом, и да констатује да се држава пречесто појављује као (привилеговани) актер у тржишној утакмици, уместо да остане ван ње и своје напоре усмери ка стварању равноправних, подстицајних, повољних и заштићених услова за пословање равноправних привредних субјеката на слободном тржишту.

Повреде економских, социјалних и културних права имају велики удео у односу на укупни број утврђених повреда права у раду Заштитника грађана. Тако се 2011. године чак 46.92% или 1.708 утврђених повреда односило на ову групу права, док је тај проценат у 2012. години био 40.01% (1.790). Сваке године од оснивања институције (2007) бележи се како повећање броја притужби, тако и утврђених повреда права.

II. ПОЈЕДИНАЧНА ЗАПАЖАЊА

Родна равноправност (члан 3) и заштита породице, мајки и деце (члан 10)

Иако је унапређен правни оквир којим се у Републици Србији уређује заштита права и унапређује положај жена, односно отклања родна неједнакост између жена и мушкараца, и даље је присутан несклад између нормативних стандарда и праксе у овој области.

Извештаји органа јавне власти и организација цивилног друштва показују да се и даље повећава број незапослених жена, да су многе жене остале без посла, са неисплаћеним зарадама, неповезаним радним стажом, без могућности да се поново запосле. Тако су међу незапосленим становништвом биле бројније жене, посебно жене инвалиди, старије жене, Ромкиње и младе жене, труднице и мајке.¹

Потреба за већим учешћем жена на позицијама одлучивања још увек се схвата претежно декларативно, а мање суштински. Избор око 30% посланица Народне скупштине морају да прате мере којима се омогућава да најмање у том проценту буду заступљене и у радним телима, државним делегацијама,² међу амбасадорима, конзулима и сл, што није случај. Када се говори о високим државним и стручним позицијама, присутан је чак пад у заступљености жена. Тако су, на пример, у тренутку предаје Државног извештаја о спровођењу овог Пакта, председници Парламента, Уставног суда и Врховног касационог суда биле жене. Данас то није случај, јер све три функције обављају мушкарци. Приликом реконструкције Владе, 2013. године, смањен је број жена, па их тако у садашњој Влади уместо некадашњих пет, има само две.

И поред почетних успеха у унапређењу положаја жена у сектору безбедности, недостају неопходне мере за њихово суштинско, пуно укључивање у рад. Жене и даље не могу да се упишу у Војну гимназију. Уочено је и да систем квота (најмање 20% жена), који је био неопходан како би се омогућио улазак женама у сектор безбедности који је традиционално

¹ За више информација видети: <http://webzrzs.stat.gov.rs/WebSite/>

² Савет Европе усвојио Резолуцију у фебруару 2012, којом су позване државе чланице да континуирано предузимају мере како би се ефикасно заштитила права жена и унапредио њихов положај у друштву државе чланице. Доступно на: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2012-0029&language=EN

припадао мушкарцима, има контраиндикације на положај жена које желе да упишу Војну академију, јер се примењује као горња граница.

Коришћење родно сензитивног језика је од суштинског значаја и представља важан корак у постизању родне равноправности. Родно сензитивни језик је, пре свега, питање друштвене моћи и подразумева већу језичку видљивост жена, а његова доследна употреба у медијима и у политичком говору знатно би допринела повећаној видљивости жена у српском друштву. Заштитник грађана подсећа да је Комитет министара Савета Европе донео 1990. препоруку за државе о елиминацији сексизма у језику³ у којој је јасно изражен став о неопходности промене лингвистичке праксе тако да обезбеди да жене буду друштвено видљиве у јавној и службеној употреби језика. Република Србија још увек није ове препоруке учинила саставним делом прописа и званичне комуникације (чак) ни државних органа.

Према последњим истраживањима, у Републици Србији и даље је пристуна појава принудних бракова, нарочито међу ромском популацијом, комбинованих са трговином људима.⁴ Заштитник грађана примио је и информацију од једне локалне организације цивилног друштва о ванбрачној заједници двоје малолетника (14 и 15 година) ромске националности. Питање малолетничких бракова код Рома не може се сматрати, па тиме ни толерисати само као питање обичајног права, имајући у виду штетне последице по здравствени, образовни и економски статус детета. При томе треба имати у виду и одредбе Конвенције о укидању свих облика дискриминације жена (CEDAW), које је Србија земља уговорница, да је потребно предузимати све расположиве мере ради измене или укидања обичаја и праксе који представљају дискриминацију жена и девојчица. Економска криза и сиромаштво утичу на повећање миграција што носи ризик за грађане да постану жртве трговине људима. Број жртава и обим трговине људима готово је немогуће утврдити са апсолутном тачношћу. Ово је делом последица непостојања заједничких критеријума свих актера у борби против трговине људима за идентификацију жртава, али и последица непостојања обједињеног система сакупљања података, који би се примењивао уз обавезу поштовања приватности и идентитета жртава.

Родно засновано насиље присутно је у високом проценту и с бројним трагичним последицама. Према подацима на које је Заштитник грађана указивао у Редовним годишњим извештајима, у 2011. години забележено је 46 случајева насиља када је партнерка убијена, у 2012. години било је 36 случајева жена које је убио партнер, а до краја јуна 2013. године забележено је већ 22 случаја убиства жене од стране партнера, због чега је настављен рад Заштитника грађана усмерен на контролу примене прописа којима се штити право жена.

Уочава се да законом прописане мере нису доследно спровођене у пракси, да у случајевима пријаве насиља над женама нема одговарајуће међусекторске сарадње и јасно дефинисаних правила поступања запослених код пријаве насиља у породици. Општи протокол о поступању и сарадњи установа, органа и организација у ситуацијама насиља над женама у породици и у партнерским односима⁵ начелно је утврдио поступање надлежних органа у случајевима породичног насиља, али су надлежна министарства каснила са доношењем посебним протокола. Стога је Заштитник грађана крајем 2012. године упутио Мишљење са препоруком министарствима унутрашњих послова, рада, запошљавања и социјалне политике и правде, у којем је утврдио да су ови органи пропустили да у предвиђеном року од годину дана од усвајања Општег протокола донесу своје посебне, ресорне протоколе о поступању. Министарство унутрашњих послова и Министарство рада, запошљавања и

³ Recommendation N0 R(90)4 of the Committee of Ministers to member states on the elimination of sexism from language. Доступно на: <https://wcd.coe.int/com/intranet>

⁴ За више информација видети: В. Николић Ристановић et Al, *Дискриминација жена на тржишту рада у Србији*, Виктимолошко друштво Србије, Београд, 2012.

⁵ Општи протокол доступан на: http://www.gendernet.rs/files/dokumenta/Domaci/Opsti_protokol.pdf

социјалне политике су у првом кварталу 2013. године доставили Заштитнику грађана посебне протоколе и тиме испунили препоруку. Министарство правде и државне управе је у сарадњи са делегацијом Европске уније у Србији, приступило формирању радне групе са циљем израде секторског протокола и о томе обавестило Заштитника грађана. Заштитник грађана ће наставити да прати примену ове препоруке.

Заштитник грађана је у 2012. обновио⁶ своју Иницијативу за измене Кривичног законика које се тичу родно заснованог насиља и од Министарства правде и државне управе добио одговор да ће Министарство у другој фази измена Кривичног законика узети у обзир и предлоге Заштитника грађана садржане у овој Иницијативи.

Заштитник грађана указује да је неопходно да се потврди Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици, чиме би се наставио започети процес усклађивања правног оквира за заштиту жена од партнерског насиља, што је својим Закључком поводом разматрања Редовног годишњег извештаја Заштитника грађана за 2012. годину потврдила и Народна скупштина Републике Србије.⁷ Заштитник грађана поздравља што је Влада Републике Србије у јуну 2013. године доставила Народној скупштини Предлог закона о потврђивању ове Конвенције, а Скупштински одбор за права детета, крајем септембра, подржао Предлог тог закона.

Као један од основних приоритета Републике Србије неретко се истиче предузимање активности свих релевантних институција и органа јавне власти да предлажу, прате и примењују мере којима би се стимулисало рађање, с обзиром на драстично опадање наталитета у Републици Србији последњих деценија. Упркос томе, положај трудница је често посебно неповољан. У пракси се теже запошљавају и нередовно им се исплаћују накнаде зарада за време трудничког, породилског и одсуства ради неге детета. Тако је, на пример, делујући по притужбама трудница и породиља које су указале да не могу делотворно да остваре признато право на накнаду зараде за време трудничког боловања и породилског и одсуства ради неге детета зато што послодавац није у могућности или избегава своју обавезу, Заштитник грађана у поступку контроле правилности и законитости рада утврдио да инспекција рада не поступа економично и ефикасно, иако Република Србија обезбеђује средства у буџету за ову намену. Други чест проблем чијем се решавању коначно приступило, изменама Закона о раду, је непродужавање уговора о раду трудницама запосленим на одређено време.⁸

Заштитник грађана се континуирано бави питањем здравствене заштите и здравственог осигурања жена.⁹ Реактуализовано је питање овере здравствених књижица трудницама и породилјама чији послодавци нису уплатили порезе и доприносе, као и проблем предузетница (трудница и породилја) које су оствариле право на репрограма доспелих пореза и доприноса, али не могу да овере здравствену књижицу. Заштитник грађана је, такође, у поступку контроле утврдио да Републички фонд за здравствено осигурање крши право детета на здравствено осигурање и здравствену заштиту када децу оставља без оверених здравствених књижица због тога што трећа лица (послодавци родитеља, односно чланова породице преко којих су деца осигурана) нису извршила своју законску обавезу уплате доприноса. Након измена Правилника о исправи о здравственом осигурању и посебној исправи за коришћење здравствене заштите¹⁰, обезбеђено је да се деци која су осигурана као

⁶ Првобитно, Заштитник грађана је исту Иницијативу упутио Министарству правде октобра 2011, али од тадашњег министарства није добио писани одговор.

⁷ „Службени гласник РС”, број 57/13.

⁸ Видети више у делу овог извештаја о праву на рад и правима по основу рада.

⁹ Напомињемо да када се ради о уоченим проблемима који обухватају више права, нпр. право на рад, заштиту породице и здравствено осигурање, у Извештају су објашњени у сегменту којем претежније припадају.

¹⁰ Правилник о изменама и допунама Правилника о исправи о здравственом осигурању и посебној исправи за коришћење здравствене заштите („Службени гласник РС”, број 96/12).

чланови породице осигураника за које послодавац до 9. августа 2011. није редовно измиривао допринос за здравствено осигурање издаје потврда за коришћење здравствене заштите – али не и у случајевима када је послодавац, престао да измирује своје обавезе после тог датума. Заштитник грађана наставља да прати стање у овој области с циљем изналажења трајног решења. Проблем здравственог осигурања како трудница и породиља, тако и деце, указује на пропуст државе да успостави финансијску дисциплину и да последице пропуштања државе не смеју да трпе деца и жене, које су притом додатно осетљива група када су труднице и породиље.

Уочен је тренд повећања броја притужби којима једнако и жене и мушкарци указују на неједнак третман у поступку биомедицински потпомогнуте оплодње (БМПО) на терет средстава Републичког фонда за здравствено осигурање (РФЗО). Наиме, ово право се не може остварити у случајевима када један партнер из раније везе има дете, а други се суочава са проблемом неплодности, затим, када је започет поступак оплодње током кога један партнер премине (мушкарац који је замрзнуо сперму и потписао изјаву о сагласности да се поступак настави) и најзад, због одсуства јасно дефинисаних и прописаних правила поступања надлежних органа и установа како би жена пре навршене 40 године старости остварила право.

Заштитник грађана подсећа и да је Повереник за заштиту равноправности, поступајући по притужбама, утврдио да су дискриминаторне одредбе општих аката којима се уређује начин спровођења БМПО, односно поступање у области признавања права на здравствено осигурање страним држављанкама, те да нису предузете мере надлежних органа да се пропуст отклони. То за последицу има да се грађани и даље обраћају Заштитнику грађана, који сагласно законским овлашћењима, утврђује да ли органи поступају правилно и законито.

Новина су притужбе страних држављанки удатих за домаће држављане, које док не стекну држављанство не могу да остваре право на здравствено осигурање по домаћим прописима у ситуацији када супруг није запослен, односно када је корисник права по основу социјалне заштите.

Упркос статистичким подацима да је Република Србија високо позиционирана по учесталости оболевања, али нажалост и по стопи смртности од карцинома дојке и грлића материце¹¹, Републички фонд за здравствено осигурање је Правилником о садржају и обиму права на здравствену заштиту из обавезног здравственог осигурања и партиципацији за 2012. умањio обим права на превентивне гинеколошке прегледе на терет средстава Фонда тако што је уместо једном годишње, предвиђено да се то право остварује једном у три године.

Већи број родитеља обраћао се Заштитнику грађана захтевом да истражи случајеве тзв. „несталих беба“. Они тврде да су њихова деца, за коју су им у породициштим саопштили да су преминула, противзаконито одузета и дата другим лицима. Родитељи нису имали могућности да виде своју наводно преминулу децу, нити да их сахране, а годинама након тога долазили су до докумената који су изазивали сумњу у то да су деца преминула. Заштитник грађана је истраживао више таквих случајева, што је 2010. године резултирало Посебним извештајем о случајевима тзв „несталих беба“ са препорукама. Једна од препорука била је да Република Србија донесе посебни закон којим ће се омогућити истрага сваког случаја, како би родитељи деце добили ауторитативан и на свим чињеницама заснован одговор о судбини своје деце. И поред препорука, па и одређених активности државних органа, такав закон није донет, нити су случајеви истраживани.

У великој мери се наслањајући на Посебан извештај Заштитника грађана из 2010. године, Европски суд за људска права донео је, 26. марта 2013. године, пресуду у вези са једним од случаја тзв. „несталих беба“. Пресудом је, поред накнаде штете подносиоцима представке,

¹¹ За више информација видети: www.ecca.info/cervical-cancer/cervical-cancer-rates.html и www.screeningsrbia.rs

Републици Србији стављена обавеза да у року од једне године успостави механизам истраге по пријавама родитеља, а суд је стао на становиште да би најбољи начин за то био доношење посебног закона онако како је то препоручио Заштитник грађана. Ова пресуда постала је коначна септембра 2013. године, и од тада почиње да тече рок од једне године у коме Србија треба да успостави механизам који ће у највећој могућој мери расветлити све случајеве које родитељи буду пријавили.

Како би се унапредила родна равноправност и заштита породице, мајки и деце, Заштитник грађана сматра неопходним да:

1. Народна скупштина потврди Конвенцију Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици.
2. Министарство рада, запошљавања и социјалне политике припреми конкретне мере за делотворнију заштиту права и унапређење положаја трудница, породиља и мајки, као посебно осетљиве групације жена.
3. Ресорна министарства прате примену стратегија за побољшање положаја жена, односно активности утврђених акционим плановима за спровођење појединачних стратегија.
4. Министарство правде и државне управе припреми Предлог закона о пружању бесплатне правне помоћи, којим би се унапредио положај великог броја жена, посебно жртава породичног насиља.
5. Кривични законик буде усклађен са Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања и Конвенцијом Савета Европе о превенцији и борби против насиља у породици, сагласно поднетој Иницијативи Заштитника грађана.
6. Буде ратификован Опциони протокол уз Конвенцију о правима детета о процедури подношења притужби Комитету за права детета, који је Србија потписала фебруара 2012. године.
7. Механизми на основу којих се може пратити број деце у Републици Србији, нарочито оне која се налазе у осетљивом положају или осетљивим ситуацијама и којој је потребна помоћ и подршка државе, буду успостављени.
8. На свако дете, које није осигурано као члан породице осигураника или права из обавезног здравственог осигурања не остварује као члан породице осигураника, буду примењене одредбе закона које се односе на припаднике осетљивих група, који су изложени повећаном ризику оболевања.
9. Министарство рада, запошљавања и социјалне политике континуирано спроведе надзор над применом родне равноправности и политика једнаких могућности у јединицама локалне самоуправе односно државних органа на републичком нивоу.
10. Министарство правде и државне управе и Републички секретаријат за законодавство предложи мере за увођење родно осетљивог језика у рад државних органа, укључујући писање закона и других аката.
11. У јединицама локалне самоуправе буду успостављени успоставити механизми за родну равноправност и предузете друге мере за имплементацију и праћење примене Закона о равноправности полова на локалном нивоу.

Право на рад (члан 6) и права по основу рада (члан 7)

Заштитник грађана, од оснивања, бележи стални раст броја притужби које се односе на повреду права на рад и повреду права по основу рада. Грађани су се обраћали Заштитнику грађана указујући на проблеме, како у проналажењу одговарајућег запослења и спровођењу поступка при запошљавању, тако и у примени одредаба закона и општих аката који регулишу област радних односа. Знатан број притужби односио се и на начин престанка радног односа и немогућност бивших запослених да, након престанка радног односа, остваре права по основу рада. У највећем броју случајева, притужиоци су указивали на непоштовање одредаба Закона о раду¹² од стране приватних послодаваца, а у нешто мањем броју су изражавали незадовољство због повреда њихових права по основу рада у органу државне управе, јавној служби и органу јединице локалне самоуправе. При томе треба нагласити да Заштитник грађана није овлашћен да контролише поштовање права грађана у раду послодаваца који нису органи власти, односно носиоци јавних овлашћења.

Из притужби грађана евидентно је да сматрају да се у Републици Србији и даље посао добија и задржава захваљујући партијској припадности, родбинској или некој сличној вези, или корупцији.

Од Заштитника грађана је тражена и заштита од злостављања на раду по основу припадности одређеној политичкој странци. Запажено је и да се велики број грађана притуживао на политизацију и када је у питању запошљавање, али и када се одлучивало о престанку радних односа запослених који су проглашавани „технолошким вишком“.

Иако је Законом о раду радни однос на одређено време ограничен на годину дана, запослени овакав статус задржавају и по више година. Запажено је да послодавци у настојању да избегну примену ове одредбе Закона закључују уговоре о раду са запосленима распоређујући их на друга радна места, а они настављају фактички да обављају исте послове. Заштитник бележи да је 2013. године усвојен Закон о изменама и допунама Закона о раду усмерен на додатну заштиту трудница и породиља.¹³ Постојећа одредба по којој за време трудноће, породилског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета, послодавац не може запосленом да откаже уговор о раду, ојачана је одредбом да се запосленом рок за који је уговором засновао радни однос на одређено време продужава се до истека коришћења права на одсуство.

Избегавање пријављивања ангажованих радника на обавезно социјално осигурање, односно тзв. „рад на црно“ и даље представља чест разлог обраћања Заштитнику грађана. У оваквим случајевима, ангажовани радници су без редовних зарада, без уплаћених пореза и доприноса, без елементарних права по основу рада, суочени с дилемом да ли пријавити послодавца и ризиковати губитак посла, или остати на раду непријављен, готово без икаквих права. Присутан је и проблем што се грађани услед поменутог страха од губитка посла обраћају инспекцији рада, или Заштитнику грађана, тек онда када остану без посла и када је доказивање права могуће искључиво у судском поступку који дуго траје и претпоставља материјалне трошкове.

Заштитник грађана упозорава да је великом броју грађана угрожена egzистенција неисплаћивањем или нередовним исплаћивањем зарада. Једнако су угрожена права запосленог и на друга примања, попут накнаде зараде за време привремене спречености за рад, накнаде за прековремени рад, за рад ноћу, неисплаћивање јубиларних награда, неисплату отпремине и слично.

Иако је законска обавеза послодавца да осигура запослене на обавезно социјално осигурање и изврши уплату доприноса, честа су кршења тих законских обавеза, због чега велики број

¹² „Сл. гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009 и 32/2013.

¹³ Закон о изменама и допунама Закона о раду („Сл. гласник РС“, бр. 32/2013).

грађана нема у потпуности регулисан стаж осигурања и не може да оствари пуно право на пензију. Посебан проблем представљају случајеви у којима наведене обавезе нису извршене, а послодавац је брисан из регистра привредних друштава, на неки од законом предвиђених начина. Неретко постоје и судске пресуде које у оваквим случајевима није могуће извршити, иако је утврђено право, односно потраживање, тужиоца. Иако је наплата и контрола уплате доприноса за обавезно здравствено и пензијско и инвалидско осигурање обавеза државе, због неизвршавања те законске обавезе послодаваца, највише испаштају запослени који из тог разлога не могу да остваре право на пензију, или на здравствену заштиту.

У својим јавним иступима, Заштитник грађана је у више наврата тражио да држава реагује одлучније против послодаваца који не уплаћују доприносе. Указивао је и на неефикасно поступање органа који врше контролу правилности и законитости рада послодаваца, као и на неефикасност санкција које се неблаговремено (када грађанин више нема могућности да реализује своје право) примењују према послодавцима који своју обавезу уплате доприноса не поштују.

Народна скупштина је својим Закључком поводом разматрања Редовног годишњег извештаја Заштитника грађана за 2012. годину¹⁴ подржала став Заштитника грађана истичући да „очекује да Влада мерама за оживљавање привреде и запошљавања, обезбеди остваривање права на рад и по основу рада, као основног људског права, и да одговарајућим мерама обезбеди јачање кадровских и других капацитета и ефикасније поступање инспекције рада, поштри контролу наплате и уплате доприноса за обавезно здравствено, пензијско и инвалидско осигурање од стране послодаваца, као и да се стара да се против прекршиоца закона предузму све законом прописане мере.“

Економска криза која обележава овај извештајни период утицала је и на то да су запослени осећали велику бојазан од губитка посла, али и од последица доношења незаконитих одлука о престанку радног односа, уз додатне тешкоће због неиспуњавања обавеза послодаваца.

Посебно је тешко када становништво на КиМ трпи последице некоректног поступања органа власти Републике Србије. Заштитник грађана је утврдио да су представници Владе тражили од грађана српске националности да напусте посао у локалним органима привремених институција КиМ, које су под контролом Приштине, уз обећање да ће им заузврат, у складу са закључцима Владе Републике Србије, бити обезбеђен посао у институцијама Републике Србије. Десетине грађана је дало отказе, а ни после више од четири године обећање које им је дато није испуњено. Имајући на уму моралну обавезу, због тешких последица на живот већег броја грађана које је изазвало такво некоректно поступање, Заштитник грађана је Влади Републике Србије упутио мишљење да преко Канцеларије за Косово и Метохију и других државних органа, на све законите начине а без даљег одлагања, помогне у запошљавању грађана који су послушали позив представника власти Републике Србије и остали без посла.

Заштитнику грађана обратио се и један број притужилаца, незадовољних законском регулативом која не омогућава враћање на рад запосленима у Министарству унутрашњих послова којима је престао радни однос због безбедносних сметњи. Наиме, одредбама Закона о полицији¹⁵ који је важио до 2009, било је прописано да полицијском службенику, односно другом запосленом, радни однос престаје и ако током његовог рада у Министарству настану безбедносне сметње, одређене овим законом, због којих са њим радни однос не би ни био заснован да су у време заснивања постојале. У примени таквог прописа дешавало се да полицијски службеник правноснажном судском пресудом буде оглашен невиним, али да не може да се врати на посао јер је против њега био покренут кривични поступак, што представља безбедносну сметњу.

¹⁴ „Службени гласник РС“, број 57/13.

¹⁵ „Службени гласник РС“, број 101/05.

Заштитник грађана бележи већи број притужби на поступање инспекције рада, најчешће због недовољног ангажовања тог органа или непредузимања одговарајућих законских мера у поступцима инспекцијског надзора.

Уочено је да инспекција рада у највећем броју случајева поступа тек по пријави заинтересованих лица, ређе по службеној дужности, па се неправилности у области радних односа констатују неблаговремено, односно у тренутку када више не постоји могућност да запослени оствари своја права, нити законски основ да инспекција рада врши надзор (дуже блокаде рачуна, стечајни поступци у којима је немогуће наплатити потраживања због мале стечајне масе, ликвидација о којој запослени нису обавештени и сл.). Неопходна је већа иницијатива овог органа на спречавању повреда права на рад и по основу рада и благовремена заштита права запослених. Потребна су и конкретнија овлашћења инспекције, као и већа одговорност за непредузимање потребних инспекцијских радњи и невршење овлашћења.

Заштитник грађана закључује да је:

1. Неопходна измена прописа како би се обезбедило остваривање права запослених у случајевима када послодавац није измирио своје обавезе и уплатио доприносе.
2. Потребно да министарство надлежно за рад, запошљавање и социјалну политику ради ефикаснијег поступања инспекције рада повећа броја инспектора, прошири надлежности инспекције, побољша техничке услова рада и предложи измене прописа ради ефикаснијег установљивања и кажњавања рада на „црно“.
3. Неопходно да инспекција рада исказе виши степен иницијативе и да покреће поступке по службеној дужности када има довољно чињеница које указују на неопходност спровођења инспекцијског надзора.

Право на оснивање и удруживање у синдикате (члан 8)

Иако су Законом о Војсци Србије¹⁶, још 2007. године, професионални припадници Војске Србије добили право на синдикално организовање, по први пут у историји Србије, нису могли у пракси да га остваре због недоношења прописа Владе, којим би се то право, законом гарантовано, ближе уредило. Заштитник грађана је указивао на што ургентније заокруживање нормативног оквира и омогућавања припадницима оружаних снага да уживају једно од основних права, заговарајући концепт припадника оружаних снага као „грађана у униформи“.

Влада је 2011. године усвојила Уредбу¹⁷ која омогућава професионалним припадницима Војске Србије да слободно оснивају синдикате. По Уредби, послодавац, односно команде, јединице и установе Војске Србије професионално везане за Министарство одбране дужне су да обезбеде услове за рад синдикалних организација у њима.

У овом тренутку пет постојећих синдиката¹⁸ у Министарству одбране и Војсци Србије има укупно око 1.700 чланова. У Министарству одбране и Војсци Србије запослено је око 40.000 људи.

Заштитник грађана до сада није примио ниједну притужбу професионалног припадника Војске Србије да је као члан синдиката био позван на одговорност или стављен у

¹⁶ „Службени гласник РС”, бр. 116/07 и 88/09, члан 14.

¹⁷ Уредба о синдикалном организовању професионалних припадника Војске Србије, „Сл. гласник РС”, број 29/11.

¹⁸ То су: Асоцијација слободних и независних синдиката припадника Војске Србије; Удружени синдикати Србије „Слога“ Војномедицинске академије; Удружени синдикати Србије „Слога“ Министарства одбране; Синдикат ваздухопловних техничара Војске Србије; и Војни синдикат Србије.

неповољнији положај у погледу услова рада или статуса у служби нити да му је престала служба у Војсци Србије због учешћа у синдикалним активностима.

Право на социјалну сигурност (члан 9)

Област социјалне заштите јесте област у којој притужбе подносе припадници најрањивијих група који се налазе у стању социјалне потребе и којима је често угрожена и сама егзистенција, те је став Заштитника грађана да органи управе и установе социјалне заштите треба да уложе натпросечан напор да приликом поступања и одлучивања о правима наведених лица поступају ефикасно, благовремено и у разумном року. То посебно због тога што неажуран и неефикасан рад субјеката социјалне заштите ствара социјалну несигурност и доводи до стања социјалне угрожености кориснике социјалне заштите, као најосетљивије категорије становништва.

Заштитник грађана по притужбама грађана веома често врши контролу рада центара за социјални рад, и при томе утврђује најразличитије пропусте, што доказује да Министарство недовољно делотворно врши послове из свог делокруга, да надзор који према закону спроводи није довољан, нити да му грађани поклањају довољно поверења.

Заштитник грађана не може а да не похвали примере изузетне професионалности, пожртвованости и рада у непримено тешким професионалним условима који постоје у појединим установама социјалног старања.

Финансијска подршка породици и деци

Положај породица деце са сметњама у развоју и инвалидитетом и деце оболеле од тешких и(ли) ретких болести је посебно тежак, што говори о неделотворности Законом о социјалној заштити¹⁹ уређеног облика подршке незапосленим родитељима који непосредно негују своје дете са сметњама у развоју, инвалидитетом, односно болесно дете,²⁰ на шта Заштитник грађана континуирано указује у својим Годишњим извештајима.²¹ Породице које се непосредно брину о деци којој је потребна непрестана нега, не добијају ни приближно одговарајућу подршку друштва, како би деца са сметњама у развоју и инвалидитетом остала у породицама, што је Република Србија поставила као један од циљева деинституционализације, односно трансформације резиденцијалних установа за децу.

Заштитник грађана је маја 2013. године упутио Предлоге закона о изменама и допунама Закона о раду и Закона о финансијској подршци породици са децом. У припреми предлога закона консултовани су родитељи деце којој је неопходна стална родитељска нега и помоћ, удружења која се баве заштитом и унапређењем положаја деце са сметњама у развоју и инвалидитетом и тешко болесне деце и удружења која заступају права и интересе особа са инвалидитетом, а предлоге је својим потписима подржало преко 60.000 грађана.

Предлози уводе нова права родитељима деце са сметњама у развоју и инвалидитетом и тешко болесне деце којој је потребна стална нега и помоћ: рад са скраћеним радним временом једном од родитеља детета са сметњама у развоју и инвалидитетом или тешко болесног детета старијег од пет година; забрану ноћног рада и прерасподеле радног времена без сагласности родитеља; накнаду незапосленом родитељу који негује дете коме је

¹⁹ „Службени гласник РС“, број 24/11.

²⁰ Члан 94. став 6. Закона о социјалној заштити: „Један од родитеља који није у радном односу, а који најмање 15 година непосредно негује своје дете које је остварило право на увећани додатак за помоћ и негу другог лица у смислу ст. 1. и 2. овог члана, има право на посебну новчану накнаду у виду доживотног месечног новчаног примања у висини најниже пензије у осигурању запослених, кад наврши општи старосни услов за остваривање пензије према прописима о пензијском и инвалидском осигурању, ако није остварио право на пензију.“

²¹ Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину, Заштитник грађана, Београд, 2011, стр. 55. Доступно на: www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/godisnji-izvestaji

неопходна стална нега и помоћ. Заштитник грађана је имао у виду чињеницу да је у најбољем је интересу деце са сметњама у развоју и инвалидитетом и тешко болесне деце да се о њему брину њихови родитељи, уз доступне услуге у заједници које су усмерене ка укључивању детета у заједницу, његово/њено осамостаљивање у највећој могућој мери, што истовремено омогућава родитељима да се радно и професионално ангажују и остварују, а себи и члановима породице обезбеђују егзистенцију и финансијску независност. Када су, међутим, услуге детету и породици недоступне, одговорност је државе да обезбеди подршку родитељима који сами те услуге пружају свом детету. Обавеза је државе да обезбеди додатну подршку родитељима деце којој је потребна стална нега и помоћ, онда када услуге неге и помоћи није могуће обезбедити у оквиру постојећег система услуга у заједници (у систему здравствене, односно социјалне заштите, бриге о деци, мера подршке у образовању и услуга у локалној заједници) и за време док су те услуге недоступне.

Народна скупштина је Закључком поводом разматрања Редовног годишњег извештаја Заштитника грађана за 2012. годину²² оценила да је потребно изградити јединствен, централизован и стандардизован систем прикупљања и анализе података о положају свих категорија деце, а посебно података о броју деце са сметњама у развоју, инвалидитетом или степеном болести која захтева присуство њихових родитеља или нечије друго трајно присуство, као и прикупљање и анализу резултата примене законских решења у овој области. Истим Закључком, Народна скупштина је задужила Владу да је у року од годину дана обавести о поступању надлежних органа државне управе и ималаца јавних овлашћења на нивоу Републике по овој препоруци.

Закон о финансијској подршци породици са децом, чији је један од циљева и унапређивање животног стандарда материјално угрожених породица и деце, онемогућава да одређене припадљивости оствари дете чији су родитељи – а пре свега мајка - страног држављанства. Чак и дечји додатак, који је приход који припада детету, није могуће остварити уколико је родитељ који непосредно брине о детету, страни држављанин, чак и када је дете држављанин Републике Србије. Остваривање овог права детета условљено је и чињеницом да родитељ остварује право на здравствену заштиту преко Републичког фонда за здравствено осигурање, те ово право дете неће остварити уколико родитељ – из било ког разлога, па и услед несавесности трећих лица – не може да оствари право на здравствено осигурање.

Заштитник грађана подржао је иницијативу Аутономног женског центра за увођење алиментационог фонда из којег би се финансијала подршка деци којој родитељ, који је судском одлуком обавезан да плаћа алиментацију, то не чини. Иницијативу је Заштитник грађана упутио Министарству правде и државне управе са предлогом да се изнађу решења којима би се обезбедила ефикасна наплата потраживања од старне несавесних родитеља.

Деца без родитељског старања

За разлику од хранитељства које је облик привремене заштите детета и које се убрзано развијало током протеклих година, усвојење као облик трајне породичноправне заштите детета недовољно је коришћен. У протеклих седам година, број усвојене деце у једној години није прешао 147, а у 2012. је дошло и до значајног пада у броју усвојења - усвојено је 105 деце.²³ Према подацима Министарства рада, запошљавања и социјалне политике, изнетих на седници Скупштинског одбора за права детета, велики број деце старости до десет година се по више година налази у хранитељским породицама, иако имају општу подобност за усвојење или испуњавају услове да такву подобност стекну. У овом тренутку, у току је поступак

²² „Службени гласник РС“, број 57/13.

²³ Подаци доступни на интернет страници Републичког завода за социјалну заштиту:

<http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/izvestajoradu2013/IZVESTAJ%20CSR%202012%20FIN1.pdf>.

ревизије породичноправне заштите деце старости до 10 година, у свим органима старатељства у Србији.

Пензијско и инвалидско осигурање

Заштитник грађана контуирано прима већи број притужби грађана које се односе на проблеме приликом остваривања права из пензијског и инвалидског осигурања пред надлежним организационим јединицама Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање (РФПИО).

Највећи број притужби односио се на неоправдано дуго трајање поступка пред првостепеним и другостепеним органом РФПИО, при чему се најчешће радило о нерешавању по захтевима за остваривање права на пензију, затим о нерешавању по жалбама и о недоношењу решења првостепеног органа у поновном поступку. Те пропусте у раду РФПИО је у највећем броју случајева отклањао пошто Заштитник грађана покрене поступак контроле, односно поступао је по његовој препоруци.

Пропусте који се односе на обавезивање корисника на повраћај погрешно обрачунатог и исплаћеног износа пензије, РФПИО је једним делом отклонио на начин да је његов Управни одбор донео одлуку о отпису дуга, под одређеним условима, осигураницима који су имали преплату пензије.

Неажурна матична евиденција представља пропуст који је утврђен и у случају обавезивања на повраћај преплаћеног износа пензије, будући да у одређеном броју случајева до преплате долази управо због грешке у матичној евиденцији РФПИО (погрешно обрачуната висина пензије или податак да се ради о пензији оствареној по домаћим прописима, без података о иностраном делу пензије и сл.).

Заштитник грађана је априла 2011, утврдивши пропусте у раду који спадају у кршење начела добре управе, видљиве кроз низ процедуралних пропуста, неефикасни и нестручни рад, упутио препоруку РФПИО.²⁴ Треба нагласити да након покретања поступака контроле законитости и правилности рада од стране Заштитника грађана, РФПИО готово по правилу исправља уочене неправилности, али и то да се идентични пропусти понављају, што указује на то да РФПИО делује у појединачним случајевима, али да изостаје системско решавање проблема.

„Косовске пензије“

Питање тзв. „косовских пензија“ захтевао је посебну пажњу. Заштитник грађана је примио велики број притужби грађана (око 150), који имају или су имали пребивалиште или су целокупан или део стажа осигурања остварили на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија. Њима је од 1999. онемогућено остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања. Таквих грађана има много више него што их се обратило Заштитнику грађана. Неки од њих су примали пензију, која је без икаквог правног основа обустављена, а неки су поднели захтев за пензију о коме никада није одлучено.

РФПИО је у поступку који је покренут истакао да је коришћење права на пензију одређеном броју корисника „само привремено ограничено“, док се настали проблем не реши у склопу свеукупних питања и проблема који постоје између институција Републике Србије и Привремене међународне управе на КиМ.

Заштитник грађана је, имајући у виду пресуду Европског суда за људска права у Стразбуру у предмету Грудих против Србије, примљене притужбе и чињенице утврђене током спроведених поступака, као и релевантне прописе, упутио Влади Републике Србије мишљење у којем је истакао да је РФПИО начинио пропусте у раду, јер је обуставио исплате пензија осигураницима који су имали пребивалиште на територији АП Косово и Метохија, а

²⁴ Видети више на: www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/1345-2011-04-19-07-46-29.

којима је право на пензију претходно утврђено на основу правноснажних и извршних одлука. Мишљењем је Влади препоручено да предузме све неопходне и целисходне мере како би омогућила правичну исплату пензија осигураницима, чиме би допринела спровођењу одлука Европског суда за људска права у Стразбуру и намирењу свих дуговања Фонда по основу правноснажних решења тог органа. На тај начин омогућило би се остваривање права грађана зајамчених Уставом Републике Србије и Европском конвенцијом о људским правима. Новчани износ који Република Србија дугује по овом основу је огroman.

Заштитник грађана подсећа да на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија (КиМ) није у могућности да остварује своје надлежности на начин прописан Уставом и Законом. Сходно оперативном ставу 11(j) Резолуције 1244(1999) Савета безбедности, УНМИК је обавезан да штити и унапређује људска права на КиМ. Према доступним информацијама и на основу навода из притужби, грађани на КиМ, посебно они неалбанске националности који живе у енклавама, таоци су текућих политичких процеса и суочавају се са кршењима права непојмљивим у остатку данашње Европе.

Сумирајући, Заштитник грађана сматра да је:

1. Неопходно да министарство надлежно за рад, запошљавање и социјалну политику благовремено, законито и ефикасно предузима све неопходне мере када је реч о вршењу контролних овлашћења над радом центара за социјални рад и да, с посебном пажњом, предузима мере које се односе на заштиту права рањивих група.
2. Потребно да РФПPIO побољша рад како би ефикасније поступао по захтевима грађана за остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања, да унапреди међусобну сарадњу филијала и ефикасније сарађује с иностранним фондовима.
3. Даље пристуна потреба за унапређењем рада РФПPIO, а у циљу постизања ажурности у раду и побољшању комуникације с грађанима.

Право на одговарајући животни стандард (члан 11)

Увиђајући да је „људско право на одговарајуће становање, које проистиче из права на одговарајући животни стандард од централног значаја за уживање економских, социјалних и културних права“²⁵, те да се оно „не може се посматрати изоловано од других људских права која су гарантована у оба Међународна пакта и у другим одговарајућим међународним инструментима“²⁶, Заштитник грађана је с посебном пажњом пратио поступак исељавања неформалних, превасходно ромских, насеља у Београду, извршених 2012. године.

Припадници ромске националне мањине због сиромаштва, услова живота и нерешених статусних питања, али и неоправдано спорог институционалног решавања проблема обезбеђивања услова за заштиту националног идентитета немају исте шансе као припадници других националних мањина да остварују призната „мањинска“ права.

Стратегија за унапређење положаја Рома, коју је Влада донела 2009, помогла је да се делимично ублаже проблеми сиромаштва Рома, али нема показатеља који указују на то да она суштински доприноси стварању нормативних и фактичких услова за њихово отклањање. Акциони планови за остваривање Стратегије још увек нису донети, а унапређење положаја Рома приметно је тек у појединим локалним самоуправама.

Решавање проблема како сиромаштва Рома, тако и оних који се односе на фактичко остваривање права на заштиту етничког, језичког и културног идентитета захтева: детаљно планирање, координацију послова и повезивање више система државне управе; надзор над применом мера у локалним самоуправама; осмишљавање мера за обезбеђивање фактичке

²⁵ Параграф 1 Општег коментара бр.4.

²⁶ Параграф 9 Општег коментара бр.4

једнакости и друго. Упркос томе, у управи се не развијају потребни организациони, кадровски и финансијски ресурси. Ово запажање потврђује пример да приликом расељавања становника претежно ромске националности из неформалног насеља поред „Белвила“ на Новом Београду²⁷, али и из других неформалних насеља, није било ефикасне координације и надзора од стране било ког државног органа извршне власти. Зато није ни било могуће да се у тако сложеној активности, коју су практично у целини спровеле градске власти, обезбеди поштовање свих стандарда које Република својим прописима гарантује. Последица тога су многобројни проблеми с којима се суочавају и становници новоформираних контејнерских насеља у Београду, али и Градска управа града Београда и остале локалне самоуправе у које су расељени становници насеља, јер не располажу механизмима неопходним за спровођење пуне друштвене интеграције Рома.

Након праћења расељавања неформалног насеља поред „Белвила“²⁸, и препорука које је Заштитник грађана упутио локалним самоуправама у које су његови житељи расељени, обезбеђен је трајан смештај сиромашних ромских породица у Жабљу, Лесковцу и Сурдулици, а привремени смештај у још девет локалних самоуправа. Инсистирање Заштитника грађана да расељавање породица у „контејнерска“ насеља у Београду није мера интеграције већ привремено решење, допринело је томе да градска управа предузима мере да обезбеди решавање проблема Рома сагласно Стратегији за унапређење положаја Рома Владе Републике Србије.

Заштитник грађана је упутио препоруке и органима државне управе да уреди поступање органа јавне власти приликом расељавања неформалних насеља и обезбеде заштиту људских права грађана који се расељавају. Препоруке нису спроведене, а карактеристичан је био став Министарства рада, запошљавања и социјалне политике које, упркос томе што је Законом о министарствима²⁹ задужено за интеграцију Рома у локалним заједницама, сматра да је спровођењем мера предвиђених Законом о социјалној заштити³⁰ које се остварују у центрима за социјални рад обезбедило услове трајне интеграције расељених Рома. Резултат таквог тумачења друштвене интеграције јесте да се већина расељених Рома вратила у Београд, а да при томе нису обезбеђени ни услови одрживе интеграције за оне који су плански смештени у новоформирана београдска контејнерска насеља.

Учествујући у раду Управног одбора који се стара о интеграцији Рома расељених из неформалних насеља испод моста „Газела“ и поред „Белвила“ заменик Заштитника грађана за права националних мањина је битно допринео установљавану ефикаснијег планирања и спровођења активности њихове социјално-економске интеграције. Инсистирање на томе да се успостави ефикасан систем управља процеса социјално-економске интеграције условило је да се у његово спровођење укључило, сходно Закону, Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, чиме су створене претпоставке да се успостави систем одговорног руковођења и праћења овог процеса.

Треба на овом месту истаћи и да Влада Аутономне покрајине Војводине континуирано јача организационе, кадровске и материјалне капацитете своје Канцеларије за инклузију Рома која је задужена да планира, координира и прати спровођење мера за унапређење положаја Рома. Поред тога, у Секретаријату за привреду, запошљавање и равноправност полова установљена је посебна организациона јединица која се бави проблемима запошљавања Рома.

²⁷ Целовит Извештај са препорукама о расељавању неформалног ромског насеља поред „Белвила“ доступан је на: www.ombudsman.pravamanjina.rs.

²⁸ „Белвил“ извештај, *ibid*.

²⁹ „Службени гласник РС“ број 16/11. и „Службени гласник РС“, број 72/12.

³⁰ „Службени гласник РС“, број 24/11.

„Правно невидљиви“

Иако проблем „правно невидљивих“ не спада *stricto sensu* у материју овог извештаја, јавља се као претходно питање, односно услов иселјавља неформалног насеља Белвил, али и других насеља.³¹

Наиме, припадници ромске националности суочавали су се са проблемима признавања идентитета, односно уписа у матичне књиге рођених, због чега је на иницијативу Заштитника грађана измењен Закон о ванпарничном поступку³², али и с нормативним препрекама за остваривање људских права, због чега су на иницијативу Заштитника грађана измењени чланови Закона о пребивалишту и боравишту грађана³³ и Закон о личној карти.³⁴

Поменути новим законским решењима, „правно невидљивима“ који у управном поступку накнадног уписа чињенице рођења нису успели да се упишу у матичну књигу омогућено је да то остваре у разумном року у судском поступку. Следствено, пунолетним „правно невидљивим“ лицима омогућено је да добију личну карту тако што ће бити пријављени на адреси центра за социјални рад у јединици локалне самоуправе у којој живе, уколико не могу да пријаве пребивалиште по основу права својине на стан, уговора о закупу стана или другом правном основу.

Усвајањем ових иницијатива Заштитника грађана, Народна скупштина и органи управе су створили нормативни основ који је за пример како државама у региону, тако и другим европским државама које се, због све интензивнијих имиграција, суочавају са проблемом „правне невидљивости“ грађана.

Међутим, да би добри закони постали и добра пракса треба развијати услове за њихову примену, што није случај, јер је Правилник о обрасцу пријаве пребивалишта на адреси установе, односно центра за социјални рад³⁵ надлежни државни орган припремао дуже од годину дана, а не у Законом предвиђеном року. Центри за социјални рад с великим негодовањем прихватају Законом утврђене послове и примењују различиту праксу, што доводи до правне несигурности, отежавања правног положаја грађана и неостваривања њихових права. На предлог Заштитника грађана на састанку је закључено да Министарство унутрашњих послова и Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, без одлагања, полицијским управама, односно центрима за социјални рад упуте одговарајућа упутства којим ће уредити да грађани брзо и ефикасно остваре право на пријаву пребивалишта на адреси центра, да буду поучени о правима и обавезама које следе након добија решења о пребивалишту или да добију јасно образложење и правну поуку уколико им захтев за пријаву пребивалишта не буде усвојен. Договорени рок за предузимање мера из своје надлежности, министарства нису испоштовала, тако да им је заштитник грађана упутио и посебно Мишљење. Министарство унутрашњих послова приликом одлучивања о упису у књигу држављана лица којима је у судском поступку утврђена чињеница рођења и на основу тога су уписани у матичну књигу рођених, није обавезно да се придржава решења суда. Тиме је орган управе надлежан за вођење поступка за стицање држављанства изузет од начела обавезне примене судских одлука и омогућено је да судска одлука буде предмет вансудске контроле, односно контроле од стране органа управе. Стога је Заштитник грађана фебруара 2013. године упутио Народној скупштини предлог за доношење Закона о изменама Закона о ванпарничном поступку, којим је предложено да се брише члан који прописује такво право Министарства унутрашњих послова и тиме спречава се непоштовање

³¹ У складу са параграфом 15 Општег коментара бр. 7.

³² „Службени гласник СРС“, бр. 25/82 и 48/88 и „Службени гласник РС“, бр. 46/95 – др. закон, 18/05 – др. закон и 85/12.

³³ „Службени гласник РС“, број 87/11.

³⁴ „Службени гласник РС“, бр. 62/06 и 36/11.

³⁵ „Службени гласник РС“, број 113/12.

судских одлука и њихова вансудска контрола од стране органа управе. Овај предлог се и даље налази у скупштинској процедури.

Заштитник грађана је с Министарством правде и државне управе и Високим комесаријатом Уједињених нација за избеглице закључио Споразум о сарадњи на основу којег предузима активности у вези с унапређењем рада јавне управе и судова како би се омогућио ефикасан систем решавања проблема признавања идентитета и остваривања људских права „правно невидљивих“. Учествојући у обукама судија и запослених у полицијским управама и станицама, матичним службама и центрима за социјални рад на пословима признавања статусних питања грађана (пријава пребивалишта, упис у матичну књигу, лична документа) Заштитник грађана је допринео томе да судије у ванпарничном поступку почну са доношењем решења о утврђивању чињенице рођења (преко 70 до 30. јуна 2013). Деловање Заштитника грађана и спроведене активности по Споразуму, превасходно споменуте обуке, центрима за социјални рад, матичним службама у свим локалним самоуправама у Србији утицале су на значајно смањење броја притужби на поступања органа вези са уписом чињенице рођења у матичну књигу у накнадном поступку („правно невидљива“ лица).

У циљу превазилажења уочених проблема, Заштитник грађана препоручује:

1. Да извршна власт припреми предлог одговарајућег документа којим ће детаљно уредити поступања, сарадњу и координацију надлежних органа јавне власти приликом расељавања неформалних насеља.
2. Министарству правде и државне управе, у сарадњи са другим надлежним органима да припреми и достави Влади Републике Србије на усвајање Акциони план за спровођење Стратегије за унапређење положаја Рома;
3. Министарству рада, запошљавања и социјалне политике да размотри став да се друштвена интеграција Рома као рањиве групе обезбеђује кроз мере социјалне заштите, те предузме мере да запослене обучи за рад са друштвено осетљивим групама, водећи рачуна о заштити њихових људских права и поштовању начела добре управе.

Право на здравље (члан 12)

Преовлађајући разлог обраћања Заштитнику грађана у области здравља јесте немогућност остваривања права на здравствено осигурање због неизмирених обавеза послодаваца у погледу уплате доприноса за здравствено осигурање, али и због тога што се осигураник није определио за изабраног лекара.

Републички фонд за здравствено осигурање (РФЗО) одбија да продужи важење здравствене књижице грађанима који су својство осигураника стекли по основу радног односа, или члана породичног домаћинства запосленог, а њихов послодавац није измирио обавезе уплате доприноса за здравствено осигурање. Ако послодавац не изврши своју законом прописану обавезу према јавном фонду чији је оснивач држава и не уплати законом прописани допринос, а органи јавне власти (РФЗО и Пореска управа Министарства финансија) не врше своја законска овлашћења – не размењују податке о уплатама осигурања и не подnose против прекршиоца закона захтеве, односно пријаве за покретање одговарајућих поступака, тада право на здравствену заштиту по закону губи онај ко се о закон није огрешио – радник. Тај услов Заштитник грађана ће покушати да измени иницијативом за измену прописа коју ће доставити Влади, за коју је већ добио подршку како синдиката тако и удружења послодаваца.

Допунски рад лекара

Заштитник грађана је посебну пажњу у свом раду посветио контроли правилности и законитости рада здравствених услуга приликом пружања здравствених услуга у допунском раду. Поступке контроле правилности и законитости рада здравствених услуга Заштитник грађана је спроводио поступајући по примљеној притужби, али и по сопственој иницијативи. Како би дошао до релевантних података, али и утврдио раширеност појаве, Заштитник грађана је извршио поступке контроле у пет здравствених установа, које је одабрао тако да обухвати различите нивое здравствене делатности - од примарног до терцијарног нивоа, али и различите управне округе.

Поступком контроле утврђено је да: здравствене установе организују и обављају пружање здравствених услуга у оквиру допунског рада без претходно прибављене сагласности Министарства здравља; здравствене установе закључују уговоре о допунском раду са медицинских особљем које иначе има скраћено радно време због штетности услова рада по њихово здравље; здравствене установе не посвећују довољно пажње информисању пацијената о могућностима остваривања права на дијагностички преглед у прописаном року; Министарство здравља не поступа ажурно по захтевима здравствених установа за утврђивање испуњености услова за организовање допунског рада; државни службеници Министарства здравља упућују усмене препоруке здравственим установама у вези обављања допунског рада, а које су у супротности за прописима који регулишу ову област; Министарство здравља није усагласило подзаконска акта са Законом о изменама и допунама Закона о здравственој заштити³⁶ у законом прописаном року; Министарство здравља не предузима активности из своје надлежности у циљу контроле усаглашености појединачних аката здравствених установа са законским и подзаконским прописима; Републички завод за здравствено осигурање закључује уговоре са здравственим установама о пружању одређених здравствених услуга обухваћених обавезним здравственим осигурањем осигураним лицима организовањем допунског рада, а да здравствена установа не испуњава законске услове за обављање допунског рада; Министарство здравља, Републички завод за здравствено осигурање и Институт за јавно здравље Србије не сагледавају довољно стварне потребе здравствених установа за обезбеђивањем оптимално потребног броја доктора одређене специјалности, а што представља основ за израду кадровског плана за буџетску годину.

Контролом је уочен и проблем у концепту и раду заштитника пацијентових права, кључног механизма заштите права пацијената, јер су за ову улогу ангажовани правници запослени у институцијама здравствене заштите, који поред других „редовних“ послова поступају и по притужбама незадовољних пацијената. Евидентан је био и прилично недефинисан садржај њиховог рада. У циљу превазилажења уочених проблема, 2013. године је донет Закон о заштити права пацијената којим је у значајној мери побољшана заштита права пацијената и уместо заштитника пацијентових права предвиђено је да јединица локалне самоуправе одређује лице које обавља послове саветника за заштиту права пацијената и образује Савет за здравље. Заштитник грађана дао своје мишљење на Нацрт Закона и активно прати његово спровођење.

Процедуре за ангажовање додатних доктора, у случају повећаног обима посла онемогућавају брзу и ефикасну реакцију здравствене установе, чиме се отежано усаглашавају потребе са фактичким стањем.

У циљу отклањања утврђених недостатака, Заштитник грађана је упутио препоруке Министарству здравља, Републичком фонду за здравствено осигурање и свим здравственим установама. Министарству здравља да предузме све расположиве активности и мере у циљу успостављања потпуне заштите права пацијената, као и права из и по основу радног односа здравствених радника, а посебно да: поступа ажурно по захтевима здравствених установа за

³⁶ „Сл. гласник РС“, бр. 88/10.

добивање одређених законом прописаних одобрења одн. сагласности; упути писано упуство свим државним службеницима запосленим у Министарству да се уздржавају од давања усмених препорука здравственим установама, о одређеним питањима везаним за њихов рад, а које су у супротности за позитивним прописима; без одлагања усагласи подзаконска акта са Законом о изменама и допунама Закона о здравственој заштити у законом прописаном року; сачини Правилник о раду заштитника пацијентових права и обезбеди њихову континуирану едукацију; и спроведе контроле усаглашености појединачних аката здравствених установа из Плана мреже здравствених установа са законским и подзаконским прописима. Републичком фонду за здравствено осигурање упућена је препорука да провери да ли конкретна здравствена установа испуњава превиђене услове пре закључивања уговора са здравственим установама којима се, на директан или индиректан начин, утиче на остваривање права пацијената и здравствених радника, као и утрошак средстава из буџета Републике Србије. Резултате поступка контроле Заштитник грађана је објавио у посебном извештају, који је био саставни део Годишњег извештаја за 2011. годину.³⁷

Активности Заштитника грађана поводом допунског рада лекара изазвале су посебну пажњу опште и стручне јавности. Део здравствених радника изразио је незадовољство због препорука Заштитника грађана, да би одређени лекари из Клинике за кардиологију Клиничког центра Србије (КЦС) чак изrekli да више нису довољно мотивисани да се ангажују када је у питању збрињавање и третман пацијената са кардиоваскуларним проблемима, јер су им укидањем допунског рада смањена примања.

Заштитник грађана је одлучивши да у овом случају спроведе поступак по сопственој иницијативи, одржао (априла 2013) састанак са министарком здравља, председником Одбора за здравље и продицу Народне скупштине, директорком Агенције за борбу против корупције и директором Републичког фонда за здравствено осигурање. На састанку је постигнут договор да ће, између осталог, сваки поменути орган у оквиру своје надлежности, извршити надзор над радом Клинике за кардиологију Клиничког центра Србије и да ће о извршеном надзору доставити комплетан извештај Заштитнику грађана. Ради конкретније реализације постигнутог договора и координације у спровођењу надзора, одржани су радни састанци између представника Стручне службе Заштитника грађана и представника Републичког фонда за здравствено осигурање, Агенције за борбу против корупције и здравствене инспекције Министарства здравља. Радни састанци са представницима Управе КЦС и Клинике за кардиологију ради прикупљања свих потребних информација такође су одржани.

Министарство здравља је доставило своје извештаје о извршеном инспекцијском надзору у Клиници за кардиологију КЦС, док је Заштитник грађана из средстава јавног информисања дошао до сазнања да су на основу записника Републичког фонда за здравствено осигурање о извршеној контроли спровођења закључених уговора КЦС са РФЗО, поднете кривичне пријаве против 15 запослених у Клиничком центру Србије због злоупотреба у допунском раду.

РФЗО је, након дописа Заштитника грађана, овом органу доставио (августа 2013) копију записника Сектора за контролу Дирекције Републичког фонда о извршеној контроли у Клиничком центру Србије. Предмет контроле је организовање и спровођење кардиолошких и кардиохируршких услуга у оквиру допунског рад у 2010, 2011. и 2012. години, као и пружених услуга коронарографије-катетеризације и примарне перкутане коронарне интервенције у лечењу акутног инфаркта миокарда за период 1. 1 - 31. 12. 2012. Заштитник грађанау тренутку писања ових Запажања разматра достављен извештај РФЗО.

У тренутку писања овог извештаја, Заштитник грађана нема информације о томе које је даље радње и мере из своје надлежности директор РФЗО предузео након сачињавања предметног

³⁷ Видети више у: Годишњи извештај за 2012. годину, стр. 90-110.

Записника и предлагања мера од стране надзорника осигурања, односно које је поступке покренуо пред надлежним органима, осим информација објављених у средствима јавног информисања, преко којих се оглашавао и Клинички центар Србије.

Електронске картице здравственог осигурања

Имајући у виду Општи коментар члана 12³⁸, чињеницу да принципи добре управе, између осталог, налажу сврсисходност и ненаметање непотребних трошкова грађанима, а посебно то да је поседовање одговарајуће исправе предуслов остваривања права на здравствену заштиту, Заштитник грађана се нарочито ангажовао када се желело приступити увођењу електронских картица здравственог осигурања.

Наиме, на основу Закона о здравственом осигурању³⁹ и Правилника о исправи о здравственом осигурању и посебној исправи за коришћење здравствене заштите⁴⁰ предвиђено је постојање националне картице здравственог осигурања (тзв. електронска здравствена књижица), као исправе о здравственом осигурању којом се доказује својство осигураног лица. Та исправа је заправо пластична картица која садржи простор за контактни микроконтролер (ЧИП) и простор за машински читљиву зону за потребе аутоматског читавања података, у који се уносе сви видљиви подаци на исправи о осигурању, као и подаци који се воде у матичној евиденцији у складу са овим законом и прописима донетим за спровођење овог закона. Трошкове издавања те картице, према Закону, сноси осигураник за себе и чланове своје породице, а изузетно обвезник уплате доприноса, односно друго правно или физичко лице, односно Републички фонд за здравствено осигурање (РФЗО) може преузети обавезу накнаде трошкова издавања картице.

Имајући у виду све у овом Извештају изнете потешкоће грађана Републике Србије у остваривању права из члана 12 Пакта, Заштитник грађана је поставио питање оправданости увођења нове картице здравственог осигурања у овом тренутку. Између Заштитника грађана и надлежних органа државне управе у јавности се водила полемика о неопходности увођења ових картица.

Заштитник грађана је од РФЗО добио информацију да је то једна од преузетих обавеза Републике Србије у поступку приступања ЕУ. Након увида у прописе Европске уније на које се позвао РФЗО и изјашњење Делегације ЕУ у Србији, утврђено је да увођење таквих картица није захтев ЕУ, као ни да све земље чланице немају електронске картице здравственог осигурања за своје грађане. У земљама чланицама Европске уније циљ који је прописан поменутиим Законом о здравственом осигурању постиже се коришћењем „Европске картице здравственог осигурања“ чији су назив, изглед и садржај изричито утврђени прописима ЕУ. Ту картицу користе грађани једне земље чланице ЕУ када привремено бораве у другој, а затреба им здравствено осигурање. Она није исто што и национална здравствена легитимација, која се користи у земљи и прописана је националним прописима.

У намери да јавност и све надлежне институције упозна са овим проблемом Заштитник грађана је одржао низ састанака са РФЗО, Министарством здравља, Повереником за информације од јавног значаја и заштиту података о личности као и Агенцијом за борбу против корупције. На иницијативу Заштитника грађана одржана је седница скупштинског Одбора за здравље и породицу. На седници је договорено да се обавеза замене здравствених књижица одложи до 2016. године и да Министарство здравља у најскоријем року предложи измену закона, којим ће се издавање пластичне картице здравственог осигурања померити са 2014. на 2016. или 2017. годину.

³⁸ Став 2, тачка Д.

³⁹ "Сл. гласник РС", бр. 107/2005, 109/2005 - испр., 57/2011, 110/2012 - одлука УС и 119/2012

⁴⁰ "Сл. гласник РС", бр. 68/2006, 49/2007, 50/2007 - испр., 95/2007, 127/2007, 37/2008, 54/2008, 61/2008, 1/2009, 25/2009, 42/2010, 45/2010, 103/2010, 89/2011, 91/2011 - испр., 34/2012, 78/2012, 81/2012 - испр., 96/2012, 98/2012 - испр. и 114/2012

На истој седници епилог су добили у медијима изнети, незаконити притисци директора Републичког фонда за здравствено осигурање на Заштитника грађана. Наиме, директор Републичког фонда за здравствено осигурање је пре седнице Одбора, у медијима изјавио да ће се убудуће покретати поступци за разрешење, као и да се неће толерисати тзв. „независне институције“ које се баве „политиканством“, што су на седници Одбора, изјавама сличне садржине, подржали поједини народни посланици из редова најбројније владајуће странке. Директор Републичког фонда за здравствено осигурање по закону нема овлашћење да предложи разрешење Заштитника грађана, али је у јавности познато да је члан најбројније владајуће странке.

У циљу отклањања уочених недостатака, потребно је да:

4. Министарство здравља унапреди свој рад у циљу постизања ажурности у раду и побољшању комуникације с грађанима, обезбеди несметано и правовремено пружање информација странкама и грађанима како у непосредној комуникацији тако и преко телефона, и других средстава везе којима су технички опремљени.
5. Републички фонд за здравствено осигурање и Пореска управа Министарства финансија врше своја законска овлашћења и да размењују податке о уплатама осигурања, као и да против прекршилаца закона подносе захтеве, односно пријаве за покретање одговарајућих поступака, како би обезбедили да осигураници неосновано не губе право на здравствену заштиту.
6. Републички фонд за здравствено осигурање организује и устроји рад филијала на начин који ће обезбедити једнако поступање у истим случајевима (издавањем инструкција, вршењем контролних овлашћења итд.).

Право на образовање (члан 13)

Инклузивно образовање

Заштитник грађана је при чврстом ставу да је особе са инвалидитетом најбоље образовати у оквиру општег образовног система, у складу са принципима инклузивног образовања, али и схватањем израженим у Општем коментару бр. 5 (став 35) Комитета.

Република Србија још увек нема јасна правила којима се уређују поступци, механизми, средства, обавезе и одговорности за остваривање права детета на инклузивно образовање, а постојећа правна правила се или не примењују или се примењују неправилно и селективно.

Предрасуде о деци са сметњама у развоју и ставови о неприхватљивости инклузије – и поред тога што она, као законом постављен принцип образовања, не може бити предмет полемике – чести су не само у „лаичкој“ јавности, већ и код оних који инклузију треба непосредно да спроведу у дело.

Четири године након ступања на снагу Закона о основама система образовања и васпитања, образовање деце са сметњама у развоју у општем образовном систему у највећој мери директно зависи од способности, вештина и знања родитеља да се суочавају с многим препрекама, и од степена сензибилисаности, компетенција, вештина и знања руководиоца и запослених у образовно-васпитним установама.⁴¹

Упућујући мишљење и препоруке надлежним органима, Заштитник грађана указао је на потребу да се на јединствен начин уреди и дефинишу мере додатне подршке и начин

⁴¹ Из Мишљења Заштитника грађана са препорукама од 6. децембра 2012. године доступног на: www.ombudsman.osobesainvaliditetom.rs/attachments/098_Microsoft%20Word%20-%2020475_14-2755-12-preporuka%20ministarstva%20final%20-%20ZA%20SAJT.pdf

њиховог финансирања, обезбеди правовремено поступање надлежних органа, уреди поступак процене потреба детета – укључујући и начин рада, обавезе и одговорности интересорних комисија и начин њиховог финансирања, као и да се успоставе функционални контролни механизми. Због изражених предрасуда и постојања стереотипа о школовању и социјалном укључивању деце са сметњама у развоју, Заштитник грађана указао је на потребу боље и редовне едукације запослених у установама образовања и васпитања, као и јачања механизма подршке инклузивном образовању деце са сметњама у развоју.

Заштитник грађана бележи да је почетком 2013. године започет рад на изменама и допунама подзаконских аката који се односе на пружање додатне подршке деци и ученицима и на рад интересорних комисија, што представља имплементацију препорука које је Заштитник грађана упутио и у свом Годишњем извештају за 2012. годину.⁴²

Народна скупштина је својим Закључком поводом разматрања Редовног годишњег извештаја Заштитника грађана за 2012. годину⁴³ подржала његове предлоге који се односе на потребу доследне примене принципа инклузивног образовања, посебно са аспекта уређења мера додатне подршке ученицима са сметњама у развоју у образовању, али и сталног усавршавања запослених у установама образовања ради усвајања практичних вештина и знања у раду са децом са сметњама у развоју.

Уџбеници

Бавећи се питањем права детета на образовање, Заштитник грађана је уочио пропусте у раду различитих органа, који су имали непосредан утицај на квалитет образовања и остваривање законом постављених принципа и циљева, почев од коришћења уџбеника који у свему одговарају постављеним стандардима, па до школовања ученика у окружењу које подстиче толеранцију, једнаке могућности, поштовање различитости и уважавање права детета и ученика.

Начин на који надлежни органи поступају приликом набавке уџбеника за потребе пројекта „Бесплатни уџбеници“ оптерећени су пропустима, пре свега, зато што се исправке већ одобрених уџбеника (ради њиховог прилагођавања условима пројекта) врше без консултација са стручним телима формираним с циљем провере и оцене квалитета уџбеника. С друге стране, у поступку јавне набавке занемарује се и не санкционише поступање издавача који нуђењем поклона наставницима који изаберу његове уџбенике утиче на правилност поступка набавке и избор књига из којих се ученици учити.

Одбор Народне скупштине за образовање, науку технолошки развој и информатичко друштво посветио је посебну седницу проблемима у примени Закона о уџбеницима и наставним средствима и поступку одобравања уџбеника за основне и средње школе. Полазећи од пропуста које је у процесу одобравања уџбеника утврдио најпре Заштитник грађана а потом и Агенција за борбу против корупције, Одбор је усвојио закључак да је неопходно да се препоруке Заштитника грађана и Агенције за борбу против корупције имплементирају у нови Закон о уџбеницима и наставним средствима. Нацрт овог закона био је предмет јавне расправе, на којој су изнете бројне примедбе како струке (просветних радника, издавача), тако и надлежних државних органа.

Насиље у школама

Велики број препорука (нпр. трећина у 2012. г.) које Заштитник грађана упућује односи се на пропусте школа и других органа и институција у заштити детета од школског насиља (вршњачког, односно насиља одрасле особе). Пропусти се огледају, пре свега, у томе што школе не примењују прописе донете с циљем заштите ученика од насиља, злостављања и

⁴² Видети више: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/godisnji-izvestaji>

⁴³ „Службени гласник РС“, број 57/13.

занемаривања, као и у пропуштању органа надлежних за надзор над радом школа да утврде да ли је и у којој мери школа поштовала ове прописе и стандарде. Упућујући препоруке, Заштитник грађана је указао на дужности школа које произилазе из одредаба Закона о основама система образовања и васпитања и Правилника о протоколу поступања у установи у одговору на насиље, злостављање и занемаривање, као и на обавезу инспекцијских органа да контролишу да ли школе поштују ове прописе и стандарде и да у пуној мери примењују законска овлашћења када утврде пропусте у поступању школе.

Водећи се и ставом о „дисциплини у школама“ Комитета⁴⁴, Заштитник грађана је с посебном пажњом разматрао притужбе које се тичу наведеног насиља запослених у школама над децом.

Тако је, у поступку контроле правилности и законитости рада једне школе по притужби грађанина, Заштитник грађана утврдио да просветна инспекција није спровела инспекцијски надзор, после пријема пријаве да је запослени у школи извршио физичко насиље према детету. У накнадно спроведеном заједничком надзору републичког просветног инспектора и просветног инспектора јединице локалне самоуправе није извршена контрола правилности примене прописа донетих ради заштите детета од насиља. Поступајући по препорукама Заштитника грађана, просветна инспекција јединице локалне самоуправе поновила је инспекцијски надзор и утврдила пропусте школе у заштити детета од насиља, па је школи изрекла мере. У контролном надзору, који је такође био једна од препорука Заштитника грађана, просветна инспекција утврдила је да је школа поступила у свему по налозима просветног инспектора: формиран је Тим за заштиту ученика од насиља, покренут је дисциплински поступак против запосленог који је извршио насиље, а школа је донела интерни протокол којим се уређују правила поступања у случају сумње, односно сазнања о насиљу над учеником.

Заштитник грађана бележи и да „сукоришћење“ заједничког објекта две или више школа није реткост у Србији, што је понекад повод за сукобе између њих. По правилу, једна школа себе сматра „власником“ објекта, а другу школу „подстанаром“. За овај „својински“ рат регрутују се и ученици и њихови родитељи чији су захтеви повремено пуни предрасуда и дискриминативних ставова, нетолерантни и занемарују потребе права и интересе других ученика. Неједнак третман ученика појединих школа посебно лоше утиче на децу у нижим разредима, која стално похађају наставу у послеподневnoj смени.

Случај „мала матура“ 2013.

Крај школске 2012/13. године обележио је поништен завршни испит свршених основаца, тзв. „мала матура“, која се полаже из српског/матерњег језика и математике. Резултат са мале матуре представља један од кључних параметара за рангирање приликом уписа у средњу школу. Већ је дан након полагања првог теста било јасно да је тест неовлашћено дистрибуиран, био доступан на интернету и нелегално продаван у околини школа. Установљено је да је радница штампарије у којој су штампани тестови, нарушивши безбедносне процедуре, неовлашћено изнела примерке тестова.

Министарство је донело одлуку да се, приликом рангирања кандидата за упис у средње школе не признају остварени бодови на малој матури. Јасно је да су том, иако очекиваном, одлуком промењени критеријуми за бодовање ђака, а тиме и рангирање приликом уписа у средњу школу.

Случај неуспелог полагања мале матуре био је разлог подношења већег броја притужби деце и њихових родитеља на рад Министарства просвете, науке и технолошког развоја, као органа одговорног за законито и правилно спровођење завршног испита.

⁴⁴ Општи коментар бр. 5, став 35.

Нису само очигледне незаконитости и пропусти просветних власти за решавање настале ситуације биле предмет пажње Заштитника грађана, већ и одбијање надлежних органа и њихових руководилаца да прихвате одговорност за учињене пропусте који ће пратити читаву генерацију средњошколаца током. Коначно, забрињавајући однос Министарства према сопственој одговорности кулминирао је покушајем да се забрани јавна критика и оспори стручност и овлашћења Заштитника грађана и других органа да изнесу став поводом пропуста који су без преседана у историји српског школства.⁴⁵ Епилог афере „мала матура“ још увек је непознаница, јер је Министарство пропустило да реагује онда када је било могуће отклонити или умањити последице пропуста, без изазивања нове штете по ученике, а Заштитник грађана по први пут од свог оснивања није могао да препоручи мере за отклањање пропуста, јер би било која препорука довела до нових повреда права детета и последица по децу која су штету већ претрпела.

Рад са децом на елиминацији стереотипа

Најновија истраживања⁴⁶ показују да највиши проценат негативних ставова (чак 36%) деца и млади исказују према особама другачије сексуалне оријентације, што тражи неодложне захвате у наставне планове и програме, а потом и у текстове уџбеника. Овоме свакако доприноси и чињеница да Закон о основама система образовања и васпитања у Републици Србији⁴⁷ не садржи експлицитну забрану дискриминације по основу сексуалне оријентације.⁴⁸

Како би се унапредило стање, Заштитник грађана сматра да је потребно:

1. Уредити и дефинисати мере додатне подршке ученицима са сметњама у развоју у образовању, начин њеног пружања и финансирања, поступак процене потреба детета и ученика, оснивање и рад интерресорних комисија и ефикасне контролне механизме.
2. Обезбедити редовне едукације у образовно-васпитним установама усмерене ка повећању осетљивости запослених према деци са сметњама у развоју и усвајању практичних вештина и знања у раду са њима.
3. Обезбедити у пуном обиму стручну контролу квалитета уџбеника и наставних средстава и њихову набавку у складу са законом и принципима правилног административног понашања, уз обавезно предузимање адекватних мера према учесницима који поступају противправно и/или несавесно.
4. Обезбедити ефикасно и правовремено покретање и вођење поступака с циљем утврђивања личне одговорности запослених у школама за повреду забране насиља, злостављања и занемаривања, за повреду радне обавезе и за пропусте у спровођењу мера заштите детета од насиља, злостављања и занемаривања.
5. Да Министарство просвете, науке и технолошког развоја својим подзаконским актима у потпуности, сходно важећим позитивноправним прописима, пропише ближе услове у погледу степена и врсте образовања.
6. Да Министарство просвете, науке и технолошког развоја допуни Закон о основама система образовања и васпитања у Републици Србији тако што ће унети одредбу о експлицитној забрани дискриминације по основу сексуалне оријентације.

⁴⁵ Јавна полемика, односно сва саопштења и одговори, Заштитника грађана и Министарства просвете, науке и технолошког развоја у вези са полагањем мале матуре доступна је на сајту ЗГ:

<http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/component/content/article/2938>

⁴⁶ Центар за права детета, *Извештај о остваривању права детета у Републици Србији из угла деце и младих*, Београд, децембар 2012, доступан на: http://cpd.cmass3.info/home/news/_params/newsplus_news_id/1295.html

⁴⁷ „Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 52/11.

⁴⁸ Погледати члан 44. Закона о основама система образовања и васпитања у Републици Србији.

7. Да Министарство просвете, науке и технолошког развоја у наставне планове и програме основних и средњих школа, а потом и у текстове уџбеника, унесе садржаје којима ће на прихватљив, али стручан начин да обради сва важна питања која се односе на права ЛГБТ популације.

Право на културу (члан 15)

Уставноправна заштита положаја националних мањина омогућава припадницима националних мањина да остваре и заштите индивидуална и колективна права, међу њима и она која се односе на очување етничког и културног идентитета, што је у складу и са ставом Комитета израженим у Општем коментару бр. 21 о праву сваког да учествује у културном животу (ставови 32 и 33). Избор и организовање мањинских самоуправа (националних савета националних мањина), које се старају о култури, службеној употреби језика, образовању и информисању националних мањина, омогућавају им да, преко изабраних представника, одлучују о питањима од значаја за заштиту њихових идентитета.

У пракси постоје проблеми и недоречености које представљају препреку како пуном остваривању и заштити права националних мањина, тако и делотворном раду јавне власти пред којом се та права остварују. На ове проблеме Заштитник грађана је указивао и у својим редовним годишњим извештајима и у препорукама и мишљењима које је упућивао надлежним органима јавне власти. Упркос бројним препорукама, проблеми нису отклоњени ни у 2013. години. О проблемима са којима се суочавају у вези са остваривањем надлежности, али и приликом организације рада, Заштитника грађана су непосредно обавестили представници албанске, ашкалијске, бошњачке, бугарске, буњевачке, мађарске, македонске, немачке, ромске, словеначке, хрватске и чешке мањинске самоуправе.

Већина националних савета је суочена с тим да, због недоречености Закона о националним саветима националних мањина⁴⁹ или његове неусаглашености с другим законима (пре свега Законом о култури⁵⁰), не остварује све утврђене надлежности, посебно у области културе и информисања и службене употребе језика и писама, на шта Заштитник грађана указује још од прве године примене Закона о националним саветима, непосредно након избора за националне савете националних мањина. Осим тога, недостатак државне мањинске културне политике и конкурс као једини начин финансирања културе мањина на републичком нивоу (уз веома мали износ финансијских средстава) не могу да обезбеде одговарајуће учешће националних мањина у културном животу нити пуно остваривање права националне мањине на културу.

Због начина расподеле средстава посебно је отежан рад националних савета који представљају националну мањину с мањим бројем припадника. Такође су продубљене разлике, које иначе постоје, у начину и нивоу остваривања права националних мањина, у зависности од тога да ли је седиште националних савета у АП Војводина или у другим деловима Србије.

С друге стране, поступајући по притужбама националних савета албанске и бошњачке националне мањине Заштитник грађана је утврдио да не постоји правна сигурност да се законом призната права националних савета остварују у потпуности јер, четири године након доношења Закона о националним саветима националних мањина, којим је утврђено на који начин јединице локалне самоуправе учествују у финансирању мањинских самоуправа, се не спроводи доследно. То је од посебног значаја, ако се има у виду да национални савети стеченим средствима, између осталог, финансирају или суфинансирају

⁴⁹ „Службени гласник РС“, број 72/09.

⁵⁰ „Службени гласник РС“, број 72/09.

програме и пројекте у области образовања, културе, обавештавања и службене употребе језика и писма националне мањине.

Национални савети су поднели притужбе на рад општина Прешево, Прибој, Пријеполје, Сјеница и град Нови Пазар, јер и поред тога што су испуњени законом прописани услови, наведене јединице локалне самоуправе нису својим буџетима обезбедиле средства за финансирање делатности националних савета. Заштитник грађана је у току поступака затражио и добио обавештење Канцеларије за људска и мањинска права, да је од 51 локалне самоуправе у којима су испуњени законом прописани услови, у 2012. години само 16 поступило у складу са законом и својим буџетима одредило средства за финансирање делатности националних савета.

За очување језичког и културног идентитета и језичке и културне различитости од посебног значаја је издавање новина и публикација на језицима националних мањина. Заштитник грађана је утврдио да Министарство културе и информисања није обезбедило правну сигурност у примени Европске повеље о регионалним или мањинским језицима и примени мера заштите и остваривања права на информисање припадника албанске, бошњачке, бугарске и ромске националне мањине, јер је у периоду од 2009. до 2011. године, сваке године мењало начин суфинансирања очувања макар једних новина на језицима ових националних мањина. Од 2012. године мера државне помоћи њиховом излажењу је потпуно обустављена. Заштитник грађана је упутио Министарству препоруку, али она није извршена. Последица таквог деловања државе је да, у истом правном систему, наведене националне мањине немају у овој области исту правну заштиту као припадници националних мањина у Аутономној покрајини Војводини, а на штету права грађана да се и путем штампаних медија информишу на свом језику и о својој култури.

У вези с остваривањем непосредног утицаја грађана припадника националних мањина на доношење одлука које се односе на заштиту и очување етничког и културног идентитета, Заштитник грађана сматра да би децентрализација система мањинских самоуправа, што подразумева да се оне бирају и организују и на локалном нивоу и да су растерећене утицаја политичких странака у избору чланова и доношењу одлука, допринела остваривању суштинске самоуправе у култури и делотворном остваривању права припадника националних мањина.

Заштитник грађана је делујући по примљеним притужбама спровео поступак контроле законитости и правилности рада Министарства културе и информисања приликом одлучивања на конкурс за доделу признања за врхунски допринос националној култури, односно култури националних мањина. Наиме, велики број уметника/стручњака је притужбама изразио незадовољство због недостатака критеријума приликом одлучивања, неравномерне заступљености представника различитих области који су добитници признања, те чињенице да нису донете посебне образложене одлуке учесницима на конкурс, већ су за исход конкурса сазнали из средстава јавног информисања и преко стручних удружења. Заштитник грађана је утврдио пропусте приликом спровођења конкурса и указао на правне недостатке Уредбе о ближим условима и начину доделе признања за врхунски допринос националној култури односно култури националних мањина.⁵¹ Пропусти у раду Комисије за доделу националних признања у области културе посебно су непријатни, јер говоре о недопустивом степену арбитрарности у додељивању државних признања с моралном и новчаном компонентом.⁵²

⁵¹ „Службени гласник РС“, број 36/10.

⁵² Признање се додељује и исплаћује уметнику, односно стручњаку у култури у виду доживотног месечног новчаног примања.

Како би се унапредило постојење стање, Заштитник грађана сматра неопходним да Министарство правде и државне управе у сарадњи са другим надлежним институцијама:

1. припреми измене и допуне Закона о националним саветима националних мањина, како би се обезбедили нормативни услови за пуно непосредно учешће припадника националних мањина приликом избора и у раду националних савета националних мањина, да би се отклонили проблеми који су испољени током досадашње примене Закона;
2. обезбеди како доследну службену употребу ћириличног писма, тако и равноправну употребу језика и писама националних мањина;

Такође, потребно је да сви надлежни републички органи, у оквиру својих надлежности предузму мере, законске и финансијске, како би се припадницима националних мањина чије је седиште националног савета у централној Србији, у највећој могућој мери обезбедили заштита и остваривање права значајних за очување етно-културног идентитета, по узору на праксу у АП Војводина.

