



REPUBLIKA SRBIJA
ZAŠTITNIK GRAĐANA
161-3/16
B e o g r a d



Заштитник грађана
Zaštitnik građana

del. br. 7873 datum: 15. mart 2016.

REDOVAN GODIŠNJI IZVEŠTAJ
ZAŠTITNIKA GRAĐANA
ZA 2015. GODINU

Beograd, 15. mart 2016.

SADRŽAJ:

UVODNA REČ, OPŠTA OCENA POŠTOVANJA PRAVA GRAĐANA I NAJZNAČAJNIJI PODACI O AKTIVNOSTIMA ZAŠTITNIKA GRAĐANA U 2015. GODINI.....	4
OSNOVNI STATISTIČKI PODACI O RADU ZAŠTITNIKA GRAĐANA	34
I DEO: PRAVNI OKVIR I DELOKRUG RADA ZAŠTITNIKA GRAĐANA	38
1.1. PRAVNI OKVIR	38
1.2. NADLEŽNOST, OBUHVAT I NAČIN RADA	45
II DEO: POSEBAN OSVRT NA IZBEGLIČKU KRIZU	49
III DEO: PREGLED PREMA OBLASTIMA / RESORIMA.....	53
3.1. PRAVA DETETA.....	53
3.2. PRAVA NACIONALNIH MANJINA.....	74
3.3. RODNA RAVNOPRAVNOST I PRAVA LGBTI OSOBA.....	87
3.4. PRAVA OSOBA SA INVALIDITETOM I PRAVA STARIJIH.....	106
3.5. PRAVA LICA LIŠENIH SLOBODE, POLICIJSKA OVLAŠĆENJA I PREVENCIJA TORTURE	117
3.6. RESOR DRŽAVNE UPRAVE	142
3.7. RESOR LOKALNE SAMOUPRAVE.....	151
3.8. RESORI PROSVETE I NAUKE, KULTURE I INFORMISANJA I OMLADINE I SPORTA	157
3.9. RESOR ZDRAVLJA	176
3.10. RESORI SOCIJALNE ZAŠTITE I PENZIJSKOG I INVALIDSKOG OSIGURANJA	185
3.11. RESOR RADA	195
3.12. RESOR UNUTRAŠNJIH POSLOVA	204
3.13. RESORI FINANSIJA I PRIVREDE	210
3.14. RESOR PRAVDE.....	222
3.15. RESOR ODBRANE.....	227
3.16. RESORI GRAĐEVINARSTVA I INFRASTRUKTURE, KATASTRA, ELEMENTARNIH NEPOGODA I RESTITUCIJE.....	231
3.17. RESORI ENERGETIKE I RUDARSTVA, ZAŠTITE POTROŠAČA, POLJOPRIVREDE I ŽIVOTNE SREDINE	246
3.18. RESOR BEZBEDNOSTI	259
IV DEO: SARADNJA ZAŠTITNIKA GRAĐANA.....	269
4.1. SARADNJA SA DRŽAVNIM ORGANIMA ČIJI RAD ZAŠTITNIK GRAĐANA NE KONTROLIŠE	269

4.2.	MEĐUNARODNA SARADNJA I PROJEKTI.....	271
4.3.	ZAŠTITNIK GRAĐANA U MEDIJIMA.....	275
V DEO:	UKUPAN BROJ I KLASIFIKACIJA PRITUŽBI.....	278
5.1.	KLASIFIKACIJA PRITUŽBI PREMA POVREĐENIM PRAVIMA.....	280
5.2.	KLASIFIKACIJA PRITUŽBI PREMA ORGANIMA NA ČIJI RAD SE ODNOSE	282
5.3.	ISHOD POSTUPANJA PO PRITUŽBAMA.....	284
VI DEO:	PREPORUKE, MIŠLJENJA I ZAKONODAVNE INICIJATIVE ZAŠTITNIKA GRAĐANA 286	
6.1.	PREPORUKE.....	286
6.2.	MIŠLJENJA.....	289
6.3.	ZAKONODAVNE INICIJATIVE	289
ANEKS I - PREGLED PREDLOGA ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA ORGANE UPRAVE IZ GODIŠNJEG IZVEŠTAJA ZA 2015. GODINU		292
ANEKS II - LJUDSKI I MATERIJALNI RESURSI		310
ANEKS III - FINANSIJSKI IZVEŠTAJ		314

UVODNA REČ, OPŠTA OCENA POŠTOVANJA PRAVA GRAĐANA I NAJZNAČAJNIJI PODACI O AKTIVNOSTIMA ZAŠTITNIKA GRAĐANA U 2015. GODINI

Godišnji izveštaj sadrži opšte i posebne ocene i podatke o poštovanju prava građana (pre svega ljudskih i manjinskih), podatke o uočenim nedostacima u radu organa vlasti, predloge za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe vlasti i podatke o aktivnostima i troškovima Zaštitnika građana.

Stanje prava građana u Srbiji tokom 2015. godine obeležile su ekonomske nedaće velikog broja građana i manjak pravne sigurnosti. Država i administracija bavile su se sopstvenim reformama čiji rezultati (još uvek) nisu doveli do promena koje građani osećaju kao jasan boljitak.

U odnosu na prethodnu izveštajnu godinu broj pritužbi iz socijalnih i ekonomskih prava smenio je sa prvog mesta po brojnosti pritužbe na tzv. lošu upravu - neblagovremen rad administracije, nemaran odnos prema poslu, očigledno pogrešnu primenu prava i druge propuste iz domena „dobre uprave“.

Posebno ranjive bile su sledeće grupe i građani: jako siromašni, deca i mladi, osobe sa invaliditetom, starije osobe, izbeglice i drugi migranti, interno raseljeni, pripadnici nacionalnih manjina (među njima najugroženiji su Romi), osobe lišene slobode (uključujući i pacijente u psihijatrijskim bolnicama i korisnike u ustanovama socijalne zaštite domskog tipa), oboleli od teških bolesti, žrtve nasilja u porodici i partnerskim odnosima, organizacije i pojedinci zagovornici ljudskih prava, organizacije i pojedinci koji iznose kritične stavove, novinari, pripadnici LTBTI populacije. Mnogi Zaštitniku građana imaju običaj da kažu da je u Srbiji najugroženiji – „običan građanin“.

STATISTIČKI TRENDVI

Broj pritužbi porastao je u 2015. godini za 28% (6.231 pritužba).

Građani su sve bolje upoznati sa nadležnostima ovog organa, pritužbe su sve konkretnije, a kontakti sa građanima efikasniji: broj pokrenutih postupaka kontrole po pritužbama i sopstvenoj inicijativi povećan je za 47,5% (!) i iznosio je 1.669.

Efikasnost ovog organa u postupcima kontrole povećana je za 34,5%, za koliko je procentualno više postupaka okončano u odnosu na 2014. godinu (u 2015. godini okončan je rad na 6.457 pritužbi i postupaka po sopstvenoj inicijativi).

Smanjen je za 22% broj podnesaka koji nemaju karakter pritužbe, kao i broj telefonskih razgovora (-17,1%). Manje je i građana lično došlo u prostorije radi razgovora (-6,7%).

Nažalost, zbog mera štednje, a na štetu efikasnosti, preventivnog i edukativnog efekta ovog organa, broj kontrolnih i preventivnih fizičkih poseta smanjen je za 6,15% - obavljeno ih je ukupno 107.

Broj izvršenih preporuka blago je pao sa 87,9 na 86,3% (u 2015. godini ukupno je upućeno 1.447 preporuka, od čega je za izvršenje dospelo 1.102, a izvršeno je 951). Primetan je i za resornu administraciju pohvalan visok procenat izvršenih preporuka koje ovaj organ daje u zakonom propisanoj funkciji Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture. Preporuka te vrste upućeno je 265, dospelo je za izvršenje 167, a sprovedeno 155, što čini 92,8% postupanja po preporukama.

Povećana je za 27,5% efikasnost rada ovog organa po zakonodavnim inicijativama koje dostavljaju građani (razmotreno ih je 65). Broj normativnih inicijativa i predloga koje je Narodnoj skupštini i drugim organima podneo ovaj organ isti je kao 2014. godine (15). Usvojene su četiri, za razliku od 2013. godine u kojoj nije usvojena ni jedna.

Broj pritužbi već godinama prevazilazi postojeći kapacitet, na šta se u godišnjim izveštajima redovno upozorava. Uprkos svim strategijama, akcionim planovima i obećanjima, kapacitet Stručne službe godinama nije povećan zbog niza administrativnih i političkih prepreka. Nezavisnost Zaštitnika građana propisana Ustavom (kao i nekih drugih organa za zaštitu ljudskih prava, čija je nezavisnost propisana organskim zakonima) grubo je prekršena odredbama Zakona o načinu utvrđivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru kojim je, istovremeno, nekim drugim organima (Vladi, predsedniku Republike, Narodnoj banci Srbije, Visokom savetu sudstva, Ustavnom sudu, Državnom veću tužilaca) sačuvana nezavisnost.

U državi nije uspostavljen funkcionalan horizontalno i vertikalno razgranat sistem otklanjanja nepravilnosti u kome bi Zaštitnik otklanjao samo izuzetne nepravilnosti i nezakonitosti na štetu prava građana (kako je inače zamišljena institucija ombudsmana), dok se ostale rešavaju na nivou unutrašnje kontrole i korišćenjem propisanih pravnih lekova pred organima uprave i pravosuđa. Nemajući dostupnu i delotvornu mogućnost da problem izlože i reše na taj način, građani se u većini slučajeva obraćaju Zaštitniku kao prvoj, a ne poslednjoj kontrolnoj instanci. Odavno potrebne, koncipirane i planirane, izmene Zakona o Zaštitniku građana kojima je, između ostalog, trebalo aktivirati unutrašnje mehanizme kontrole u organima vlasti, nisu pripremljene ni donete.

SPOLJNI UTICAJI

Mnoštvo starih i novih izazova u regionu i globalno usložnjavali su i otežavali poštovanje standarda i praksu poštovanja ljudskih prava. Istorijski talas izbeglica i drugih migranata iz Azije i Afrike koje su države i društva u Evropi bez izuzetka dočekale nespremno, otkrio je i manjkavosti u opredeljenosti za poštovanje davno usvojenih standarda ljudskih prava u realnim kriznim situacijama. Trpeli su, i trpe, izbeglice i drugi migranti, ali i lokalno stanovništvo.

Srbija se prema izbeglicama i migrantima ponela korektno: humano, ali ponekad nedovoljno organizovano, uglavnom usled *ad hoc* pristupa strateškim izazovima. Od velike koristi bilo je prisustvo i aktivnosti međunarodnih organizacija i partnera (posebno specijalizovane agencije UN, Evropska komisija). Ključna je bila saradnja sa organima susednih država – Makedonije i Hrvatske, a blisko su sarađivali i nacionalni ombudsmeni duž cele tzv. „Balkanske rute“. Srbija je „tranzitna“ država za migracije sa juga i istoka. Još ozbiljniji izazovi ljudskih prava u pogledu izbeglica i migranata, kako za njih tako i za lokalno stanovništvo mogu tek da uslede.

Teroristički napadi i jačanje protiv-terorističkih mera i ovlašćenja suzili su prostor slobode građana na tanku liniju između čekića i nakovnja. Srbija je za sada odolela trendu normativnog sužavanja sloboda i prava građana zarad navodnog efikasnijeg suprotstavljanja terorizmu. U primeni propisa, međutim, sve je veći broj aktera koji zadiru u privatnost i druge slobode građana i sve su veće njihove tehničke i finansijske mogućnosti, dok se u demokratsku civilnu kontrolu proporcionalno ne ulaže i ona gubi stvarnu mogućnost edukacije, prevencije i otkrivanja neproporcionalnih, neopravdanih i na drugi način nepravilnih i nezakonitih zadiranja u prava građana.

Rad instrumenata međunarodne pravde, pre svega Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju i međunarodno pravosuđe na teritoriji Kosova i Metohije, nije uvek mogao da posluži kao inspiracija u jačanju uverenja o pravičnom, efikasnom, te politički, nacionalno

i na svaki drugi način objektivnom rasvetljavanju ratnih zločina iz prošlosti i pomirenju u regionu. Deo predstavnika vlasti, međutim, obesmišljava u potpunosti rad suda: posle odslužene desetogodišnje zatvorske kazne zbog ratnih zločina, bivšeg visokog oficira dočekaao je uz počasti državni i vojni vrh. Ministar pravde izrazio je na dočeku očekivanje da će njegovi postupci biti uzor budućim generacijama.

Smanjuje se broj novih tužbi protiv Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava. Do kraja 2015. godine protiv Srbije je podneto 1.142 pritužbe. Prema statističkim podacima iz Strazbura, Srbija u odnosu na broj stanovnika ima 1,74 slučaja pred sudom na 10.000 stanovnika, još uvek više od proseka u ostalim zemljama članicama Saveta Evrope. Sud u Strazburu u 2015. godini doneo je 17 presuda po tužbama protiv Srbije, od čega samo jednu oslobađajuću. Srpski državljani najčešće se obraćaju Strazburu zbog neizvršenja pravnosnažnih sudskih presuda domaćih sudova, kršenja prava na pravično suđenje, povrede dužine sudskog procesa i diskriminacije. Od kako je postala punopravna članica Saveta Evrope, Evropski sud za ljudska prava doneo je protiv Srbije 132 presude, od kojih je u 117 slučajeva pronađeno kršenje Evropske konvencije o ljudskim pravima. Komitet ministara Saveta Evrope, nadležan za nadzor sprovođenja presuda Suda, je, uvažavajući mišljenje Zaštitnika građana, na 1250. sednici održanoj 8-10. 3. 2016. godine pozvao Republiku Srbiju da u najkraćem roku razreši sva sporna pitanja u vezi sa istraživanjem slučajeva „nestalih beba“ na koja mu je ukazao Zaštitnik građana.¹ Značajnu pomoć u karakterističnim slučajevima srpskim građanima pred sudom u Strazburu pružaju domaće nevladine organizacije, poput JUKOM-a i Beogradskog centra za ljudska prava.

„LJUDSKA PRAVA“ PROTIV LJUDSKIH PRAVA, SLOBODA IZRAŽAVANJA I MEDIJI

Jačaju ekstremistički pokreti koji u svojim ideološkim platformama negiraju ravnopravnost, uvažavanje različitosti i druge temeljne postavke ljudskih prava i to tako što sve izraženije zloupotrebljavaju ljudska prava na slobodu izražavanja, pri čemu izostaju efikasne reakcije nadležnih državnih organa (pod efikasnom reakcijom ne smatra se javno saopštenje, izuzev ako je dovoljno da spreči ponavljanje štetne pojave, što do sada nije bio slučaj). Relativizuju se i banalizuju, obesmišljavaju temeljni pojmovi i vrednosti poput (ne)diskriminacije, pretpostavke nevinosti, prava deteta, ustavnosti i zakonitosti.

Pojedini javni funkcioneri pozivaju se na svoju građansku slobodu izražavanja da bi sa državne funkcije, govoreći u zvaničnom kapacitetu, iznosili neformalna saznanja ili uvredljive i neprimerene lične stavove.

Ministar unutrašnjih poslova, u intervjuu za list Nedeljnik korektno upitan koga sa stanovišta vlasti tretira kao najozbiljniju opoziciju, kaže: „Najveću opoziciju glume jedna šminkerka i jedna glumica, kao i poneki propali skriboman.“ Još jedna rečenica ministra dr Stefanovića iz istog intervjua glasi: „Činjenica jeste da se naša nejaka opozicija preselila u nevladin sektor“, primer je sistematičnog nastojanja da se kritika vlasti i sloboda izražavanja, kao temeljne vrednosti slobodnog društva i bića slobodnog građanina, svedu na neprincipijelnu dnevno-stranačku utakmicu i tako učine odbojnim prosečnom građaninu, a da se istovremeno nevladin sektor diskredituje kao dnevno-politički motivisan i tako liši pozicije objektivnosti i opšteg interesa.

Primena tri reformska zakona u medijskoj sferi (Zakon o javnom informisanju i medijima, Zakon o elektronskim medijima i Zakon o javnim servisima, primena počela 1. 7. 2015. godine)

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

nije u praksi ojačala slobodu medija i pravo građana na potpuno, objektivno i pravovremeno informisanje. Mediji su i dalje pod presudnim netransparentnim uticajem sprege politike i novca koji je samo zaodenu u zakonsku formu finansiranja programa i oglašavanja. Očekivanja da će povlačenje države iz vlasništva nad medijima i konkursno finansiranje sadržaja od javnog interesa iz opštinskih, gradskih, pokrajinskog i republičkog budžeta, definisani novim medijskim zakonima bitno uticati na zaštitu javnog interesa u sferi informisanja, u velikoj meri su obesmišljena načinom na koji su ti zakoni primenjeni u praksi. Prave transparentnosti vlasništva nema. Ako je suditi po strukturi novih vlasnika medija, proističe da je Srbija, umesto državnih, dobila stranačke medije.

Početak procesa povlačenja države iz vlasništva u medijima kasnio je četiri meseca zbog opstrukcije javnih medijskih preduzeća. Od 70 javnih preduzeća uslove za aukcijsku prodaju kapitala do naznačenog roka ispunilo je njih 50, sudbina onih koji nisu ispunili uslove je nepoznata. U naredna četiri meseca (do kraja oktobra 2015. godine) nove vlasnike dobilo je 36 medijskih preduzeća, a 14 ni posle dva kruga privatizacije nije našlo kupca, među njima i državna novinska agencija Tanjug. Prestankom važenja Zakona o Tanjugu i izričitom Odlukom Vlade² je ugašena, ali i dalje radi i koristi zgradu, državna obeležja i druge resurse. Politiku AD država je stavila na listu 17 strateških javnih preduzeća i tako zamrzнула njen status. Kompanija Novosti, gde je država manjinski vlasnik, nije ni pomenuta u procesu privatizacije.

Poseban izazov je finansiranje javnih servisa. Radio televizija Srbije i Radio televizija Vojvodine su od 1. 1. 2016. morali da otpočnu finansiranje Prema Zakonu o javnim servisima. Nisu se, međutim, blagovremeno za to pripremili (RTS), pa je krajem 2015. godine, na inicijativu Ministarstva rudarstva i energetike, donet poseban Zakon o privremenom uređivanju načina naplate takse za javni medijski servis³ prema kome građani plaćaju taksu za RTS i RTV u iznosu od 150 dinara mesečno do kraja 2016. godine uz račun za potrošenu električnu energiju, što izaziva revolt u delu javnosti. Predviđa se da će javni servisi u 2016. biti finansirani iz budžeta sa 4 milijarde dinara (upola manje nego prošle godine), uz finansiranje naplatom takse.

Država je na svim nivoima vlasti, pre privatizacije javnih medijskih preduzeća, svoje medije sufinansirala direktno iz budžeta sa okvirno 25 miliona evra godišnje: 5 miliona Republika, 3,5 miliona AP Vojvodina i 16,5 miliona lokalne samouprave. Od novembra 2016. godine zakonom je zabranjeno direktno budžetsko finansiranje i uveden sistem projektnog (konkursnog) finansiranja medijskih sadržaja u javnom interesu.

Dva medijska konkursa Ministarstva kulture i informisanja u 2015. godini sprovedena su u načelu uglavnom uspešno, za razliku od konkursa lokalnih samouprava. U komisijama većinu čine predstavnici novinarskih i medijskih udruženja, ali su na lokalnom nivou izraženiji sukobi interesa, kao i kršenje i zloupotreba procedura. U nekoliko slučajeva (na primer „Studio B“) preko konkursa je novim vlasnicima vraćen značajan deo novca kojim su prethodno od države kupili medije.

Zakonom o državnoj upravi i lokalnoj samoupravi nije propisana dužnost jedinice lokalne samouprave da izdvaja novac u budžetu za javni interes, niti je bliže određen procenat takvog izdvajanja, ako ga ima. Prema podacima Udruženja novinara Srbije (UNS) lokalne vlasti su u proseku za projektno finansiranje izdvajale jedan odsto lokalnog budžeta, što udruženja i asocijacije smatraju nedovoljnim. UNS je ponovo zatražio da se lokalne samouprave obavežu na obavezno izdvajanje dva odsto iz budžeta za ove namene, što podržavaju i ostala udruženja

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

³ „Службени гласник РС“, број 112/15, усвојен 29. 12. 2015. године.

i asocijacije. Predstavnici organa javne vlasti, međutim, kažu da za donošenje takve odluke nema ustavnog osnova.

Regulatorno telo za elektronske medije jeste poprište sukoba medijskih, komercijalnih i političkih interesa, njegovo rukovodeće telo – Savet nije kompletno. Javnost s pravom očekuje da REM jače reaguje i aktivnije koristi nadležnosti povodom očiglednih kršenja Zakona o elektronskim medijima, novinarskih kodeksa i pravila oglašavanja.

Savet za štampu, jedino samoregulatorno telo u medijskoj sferi u Srbiji, 2015. godine je primio 109 žalbi na sadržaje štampanih i onlajn medija, malo više nego 2014. godine, kada je primljeno 80 žalbi. Broj slučajeva u kojima je utvrđeno kršenje Kodeksa znatno je veći nego prethodne godine i iznosi 60, od čega je izrečeno 36 javnih opomena medijima koji nisu prihvatili punu nadležnost Saveta za štampu.

Prema izveštaju Saveta⁴, mediji su najčešće kršili odredbe iz odeljka Istinitost izveštavanja (35 puta) i to uglavnom tačke koje se odnose na zabranu objavljivanja neosnovanih optužbi, kleveta ili glasina, kao i na obavezu razlikovanja činjenica od komentara, nagađanja i pretpostavki. U 20 slučajeva prekršene su odredbe Kodeksa koje se odnose na zabranu diskriminacije i govora mržnje, u 17 o kršenju odredbi o autorstvu. Čest prekršaj je i nepoštovanje etike i kulture javne reči (14 odluka), uglavnom zbog neobjavljivanja odgovora. U najvećem broju slučajeva, prekršeno je više tačaka Kodeksa novinara.

Pojedini mediji ne poštuju ni obavezu objavljivanja odluka Komisije o kršenju Kodeksa: Večernje novosti nisu objavile četiri od pet odluka, Blic nije objavio dve od šest odluka, Alo dve od pet, dok Telegraf.rs nije objavio nijednu od dve odluke.

Savet je izmenom Statuta ukinuo pravo veta prilikom odlučivanja u Komisiji za žalbe. To je već na prvom koraku, prilikom odlučivanja po žalbama na tekst Politike o američkim donacijama civilnom sektoru i medijima dovelo do oštre kritike tog dnevnog lista usmerene pojedinačno i lično na članove Komisije i donelo najveća iskušenja Savetu od osnivanja.

Tokom prošle godine broj fizičkih napada i drugih oblika pritisaka na novinare ponovo je počeo da raste. Registar koji je formiran na sajtu Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS) pokazuje da je 2015. godine bilo ukupno 38 takvih napada, dok ih je 2013. i 2014. bilo po 23. Prošle godine je, prema tom registru, bilo ukupno jedanaest fizičkih napada na novinare, tri napada na imovinu novinara, 21 verbalna pretnja i tri slučaja koja su okarakterisana kao pritisak na novinare.

Vladajuća stranka izdala je zvanično saopštenje u kome je urednicu na Javnom servisu Radio televizija Srbije optužila za „brutalno političko mešanje“ u istražne radnje, nakon što je jedan tabloid preneo njenu izjavu da bi bilo „razumno da na informativni razgovor u policiju budu pozvani i urednici TV Pink i dnevnih novina Informer, a ne samo menadžment dnevnih novina Kurir. Usledile su, po ustaljenom redosledu, uvredljive i agresivne naslovne strane u provladinim štampanim medijima, maliciozni prilozi na provladinim TV stanicama i očigledno dirigovani verbalni progon (uvrede, najteže lične diskvalifikacije) u komentarima sa karakterističnih naloga na medijskim portalima i na društvenim mrežama (tzv. „botovi“). Takvi napadi na lični integritet su vidno organizovani i lišeni bilo kakve odgovornosti. Njihov neposredan ili odloženi efekat je povlačenje javnih ličnosti iz društvenog života.

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

Nisu rešeni slučajevi ubistava novinara iz prethodnog perioda, kao ni nekoliko fizičkih napada na novinare.

Raste broj iskusnih novinara bez posla ili onih koji su otišli iz novinarstva. Novinarski krugovi primećuju da do posla lakše dolaze nepoznate kolege od onih koji su već stekli profesionalni ugled, što se protivi logici slobodnog tržišta. Socijalni položaj novinara je izrazito nizak.

Više slobode postoji u pisanim medijima u štampi i na elektronskim portalima nego na TV stanicama. Program Radio Beograda zapažen je po kvalitetu. Tiraži dnevnih novina u 2015. godini su prema procenama upućenih (nema uslova za egzaktnu statistiku) prvi put pali ispod 500 hiljada dnevno, za trećinu manje nego pre dve godine. Jasno je da je sloboda medija u načelu obrnuto proporcionalna uticaju, kojeg televizijski program ima najviše.

Politička vlast novinara ili redakciju koji se kritički odnosi prema njoj tretira kao političkog protivnika. Vlast takođe bojkotuje pojedine medije – čak i javni servis. Republička Vlada tako bojkotuje Radio televiziju Vojvodine.

Javni medijski prostor i društvene mreže poprište su lažiranja javne debate, kroz organizovanu aktivnost stranačkih aktivista čiji je zadatak da masovnim pisanjem komentara, tvitova, postova, blogova određenu ideju, aktivnost, organizaciju, instituciju, ličnost veštački promovišu ili degradiraju, ne libeći se manipulacije, laži, uvreda i pretnji.

Na internetu postoje neregistrovani medijski sadržaji koji bez ikakve odgovornosti, zaklanjajući se, a u stvari zloupotrebljavajući neprincipijelno i nedosledno regulisane medijske slobode, objavljuju insinuacije, pretenciozne konstrukcije, otvorene i prikrivene pretnje i ucene. Kontrola javnog mnjenja medijskom manipulacijom stekla je svojevrstu legitimnost utoliko što je prihvaćena kao navodna neminovna posledica „slobode govora i izražavanja“.

Na dva medija – privatnoj televiziji sa nacionalnom frekvencijom i tabloidu sa velikom cirkulacijom, oba bliska političkoj vlasti, objavljen je autentičan dokument klinike za psihijatrijske bolesti sa informacijama o istoriji bolesti osobe koja je u tom momentu iznosila teške optužbe na račun političkog vrha. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti hitno je i proaktivno reagovao, prikupio činjenice i podatke o okolnostima u svojoj moći i podneo odgovarajuće prijave protiv nepoznatih lica za zloupotrebu najosetljivijih ličnih podataka, s malim izgledom da pravosuđe i policija efikasno okončaju istragu, identifikuju i kazne počinioc.

Borba za vlast preko tabloida i tajnih službi gazi sve zakonske, etičke i moralne norme, a medijski regulatorni mehanizmi i demokratska civilna kontrola službi nemaju resurse, ovlašćenja i stvarnu moć da tome stanu na put.

Resorno ministarstvo se u javnoj polemici uglavnom poziva na zakone koji su usvojeni. Ključne negativne pojave na medijskoj sceni ostaju bez javne reakcije, makar verbalne osude resornog ministra.

Tabloidizacija medija, društva i države, o kojoj je u prethodnim godišnjim izveštajima detaljno pisano, dosegla je vrhunac slučajem tzv. „Državnog udara“ koji je pripremljen, proglašen i sprečen na stranicama i u programu vodećih provladinih medija. Ostaje nada da će očigledna bizarnost te tabloidne epizode označiti i početak kraja ove vrste manipulacije svešću građana.

PRAVNA SIGURNOST

Zakoni doneti u manjkavoj, prebrzoj proceduri, međusobno neusklađeni sa odredbama koje protivreče drugim odredbama u istom ili drugim zakonima, čija su rešenja nedovoljno jasna stručnjacima, a kamoli svima onima na koje se norme odnose, a primena neujednačena,

selektivna, dok je praksa sudova u sporovima koji proisteknu iz njihove primene nepoznata, doveli su do izraženog formalnog normativizma i skromne suštinske pravne sigurnosti u Republici.

Prema podacima Otvorenog parlamenta, u 2015. godini doneto je 182 zakona, od toga 80 po hitnoj proceduri (44%). S druge strane, u situacijama u kojima je donošenje po hitnoj proceduri očigledno bilo neophodno, hitna procedura je izostala.

Odlukom Ustavnog suda iz aprila 2015. godine⁵ utvrđeno je da Zakon o okupljanju građana nije u saglasnosti sa Ustavom, a do dana njenog objavljivanja u službenom glasilu (koje je bilo odloženo za šest meseci), Ministarstvo unutrašnjih poslova nije blagovremeno pripremilo nacrt novog zakona kojim bi se uredio postupak ostvarivanja Ustavom zajemčene slobode građana na okupljanje. Do donošenja novog zakona, duže od tri meseca u Srbiji nije bilo zakonski uređeno ostvarivanje Ustavom garantovane slobode okupljanja, a bilo je onemogućeno i ostvarivanje javnog interesa na zakonito ograničenje te slobode kada je to neophodno iz Ustavom propisanih razloga - radi zaštite javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije. Novim Zakonom o javnom okupljanju nisu do kraja otklonjeni ni nedostaci zbog kojih je prethodni zakon oglašen neustavnim, a koji se odnose na razloge za ograničenja zajemčene slobode okupljanja i delotvornost pravnih sredstava za zaštitu te slobode. Novi zakon deluje destimulativno na slobodu okupljanja nesrazmerno visokim novčanim kaznama.

Povlačenje Predloga zakona o ravnopravnosti žena i muškaraca, čije su usvajanje Vlada i Narodna skupština planirale u hitnom postupku, rezultat je uvažavanja brojnih primedbi koje nisu mogle da budu iznete ranije zbog odsustva javne rasprave.

Odsustvo javne rasprave o predlozima Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju i medijima, Zakona o izmeni Zakona o javnim medijskim servisima i Zakona o privremenom uređivanju načina naplate takse za javni medijski servis i mogućnosti da se javnost izjasni o rešenjima koja se odnose na javni medijski servis - servis namenjen građanima (javnosti), doprinelo je konfuziji o tome šta je javni medijski servis, koja je njegova uloga i na koji se način finansira i obezbeđuje njegova finansijska i svaka druga nezavisnost.

Javna rasprava i redovan zakonodavni postupak nužni su naročito kada se donosi propis koji na nov način uređuje jednu oblast.

Nakon višedecenijskog odsustva bilo kakvog propisa o inspekcijskom nadzoru, za čim je potrebu isticao ovaj organ i u ranijim godišnjim izveštajima, pripremljen je Predlog zakona o inspekcijskom nadzoru i sprovedena kvalitetna javna rasprava. Predlog je zatim bez razumljivog razloga upućen na usvajanje u Narodnoj skupštini po hitnom postupku, te je završni deo debate i unapređivanja zakonskih rešenja izostao. To je još manje razumljivo imajući u vidu da je završnim odredbama propisano da Zakon počinje da se primenjuje po isteku od 12 meseci od dana stupanja na snagu (sem nekoliko organizacionih odredbi čija primena počinje tri meseca od dana stupanja zakona na snagu).

U oblasti radnih odnosa po hitnom postupku doneti su zakoni koji značajno utiču na položaj većeg broja građana (npr. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje i Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru). Ne samo organi, ustanove i

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

zaposleni već i oni koji koriste usluge različitih sistema, nisu imali mogućnost da razmotre ponuđena rešenja i ukažu na rizike koje oni mogu nositi.

Tako se i desilo da se u Zakonu o načinu utvrđivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru nađe odredba koja je postojeće *pravo* žena da ranije nego muškarci odu u penziju pretvorila u njihovu *dužnost* i tako afirmativnu meru za postizanje ravnopravnosti između muškaraca i žena⁶, pretvorila u suštu suprotnost. Ovaj organ i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti zajednički su osporili ustavnost te odredbe pred Ustavnim sudom i zatražile od njega da njenu primenu, zbog neotklonjivih štetnih posledica koje prete, spreči privremenom merom. Ustavni sud je to prihvatio, nakon čega se resorni ministar, čije je ministarstvo sačinilo predlog tog zakona i ignorisalo sva upozorenja tokom zakonodavne procedure, zahvalio (!?) javno Ustavnom sudu na efikasnosti i tome što je sprečio povredu prava žena, nijednog momenta ne uviđajući svoju odgovornost za veliku opasnost i trošenje institucionalnih resursa za njeno otklanjanje.

Administrativni problemi u primeni Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru onemogućili su razvoj brojnih usluga u jedinicama lokalne samouprave namenjenih posebno osetljivom stanovništvu: deci, žrtvama nasilja, osobama sa invaliditetom, kao i drugima i tako prevalili teret štednje na najranjivije. O predlogu tog zakona održana je samo formalno javna rasprava, a da nakon nje nije bilo obrazloženja zbog čega pojedine primedbe nisu usvojene.

Dve značajne izmene u oblasti obrazovanja uvedene su u pravni sistem bez prethodnog pružanja mogućnosti da se o njima izjasne oni na koje te izmene utiču. Studenti – čiji položaj menjaju izmene Zakona o visokom obrazovanju i zaposleni u prosveti – čiji se položaj menja izmenom Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, nisu imali valjanu mogućnost da se, samostalno ili preko svojih udruženja, izjasne o ovim izmenama i ukažu na moguće nedostatke.

Prilikom usvajanja Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku i Zakona o izvršenju i obezbeđenju, Vlada se dosledno pridržavala odredbi Zakona o državnoj upravi i Poslovnika Vlade koji obavezuju na javnu raspravu o novom (sistemskom) zakonu. U ovom slučaju međutim, pravnoj nesigurnosti je doprinela pojava (pre)čestog menjanja zakonskih tekstova. Naime, Zakon o izvršenju i obezbeđenju iz 2015. godine donet je pošto je stari zakon iz 2011. godine tokom 2014. godine dva puta menjan i dopunjavan, poslednji put 5 meseci pre donošenja sasvim novog zakona.

Nakon samo jedne godine primene Zakona o javnom beležništvu Vlada je uočila nepreciznosti i protivurečnosti u njegovim odredbama, ali i pravne praznine koje su „uglavnom takve da ne ostavljaju prostora za iznalaženje bilo kakvog rešenja u određenim situacijama“ (citirano iz zvaničnog obrazloženja poslednjih izmena). Stoga je taj zakon tokom 2015. godine menjan i dopunjavan dva puta, poslednji put sa čak 72 člana koja se tiču suštine. Međutim, nema podataka da je primenjena odredba poslovnika Vlade prema kojoj se javna rasprava sprovodi kada god se bitno menjaju rešenja iz postojećeg zakona. Štaviše, prve njegove izmene, koje datiraju iz januara 2015. godine, nastale su kao reakcija na višemesečnu obustavu rada advokature, o čemu svedoči obrazloženje prema kome je, na osnovu analize dosadašnje primene, kao i potreba prakse i zahteva advokature, zaključeno da je

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

neophodno da se izvrše izmene i dopune ovog zakona. Iako su se tokom višemesečne obustave rada advokata i u javnosti, usled činjenice da je javno beležništvo postalo ekskluzivni vlasnik značajnih ovlašćenja, čuli mnogi argumenti o novom zakonu, to se ipak ne može poistovetiti sa javnom raspravom. Ni u pogledu poslednjih (za sada) izmena i dopuna iz decembra 2015. godine, nema dokaza za izjašnjenje predlagača o tome da su u procesu konsultacija učestvovali predstavnici svih zainteresovanih grupa, javni beležnici, sudovi, advokati i privredna društva, zbog čega nije bilo potrebno sprovoditi javnu raspravu na način predviđen Poslovnikom, a što je bilo predmet kritike Republičkog sekretarijata za javne politike. Sekretarijat je u svom Mišljenju istakao da je Analiza efekata zakona morala da sadrži informacije o obavljenim konsultacijama sa zainteresovanim subjektima (da li su održane, kada i gde), korišćenim tehnikama za sprovođenje konsultacija, primedbe predloge i sugestije koje su prikupljene i razloge zašto su neke od njih unete u tekst, a ostale nisu.

I dok se kod izmena i dopuna propisa koji regulišu ulogu i nadležnosti javnog beležnika može shvatiti potreba hitnosti, usled višestruko pogubnih posledica obustave rada advokata po prava građana, dotle je teško naći opravdanje zašto za donošenje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana postoje razlozi za donošenje po hitnom postupku. Naime, taj propis donet je radi stvaranja uslova za ostvarivanje prava na poresku olakšicu za zapošljavanje novih radnika, i kao takav trebalo bi da bude plod duboko promišljene i unapred poznate poreske politike. Slično tome, izmene i dopune Zakona o Državnom veću tužilaca i Zakona o Visokom savetu sudstva koje predviđaju javnost sednica, obaveze obezbeđivanja obrazloženja odluka, dostupnosti na internet stranici svakako ne mogu kao dobar razlog za usvajanje po hitnom postupku imati obrazloženje da je to neophodno radi ispunjavanja obaveza iz Akcionog plana za pregovaračko poglavlje 23, kako je zvanično napisano.

Predlog zakona o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima eksproprijacije i izdavanja građevinske dozvole radi realizacije projekta „Beograd na vodi“ Vlada je takođe uputila na usvajanje po hitnom postupku, iako se radilo o zadiranju u Ustavom garantovano pravo na mirno uživanje imovine. Nakon javnog apela ovog organa, predlog je vraćen u redovnu proceduru.

Ne stoji čvrsto ni obrazloženje za donošenje dva systemska zakona po hitnom postupku – Zakona o opštem upravnom postupku i Zakona o inspekcijskom nadzoru, s obzirom na to da prvi počinje da se primenjuje 1. 7. 2017. godine, a drugi 12 meseci od dana stupanja na snagu u aprilu 2015. godine!

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji nije prošao javnu raspravu i Narodnoj skupštini upućen je na usvajanje po hitnom postupku. Slično Predlogu zakona o načinu utvrđivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru i Predlog zakona o sistemu plata u javnom sektoru prošao je javnu raspravu na krajnje formalan način. Javna rasprava za propis koji menja prava i obaveze najšireg dela javne administracije i bitno menja radno-pravni status nekoliko hiljada zaposlenih u javnom sektoru, trajala je manje od mesec dana, a nakon nje nije izrađen, objavljen niti učesnicima dostavljen izveštaj o sprovedenoj raspravi u kome bi bile iznete najznačajnije primedbe i otvorena pitanja kao i razlozi za njihovo prihvatanje, odnosno neprihvatanje. Stručna javnost i sindikati izrazili su veliko nerazumevanje za takvu sadržinu i proceduru i stvorene su tenzije od kojih su mnoge mogle biti

izbegnute istinskom raspravom i komunikacijom sa zainteresovanim stranama i stručnom javnošću.

Vreme, rokovi i način u kojima je zakonodavna vlast stavljala na razmatranje zakonske predloge pred odbore Narodne skupštine i u plenum, pribavljala i razmatrala mišljenja nadležnih organa, te stavljala (odnosno nije stavljala) u proceduru inicijative i amandmane ovog organa zavređuju posebnu analizu kojoj ovde nije mesto, ali će biti ilustrativno naveden primer jedne sednice Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu o izmenama i dopunama devet pravosudnih zakona.

Pedeset peta sednica Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu održana je 17. decembra sa početkom u 9 časova, a ovaj organ je na nju pozvan imejlom na službenu adresu 16. decembra u 21.30 časova. Dnevnim redom je predviđeno razmatranje devet predloga tzv. pravosudnih zakona, u pojedinostima, koje je podnela Vlada.⁷ Prva tačka dnevnog reda bilo je razmatranje Predloga zakona o izvršenju i obezbeđenju, na koji je podnet ukupno 141 amandman, od čega je Vlada prihvatila 14. Predsednik Odbora Petar Petrović nije na početku sednice obavestio članove Odbora o amandmanima Zaštitnika građana na Predlog zakona o izvršenju i obezbeđenju, već je tokom diskusije o toj tački konstatovao da ih Vlada nije prihvatila. Jednoglasno je prihvaćen predlog predsednika da Odbor sumarno predloži Narodnoj skupštini da prihvati sve amandmane koje je Vlada prihvatila. Potom je predsednik Odbora prvo predložio odluku po kojoj Odbor predlaže Narodnoj skupštini da ne prihvati amandmane koje Vlada nije prihvatila, a onda se ispravio i predložio „da Odbor predloži Narodnoj skupštini da prihvati sve amandmane koje Vlada nije prihvatila, a vi treba da glasate - znate kako!“ Članovi odbora su zatim jednoglasno sumarno odbili sve amandmane s kojima Vlada nije bila saglasna.

Druga tačka dnevnog reda bila je razmatranje Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom beležništvu, na koji je podneto ukupno 104 amandmana od čega je Vlada prihvatila šest. Odbor je bez rasprave odlučio da predloži Narodnoj skupštini da prihvati tih šest amandmana. Za sve ostale amandmane primenjena je ista vrsta glasanja kao u prethodnoj tački. Inicijativa Zaštitnika građana podneta Odboru za podnošenje amandmana na Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom beležništvu nije ni na koji način spomenuta, time ni razmatrana!

Razmatranje svih ostalih predloga zakona proteklo je bez prijavljenih za reč, uz podršku svim amandmanima koje je Vlada prihvatila i odbijanje onih koje Vlada nije prihvatila. U krajnjem, sednica o izuzetno značajnim izmenama devet pravosudnih zakona i rasprava o više stotina podnetih amandmana je trajala ukupno 19 minuta.

Teškoće u ostvarivanju garantovanog nivoa prava građana država ponekad rešava – snižavanjem garancija. Ustavni sud ocenio je tako da nema osnova čak ni da pokrene postupak ocene ustavnosti Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija⁸, kojim je 2014. godine faktički smanjen iznos penzija (stečenog imovinskog prava).

POLICIJA, TAJNE SLUŽBE I DEMOKRATSKA CIVILNA KONTROLA

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

⁸ „Службени гласник РС“, број 116/14.

Reformske aktivnosti u Policiji bile su veoma protivrečne, posebno pripreme za otpuštanje većeg broja policajaca. Resorni ministar je najavljivao otpuštanje preko 1.000 policajaca, ali nije mogao da se opredeli zbog čega – otpuštanje je istovremeno obrazlagao time da je policija „kriminalizovana“ i time da su policajci višak. Nakon sastanka sa sindikatima, sa neformalnog spiska za otpuštanje sklonjeno je više stotina ljudi, što je pojačalo sumnje u arbitrarnost procedure za otpuštanje. Uspostavljanjem velikog broja novih radnih mesta za „poslove analize rizika“ u Ministarstvu na koje po neznanim kriterijumima bivaju premešteni određeni policajci, za koje je najavljeno da će kasnije biti potpuno ukinuta i zaposleni na njima proglašeni viškom, organizacioni propisi bivaju zloupotrebljeni za otpuštanje ljudi bez odgovarajućeg postupka i obrazloženja.

Više desetina visokih policijskih službenika razrešenih sa određenih dužnosti prima platu mesecima ali nema radno zaduženje. Akt o sistematizaciji radnih mesta nosi oznaku poverljivosti. Ovaj organ je u Narodnoj skupštini izneo osnovano saznanje da su u unutrašnjoj bezbednosnoj službi Ministarstva unutrašnjih poslova (Odeljenju za bezbednost pri Kabinetu ministra unutrašnjih poslova) fizički uništeni čvrsti diskovi sa službenim podacima i druga informatička oprema. Niko nije pokazao interesovanje za tu informaciju, a Zaštitnik građana tada nije imao osnov da uništavanje opreme poveže sa svojom nadležnošću, odnosno eventualnim kršenjem ljudskih prava. U krivičnoj prijavi koju je godinu dana kasnije podneo pripadnik te službe i koja je javno objavljena, izneta je tvrdnja da je informatička oprema uništena radi prikrivanja tragova nezakonitog tajnog praćenja novinara i drugih javnih ličnosti. Nije velika verovatnoća da će se po podnetoj krivičnoj prijavi voditi krivični postupak jer tajna pratnja nije u krivičnopravnim propisima izričito karakterisana kao krivično delo. Međutim, takve mere pripadnika Ministarstva unutrašnjih poslova, ako su zaista činjene, bile bi duboko nezakonite i predstavljale bi ozbiljno kršenje privatnosti lica pod tajnom pratnjom i ugrožavanje slobode medija.

U periodu do podnošenja izveštaja ovaj organ utvrdio je da u sedištu Ministarstva, u Kabinetu ministra, radi zaposleni koji ne zna na koje je radno mesto raspoređen niti šta mu je propisani opis poslova. To nisu znali ni njegovi neposredni rukovodioci. Taj zaposleni redovno kontaktira sa novinarima i prikuplja informacije koje nisu u nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova, niti bilo kog drugog državnog organa, pa ih prenosi neposredno i usmeno ministru unutrašnjih poslova. Jedno takvo saznanje ministar je u javnom službenom nastupu na nacionalnom medijskom javnom servisu izneo kao da se radi o službeno prikupljenom podatku i time razumno izazvao bojazan novinara od nezakonitog prisluškivanja.

Poligraf, istražni alat kome značajan deo naučne i stručne zajednice poriče relevantnost i čije rezultate zakon ne poznaje kao dokaz, zloupotrebljavan je do mere da se, ironično, javno postavljalo pitanje o opravdanosti postojanja policije, tužilaštva i sudstva.

Osamdeset lica lišeno je slobode u policijskoj akciji zvučnog naziva „Rezač“, koja je medijski izuzetno detaljno eksponirana. Teško je objasniti kako je došlo do vremenskog poklapanja najboljeg vremena za hapšenje toliko lica koji se sumnjiče za potpuno različita i nepovezana dela iz potpuno različitih vremenskih perioda. Nedugo zatim, gotovo sva lica su, ovaj put bez pažnje medija, puštena da u postupcima dalje učestvuju sa slobode.

Javnost je burno reagovala i na konferenciju za štampu ministra unutrašnjih poslova u reprezentativnoj zgradi državnih organa iza koga su bili postrojeni pripadnici specijalnih jedinica policije pod punom opremom, maskama na licu i automatskim naoružanjem. Mnogi su to shvatili kao preterano, čak i kao zastrašivanje.

Novi Zakon o policiji, u nabranju organa spoljne kontrole rada Policije, izostavio je Zaštitnika građana. Iako pominjanje ovog organa pravno-tehnički nije neophodno, jer je njegova kontrolna funkcija (i u odnosu na organe unutrašnjih poslova) utvrđena Ustavom i organskim zakonom, izostavljanje Zaštitnika građana u Zakonu o policiji, u okolnostima u kojima su izričito nabrojani neki drugi organi i entiteti kojima je Zakon priznao kontrolnu funkciju, ima loše posledice na preventivnu i kontrolnu funkciju ovog organa i izaziva nepotrebne zabune. Ni mišljenje o toj manjkavosti novog Zakona o policiji predlagач i Narodna skupština nisu uvažili tokom zakonodavne procedure, zasigurno iz razloga koje je javno izneo inostrani ekspert na projektima, angažovan istovremeno i na istim temama i kao savetnik ministra unutrašnjih poslova.

U postupku donošenja novog Zakona o policiji, ovaj organ je u skladu sa svojim zakonom propisanim ovlašćenjem dao Mišljenje u kome je kritikovao pojedine odredbe Nacrta. Inostrani ekspert koga su međunarodni partneri i donatori angažovali da vodi projekte razvoja i pomoći MUP-u Republike Srbije istovremeno, po odluci ministra, radi u Ministarstvu kao savetnik ministra za iste te teme. U zvaničnom saopštenju datom kao javni odgovor na Mišljenje ovog organa, taj inostrani ekspert, odnosno savetnik ministra je odbacio Mišljenje ovog organa ocenom da stavovi Zaštitnika građana Republike Srbije o Nacrtu zakona o policiji Republike Srbije „većim delom nisu rezultat prepoznavanja okolnosti trenutka u kojem se dešava složena reforma policijskog sistema...” u Republici Srbiji. Ekspert je dodao i da su pri izradi Nacrta „gotovo sve primedbe institucija, kao što je OEBS (Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju) uzete u obzir, naročito kada je reč o osetljivim pitanjima poput unutrašnje kontrole”.⁹ Ne poričući da su primedbe „uzete u obzir”, ovaj organ iz neposrednih razgovora sa najvišim predstavnicima Misije OEBS u Srbiji nije mogao da potvrdi da su primedbe i uvažene.

Vojna služba bezbednosti (Vojnobezbednosna agencija, VBA) se izmiče demokratskoj civilnoj kontroli. Uskraćuje kontrolnom organu podatke i prećutkuje informacije koje je po zakonu dužna da predoči. Činjenično utvrđene nezakonitosti i nepravilnosti u njenom radu na štetu načela političke neutralnosti i zakonitosti odbacuje. Nesumnjivo je utvrđeno da je prikupljala podatke o aktivnostima i saradnji određenih političkih stranaka i pokreta iako nije imala ni indicije da postoje okolnosti zbog kojih bi mogla da zasnuje svoju nadležnost, niti su bili ispunjeni drugi zakonski uslovi za njeno postupanje prema civilima. Zbog opstrukcije kontrole, druge sumnje za koje ima osnov, ovaj organ nije mogao verodostojno da ispita. Specijalne metode i sredstva koje su joj stavljene na raspolaganje u sasvim druge svrhe VBA koristi protiv ovog kontrolnog organa i svojih pripadnika za koje sumnja da prijavljuju nepravilnosti. Javno se hvali da ima saradnike među novinarima.¹⁰ U jednom postupku po pritužbi, pristupom neophodnoj dokumentaciji o događajima iz 2000. godine konstatovano je da je i tada vojna služba bezbednosti pratila aktivnosti tadašnje opozicije. Pojedini rukovodioci VBA uživaju nekritičku podršku, odnosno zaštitu predsednika skupštinskog Odbora za kontrolu rada službi bezbednosti, koji je bivši direktor te Agencije i član vladajuće stranke.

Skupštinski odbor za kontrolu službi bezbednosti je 28. 1. 2015. godine održao javnu sednicu na kojoj su članovi odbora, ali i drugi narodni poslanici vladajuće

⁹ Видети више:

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

¹⁰ Интервју недељнику „Недељник”, објављен 12. 11. 2015. године.

koalicije duže od šest časova ispitivali Zaštitnika građana o tome kako je došao do saznanja o nezakornostima u radu Agencije i kritikovali njegov rad. Neposredno nakon što je prisutne na sednici ovaj organ upoznao sa sadržinom dokumenta VBA koji sadrži prikupljene podatke o aktivnostima određenih političkih stranaka, predsednik Odbora je okončao sednicu zaključkom da VBA radi zakonito. Nedugo zatim, Odbor je sproveo sopstvenu kontrolu rada VBA i potvrdio da je dokument VBA na čiju je sadržinu Odboru prethodno ukazao ovaj organ autentičan i da sadrži „deo podataka i saznanja koji nisu u skladu sa zakonom propisanim delokrugom rada Vojnobezbednosne agencije“.¹¹ Odbor je zatim naložio generalnom inspektoru službi bezbednosti Ministarstva odbrane „da u roku od 15 dana, u skladu sa zakonskim ovlašćenjima izvrši neophodna proveravanja i utvrđivanja činjenica i odgovornosti za prikupljanje podataka i saznanja koja nisu u skladu sa zakonskom regulativom, a koja su sadržana u predmetnom dokumentu, te da o rezultatima provere i preduzetim merama izvesti Odbor“.¹² Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji i drugi propisi ne poznaju ovlašćenje Odbora da izdaje naloge generalnom inspektoru, koji je podređen ministru odbrane. Za generalnog inspektora službi bezbednosti Ministarstva odbrane 2015. godine postavljen je tek penzionisani oficir koji je neposredno pre penzionisanja bio šef organizacione jedinice za primenu operativno-tehničkih mera. S obzirom da se generalni inspektor fokusira na okončane aktivnosti, on sada kontroliše zakonitost primene mera kojima je, na svom prethodnom poslu, sam rukovodio. Po prijemu izveštaja generalnog inspektora, Odbor je usvojio zaključke da 1. Niko u Ministarstvu odbrane i Vojnobezbednosnoj agenciji nije naložio ili naredio pripadnicima Vojnobezbednosne agencije da prikupljaju podatke i saznanja koja se tiču aktivnosti političkih partija; 2. Podaci o aktivnostima pristalica Srpske radikalne stranke, sadržani u spornom dokumentu dobijeni su razmenom podataka i saznanja sa drugim subjektima bezbednosti na prostoru Autonomne pokrajine Vojvodina, a na osnovu člana 6. stav 1. tačka 1. Zakona o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji i člana 5. Uredbe o određivanju poslova bezbednosne zaštite određenih lica i objekata; 3. Odbor je ustanovio da je Vojnobezbednosna agencija prikupljala podatke o ugroženosti štićenih lica i objekata a ne o političkim aktivnostima i da ih je, na osnovu pisanog zahteva ustupila Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srbije.¹³

Od 11 preporuka koje je ovaj organ tokom 2015. godine uputio radi otklanjanja utvrđenih nezakornosti i nepravilnosti u radu, VBA nije sproveda nijednu. Ni javna preporuka ovog

¹¹ Видети:

http://www.parlament.gov.rs/Odbor_za_kontrolu_sluC5%BEbi_bezbednosti_u_nadzornoj_poseti_Direkcije_Vojnobezbednosne_agencije_u_Beogradu.24827.941.html.

¹² Видети:

http://www.parlament.gov.rs/Odbor_za_kontrolu_sluC5%BEbi_bezbednosti_u_nadzornoj_poseti_Direkcije_Vojnobezbednosne_agencije_u_Beogradu.24827.941.html.

¹³ Видети више:

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

organa predsedniku Republike za razrešenje direktora Agencije, iznuđena opstrukcijom postupaka kontrole, nije sprovedena.

Odnos Odbora prema ovlašćenjima i radu Zaštitnika građana kritikovan je sa više međunarodnih instanci, uključujući Komitet Ujedinjenih nacija protiv torture, koji je u Zaključnim zapažanjima o Drugom periodičnom izveštaju Republike Srbije (2015)¹⁴ izrazio zabrinutost zbog pokušaja Odbora za kontrolu službi bezbednosti Narodne skupštine Republike Srbije da ospori nadležnost Zaštitnika građana da postupa po pritužbama ako je pokrenut krivični postupak.

U radu komunalne policije u glavnom gradu u dva navrata utvrđene su ozbiljne nezakonitosti i nepravilnosti - prekoračenje ovlašćenja prema novinarima koje je za ishod imalo povredu njihovog fizičkog i psihičkog integriteta i dostojanstva i sprečavanje u vršenju posla od javnog značaja. Ovaj organ stava je da komunalnoj policiji ne treba dalje širiti ovlašćenja prema građanima, već da ona treba da postojeća ovlašćenja pravilnije i svrsishodnije primenjuje.

REFORMA JAVNE UPRAVE

Uprkos usvajanju Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave i niza sprovedenih aktivnosti u ovoj oblasti, reforma javne uprave nije dala vidljive pozitivne rezultate. Umesto sistematičnog unapređenja javne uprave, kako je to Strategijom i Akcionim planom utvrđeno, donošene su hitne intervencionističke mere za smanjenje javnih rashoda kroz otpuštanje državnih službenika i smanjenje plata. Efekti tih mera na kvalitet rada uprave su najblaže rečeno – sporni.

Primeri tih mera su Zakon o načinu utvrđivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru i Zakon o sistemu plata u javnom sektoru. Oba propisa iz primene svojih rešenja izuzela su javna preduzeća i Narodnu banku Srbije!

Očekivalo bi se da reforma započne organizacionim i funkcionalnim restrukturiranjem javne uprave, nakon čega bi trebalo da sledi radno-pravno ujednačavanje statusa zaposlenih u javnoj upravi, pa tek na kraju, kada bude utvrđena optimalna organizacija, koji kadrovi su višak, a koji manjak, da se pristupi kadrovskom optimizovanju (otpuštanju nepotrebnih i zapošljavanju potrebnih kadrova).

Mnogi zakoni pripremani su kroz krajnje formalno organizovanu javnu raspravu koja nije odgovorila na primedbe, pitanja i komentare učesnika, te je često takav pristup otežavao razumevanje namera kreatora politika i dovodio do rešenja koja su nejasna, pojmovno i sadržinski neusklađena jedna sa drugim, sa sistemom državne uprave i sa celinom pravnog sistema. To je rezultiralo neprimenljivošću propisa i čestim potrebama za tumačenjem, a u krajnjem ishodu – nedostatku pravne sigurnosti.

Ovaj organ pozdravio je najavu politike ujednačavanja plata u javnom sektoru, u smislu „ista plata za isti rad“. Međutim, u praksi je to „ujednačavanje“ ostalo na nivou proglasa, dok je Zakon o sistemu plata u javnom sektoru izbegao da se bavi platama koje su izrazito „neujednačene“ sa ostatkom javnog sektora (plate u javnim preduzećima i Narodnoj banci Srbije). Tim Zakonom uređuje se samo jedan segment radno-pravnog statusa zaposlenih u javnoj upravi (na plate), a da sistem radnih odnosa prethodno nije jedinstveno uređen, što je neophodno jer je pravo na platu pravo iz radnog odnosa a sistem plata samo deo sistema radnih odnosa. Ovaj organ je na taj problem više puta ukazivao resornom ministarstvu jer će takvi propusti onemogućiti očekivane efekte zakona, te će jedna dobra politika Vlade, zbog

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

neadekvatne operativne razrade, po ko zna koji put ostati nesprovedeno slovo na papiru. Pri tome, velika energija, vreme i resursi utrošeni su bez adekvatnog rezultata.

Krajnja posledica takvog pristupa je „reforma“ koja upravu čini manje stručnom, manje motivisanom, manje odgovornom, a najmanje od svega – manje prekobrojnomo. Reformske procese vode spoljni „eksperti“ koji su za svoj manjak iskustva i konkretnih znanja projektno nagrađeni i motivisani neuporedivo više od poniženih i skrajnutih, sve ređih istinskih stručnjaka još uvek zaposlenih u javnoj službi. Konačni ishod lako može biti da je operacija po formalnim projektnim merilima uspe, a da pacijent prestane da daje znake razumnog života.

KOSOVO I METOHIJA

Na teritoriji Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija (KiM), Zaštitnik građana i dalje nije u mogućnosti da ostvaruje svoje nadležnosti na način propisan Ustavom i Zakonom. Prema dostupnim informacijama i na osnovu navoda iz pritužbi, građani na KiM, posebno oni nealbanske nacionalnosti koji žive u enklavama, taoci su tekućih političkih procesa i suočavaju se sa teškim kršenjima ljudskih prava i sloboda.

Ovaj organ se u avgustu 2015. godine pismom obratio Misiji EULEKS na Kosovu izrazivši zabrinutost zbog izuzetno dugog trajanja mere pritvora Oliveru Ivanoviću, jednom od srpskih političkih lidera. Ne prejudicirajući pitanja u kojima je sud nezavisan, a sudijsko uverenje slobodno, ovaj organ podsetio je potrebu da se osigura privremeni karakter mere pritvora koji sa sobom nosi brojna ograničenja ljudskih prava. U odgovoru, šef misije Euleksa na Kosovu je podelio zabrinutost za zdravlje Ivanovića i naglasio da EULEKS u potpunosti veruje da će relevantne institucije poštovati njegova prava. Zaštitnik građana nikada se u sličnim situacijama nije obratio nijednom organu Republike Srbije, pa ni uz sve rezerve koje je izneo u pismu šefu EULEKS-a, s obzirom na odredbu Ustava Republike Srbije koja isključuje kontrolnu nadležnost Zaštitnika građana čak i nad sudovima i tužilaštvima koje je osnovala Republika Srbija.

PRAVA LICA LIŠENIH SLOBODE

Načinjen je napredak u prevenciji torture. Tokom nenajavljenih poseta zavodima za izvršenje krivičnih sankcija (KPZ Požarevac, KPZ Niš, OZ Leskovac i OZ Beograd) obavljeni su nenadzirani (bez prisustva zatvorskog osoblja) razgovori sa preko 200 lica lišenih slobode, od kojih nijedno nije reklo da je bilo fizički zlostavljano od strane službenih lica ili drugih osuđenika, odnosno pritvorenika. Takođe, niko nije imao vidljive povrede. Ovi podaci se ne mogu sa sigurnošću tumačiti kao da u Srbiji nema fizičkog zlostavljanja, ali su indikativni i ohrabruju. Veliki broj intervjuisanih povratnika istakao je značajnu razliku u postupanju službenih lica u odnosu na period od pre nekoliko godina, kada su zlostavljanja bila gotovo „redovna pojava“.

Iako i dalje nema značajnijih pomaka u pogledu dužine trajanja pritvora, ohrabruje što su u Okružnom zatvoru u Beogradu formirane prostorije za zajedničkih boravak pritvorenika u slobodno vreme tokom dana, kao što su omogućene nenadzirane posete bračnih drugova u posebnim prostorijama.

Pozitivan pomak je uspostavljena praksa javnog tužilaštva da lica koja se dovode pitaju kako su se prema njima odnosili policijski službenici, odnosno da li su bili podvrgnuti bilo kakvom obliku mučenja ili ponižavajućeg postupanja. Nekoliko pritvorenika, koji su pre sprovođenja u pritvoru, bili na zadržavanju do 48 sati u policijskim prostorijama za zadržavanje, navelo je da su tokom saslušanja zadobili po „nekoliko šamara“, kao i da su ih policijski inspektori vređali, ali da nisu imali mogućnost to i da dokažu, s obzirom na to da nisu zadobili vidljive povrede. U cilju dalje prevencije torture i sprovođenja efikasnije borbe protiv nekažnjivosti za

torturu u policijskim stanicama je neophodno obezbediti posebne prostorije za saslušanje, koje bi trebalo da bude audio-video zabeleženo.

U Kazneno-popravnim zavodu Požarevac – Zabela i Kazneno-popravnim zavodu u Beogradu, postupanjem po preporukama Zaštitnika građana, izmenjene su bezbednosne procedure koje su nalogale da se osuđena lica kreću sa prekrštenim rukama na leđima i pognute glave, čime se povređivalo njihovo dostojanstvo.

Međutim, tokom izveštajnog perioda, politički stav da Zaštitnik građana nije ovlašćen da postupa u slučajevima u kojima je u toku vođenje krivičnog postupka, koji je istaknuti član vladajuće većine izneo tokom 13. sednice Odbora za kontrolu službi bezbednosti Narodne skupštine, ozbiljno je ugrozio prevenciju torture i borbu protiv nekažnjivosti za torturu. Povodom tog istupanja na sednici Odbora, *Komitet UN protiv torture* je u svojim Zaključnim zapažanjima o Drugom periodičnom izveštaju Republike Srbije (tačka 21.) naglasio je da je Srbija dužna da obezbedi efikasan i nezavisan rad Zaštitnika građana i da mu omogući vršenje nadležnosti bez obzira na to da li je pokrenut krivični postupak ili ne.

U Srbiji nije razvijen sistem vaninstitucionalne podrške i zbrinjavanja osoba sa intelektualnim i mentalnim smetnjama. Posledica toga je da je više hiljada ovih lica na dugi rok lišeno slobode u ustanovama (bilo *de iure* - u psihijatrijskim bolnicama, bilo *de facto* - u ustanovama socijalne zaštite domskog tipa), u kojima su životni uslovi uglavnom neodgovarajući.

NACIONALNE MANJINE

Planiranim zakonodavnim aktivnostima koje su predviđene Akcionim planom za ostvarivanje prava nacionalnih manjina u potpunosti su uvažene preporuke i predlozi ovog organa za unapređenje pravnog i institucionalnog okvira za zaštitu prava pripadnika nacionalnih manjina. Ostaje da se vide rezultati njegove primene.

Rešavanje pitanja primene afirmativnih mera u oblasti obrazovanja, koje treba da pomognu Romima u postizanju jednakosti sa drugim našim građanima zaslužuje pohvalu. Konačno zauzeti sistemski pristup prilikom upisa učenika i studenata romske nacionalnosti, koji obezbeđuje njihovu vertikalnu i horizontalnu punoću i brojnost, uz pravni okvir koji treba da njihovu primenu olakša i učini šire dostupnom, nagoveštava bolje dane i smanjuje rizik od nepravilnosti i korupcije.

Sprovođenje reformskih medijskih zakona ugrozilo je u oblasti prava nacionalnih manjina postignuti nivo informisanja na manjinskom jeziku. Manjak kapaciteta potpomognut ciljanim tumačenjima koji za svrhu imaju da opravdaju sopstveni stav nezavisno od razloga i svrhe donošenja propisa, doveo je do toga da značajan broj medija nije prodat ili nije oglašen javni poziv za njihovu prodaju, a nastavak njihovog rada je trebalo obezbediti prenosom kapitala bez naknade („podela akcija“), gde su ispunjeni zakonski uslovi. Problemi koji su nastali u primeni zahtevali su, nedugo posle okončanja postupka privatizacije, intervenciju Narodne skupštine i usvajanje autentičnog tumačenja bez koga bi posledica bila prestanak rada medija, koji decenijama emituju program na jezicima nacionalnih manjina, a koji su privatizovani prenosom akcija bez naknade zaposlenima.

Iako Ustav i zakoni obavezuju državne organe (npr. Poresku upravu) da obezbede, kada za to ima osnova, upotrebu srpskog jezika i cirilice, odnosno jezika i pisma određene manjine, operativni sistemi tih organa podjednako krše prava i vređaju osećanja pripadnika većinskog naroda i pripadnika nacionalnih manjina, upotrebom latinice, čija primena, osim tradicionalno upućujuće odredbe „u skladu sa zakonom“, nije nijednom drugom rečju propisana niti precizirana. Do izmena i dopuna pravnog okvira koji reguliše ovu oblast s jedne strane, i „loše“ prakse u nabavci „operativnih sistema“ s druge strane, građanima ostaje na raspolaganju da podnošenjem pritužbi Zaštitniku građana potraže zaštitu i ostvarenje tog dela svog identiteta.

PRAVA OSOBA SA INVALIDITETOM

Pravni okvir za život i rad osoba sa invaliditetom je unapređen, no i pored toga, one su ostale nedovoljno uključene u zajednicu. Ekonomska kriza i nedovoljno iznijansirane mere štednje doveli su do ukidanja ili smanjenja pojedinih usluga i servisa podrške osobama sa invaliditetom i starijim građanima. Veliki broj objekata javne namene ostaje nepristupačan osobama sa invaliditetom zbog čega je i ostvarivanje zagarantovanih prava otežano ili onemogućeno.

Osobe sa invaliditetom imaju otežan pristup obrazovanju, kako zbog činjenice da nije dovoljno razvijen odgovarajući sistem dodatne podrške u obrazovanju dece sa smetnjama u razvoju i invaliditetom tako i zbog nepristupačnosti obrazovnih ustanova. Nepristupačnost obrazovanju, pored mnogih drugih prepreka, takođe se odražava na otežano ostvarivanje prava na zapošljavanje. Time im je nezavisnost i samostalnost u velikoj meri onemogućena pa samim tim i uključivanje u punopravan i sadržajan život u zajednici.

Stanovanje uz podršku pokazalo se u praksi kao uspešan model, koji se nedovoljno koristi. Vaninstitucionalna zaštita je nedovoljno razvijena, selektivno se sprovodi i nema dovoljno koordinacije između nadležnih organa. U posebno teškom položaju nalaze se lica sa smetnjama u razvoju i lica sa mentalnim smetnjama.

RODNA RAVNOPRAVNOST I PRAVA LGBTI OSOBA

Usvajanjem Zakona o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu stvoreni su uslovi za uključivanje rodne ravnopravnosti u sve budžetske procese i restrukturiranje prihoda i rashoda sa ciljem unapređivanja rodne ravnopravnosti. Rodne ciljeve u budžete za 2016. godinu uvelo je 28 budžetskih korisnika.

I dalje nedostaju blagovremene i efikasne reakcije nadležnih organa na saznanja o nasilju prema ženama, međuresorna saradnja, posebno razmena informacija i obuke zaposlenih u sistemu zaštite žena od nasilja.

Ostvarivanje prava žena i korišćenje usluga za žene praćeno je neopravdanim teškoćama. Prava na naknadu zarade za vreme trudničkog bolovanja i odsustva radi nege i posebne nege deteta ostvaruju se sa nekada značajnim zakašnjenjima, a neretko je i da je ono potpuno onemogućeno usled neažurnog rada nadležnih organa ili manjka njihove saradnje. Ženama poljoprivrednicama koje su nosioci registrovanog poljoprivrednog gazdinstva i ženama koje obavljaju privremene i povremene poslove nije omogućeno ostvarivanje prava na naknadu zarade za vreme trudničkog bolovanja, porodijskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i posebne nege deteta.

Po drugi put zaredom mirno je održana Parada ponosa u Beogradu, čime se simbolično utire put ostvarivanju prava na slobodu okupljanja osoba drugačije seksualne orijentacije i rodnog identiteta. Ključno je, međutim, da se ostvare prava LGBTI osoba u oblasti obrazovanja, zapošljavanja, zdravstva, socijalne zaštite, pravnog uređenja životnih zajednica i pravnih posledice prilagođavanja (promene) pola i rodnog identiteta, kao i zaštite njihovog fizičkog i psihičkog integriteta.

PRAVA DETETA

Došlo je do daljeg unapređenja pravnog okvira zaštite dece od seksualnog nasilja donošenjem Pravilnika o načinu vođenja posebne evidencije o licima osuđenim za krivična dela protiv polne slobode, koja su izvršena prema maloletnim licima¹⁵ i Zakona o izmenama i dopunama Zakona o policiji („Tijanin zakon“)¹⁶. Potrebno je dalje usaglašavanje Krivičnog zakonika sa

¹⁵ „Службени гласник РС“, број 76/15.

¹⁶ „Службени гласник РС“ број 64/15.

Konvencijom Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja¹⁷, u pogledu definisanja određenih krivičnih dela, podizanja (minimalne) zaprećene kazne kod nekih dela, izmene i dopune odredbi o merama bezbednosti i načinu na koji se – u određenim slučajevima – preduzima krivično gonjenje.

Ni izbliza nisu dovoljne aktivnosti države i lokalnih samouprava za unapređenje položaja dece koja žive i rade na ulici i romske dece. Mere štednje su uticale da se ionako minimalna izdvajanja budžetskih sredstava i mali broj dostupnih usluga namenjenih njima dodatno smanje. Grad Beograd, na primer, nije ponovo uspostavio uslugu svratišta, koju je isključio iz svoje Odluke o pravima i uslugama socijalne zaštite¹⁸ iako je ona dala rezultate u integraciji dece koja žive i rade na ulici. Time je ovim najmarginalizovanijim i najosetljivijim grupama među decom još više otežan pristup uslugama zdravstvene i socijalne zaštite, kao i uslugama i merama kojima bi se obezbedilo njihovo uključivanje u obrazovanje i zajednicu, ali i puna zaštita od zanemarivanja, nasilja, zlostavljanja i eksploatacije. Nadležni organi nisu postupali po preporukama koje je Zaštitnik građana upućivao još od 2011. godine zbog nedostajuće systemske reakcije države na ovu pojavu. Ne vode se evidencije dece koja žive i rade na ulici, nisu prepoznate rasprostranjenost i uzroci ove pojave, kao ni povrede prava ove dece (kojoj su svakodnevno ugroženi život, zdravlje i bezbednost, a zbog nebrige i odsustva zaštite, u najvećem su riziku da postanu žrtve trgovine ljudima i drugih oblika zloupotreba i iskorišćavanja). Sporadične i *ad hoc* aktivnosti koje se preduzimaju neefikasne su i bez održivog pozitivnog rezultata.

Zaštita dece od nasilja nije dovoljno institucionalizovana ni nakon deset godina od donošenja Opšteg i posebnih protokola za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja. Vladina Nacionalna strategija za prevenciju i zaštitu dece od nasilja od 2009. do 2015. godine i Akcioni plan za sprovođenje ove strategije (2010-2012. godine) su istekli. Problemi u zaštiti dece od nasilja i zlostavljanja izraženi su u svim sredinama, posebno vršnjačko nasilje i nasilje prema deci u porodici. Istovremeno, nedostaju valjani standardi rada, zaposleni su nedovoljno obučeni, broj stručnjaka nije dovoljan, nije razvijen sistem odgovornosti zaposlenih, a prevencija je mala.

Unapređenje krivičnog pravnog položaja dece žrtava, i pored značajnog napretka poput usvajanja „Marijinog zakona“¹⁹ još uvek nije dovoljno. Potrebno je redefinisane nekih krivičnih dela, podizanje (minimalne) zaprećene kazne kod određenih dela, izmene i dopune odredaba o merama bezbednosti i načinu na koji se, u određenim slučajevima, preduzima krivično gonjenje. Zaštitnik građana je pre četiri godine uputio inicijativu Ministarstvu pravde za izmene i dopune Krivičnog zakonika u cilju njegovog usklađivanja sa Konvencijom Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja („Lanzarot konvencija“)²⁰, ali taj organ inicijativu nije razmotrio. Upućene su preporuke i mišljenja radi poboljšanja položaja, unapređenje tehnika ispitivanja i zaštite deteta žrtve od sekundarne traumatizacije i viktimizacije u postupcima pred organima uprave i pravosudnim organima, takođe bez pomaka.

Pravni okvir za zaštitu prava deteta u porodičnim sporovima i za sprečavanje instrumentalizacije i zloupotrebe deteta je unapređen donošenjem Zakona o izvršenju i obezbeđenju, čija primena počinje 1. 7. 2016. godine. Preciznije je uređen postupak izvršenja odluka u vezi sa porodičnim odnosima, a posebno postupak izvršenja odluka radi zaštite prava deteta i zaštite od nasilja u porodici. Ipak, u praksi se i dalje dešava da se pravnosnažne i izvršne odluke preispituju u izvršnom postupku, a nije retkost da ishod ovih postupaka,

¹⁷ Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, „Службени гласник РС - Међународни уговори“, број 19/09.

¹⁸ „Службени лист града Београда“, бр. 55/11, 8/12, 8/12, 42/12, 65/12, 31/13, 57/13 и 37/14.

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

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

nakon višegodišnjeg neuspeha državnih organa u sprovođenju sopstvenih odluka, bude izmena odluke u korist roditelja koji je prava deteta povredio i zloupotrebio i priznavanja faktičkog stanja.

Izvršavanje sudskih odluka radi zaštite prava deteta (kojima se štiti pravo deteta na izdržavanje, na kontakt deteta sa drugim roditeljem, zaštita od nasilja u porodici, od roditeljske otmice i zloupotrebe, predaja deteta i dr.) često je nedovoljno efikasno. Izvršenja odluka suda u vezi sa decom se, umesto u hitnim, odvijaju u dugotrajnim postupcima, iscrpljujućim i traumatičnim po dete, i imaju negativne posledice po detetov pravilan razvoj. U ovim slučajevima izostaje funkcionalna saradnja pravosudnih i organa uprave (pre svega policije i centara za socijalni rad).

I ovu godinu obeležilo je postojanje inicijativa za osnivanje posebne institucije sa nadležnostima zaštitnika građana za prava deteta - dečjeg ombudsmana. Povodom ove inicijative Zaštitnik građana je više puta upozoravao na štetne posledice koje po prava deteta, javni interes i pravni poredak, mogu nastupiti umnožavanjem institucija istih ili srodnih nadležnosti i ovlašćenja u zaštiti prava deteta, posebno u trenutku kada se Republika Srbija suočava sa nedostatkom sredstava namenjenih uslugama i servisima za decu i kada nadležne međunarodne institucije izričito savetuju u pravcu postojanja jedinstvene nacionalne institucije za ljudska prava.

MLADI I STARIJI GRAĐANI

Mali broj mladih koji su stekli visoko obrazovanje i visok procenat nezaposlenih mladih osoba su osnovne karakteristike položaja mladih osoba u izveštajnom periodu. Četvrtinu stanovništva Srbije čine mlade osobe od 20-29 godina od kojih samo 14% ima stečeno visokoškolsko obrazovanje, a preko 50% njih je završilo samo srednju školu. Procenat nezaposlenih mladih osoba je preko 40%²¹, a učešće mladih u ukupnom broju nezaposlenih lica je više od jedne trećine.²² Mladima koji nisu na školovanju, nisu zaposleni i žive sa svojim primarnim porodicama, nije obezbeđena mogućnost da budu zdravstveno osigurani kao članovi porodice osiguranika, te je uključivanje u obavezno socijalno osiguranje uz obavezu da sami uplaćuju doprinos jedini način da budu obavezno zdravstveno osigurani. Nedovoljno su razvijene usluge prevencije bolesti zavisnosti i rizičnog ponašanja mladih, usluge pomoći i podrške mladima u posebno osetljivim situacijama, kao i prevencije i zaštite mentalnog i reproduktivnog zdravlja. Veliki broj mladih izložen je brojnim faktorima rizika po njihovo fizičko i mentalno zdravlje u različitim sredinama (školi, zajednici, porodici) i stresu.²³ Mladima sa invaliditetom i teškoćama u razvoju ne stoje na raspolaganju odgovarajuće usluge i mere podrške u obrazovanju. Nisu dovoljno razvijene usluge podrške u preduniverzitetskom i univerzitetskom obrazovanju, zasnovane na načelu inkluzivnog obrazovanja i socijalnog uključivanja, koje doprinose poboljšanju uslova školovanja mladih sa invaliditetom i teškoćama u razvoju, povećavaju obuhvat mladih srednjim i visokim obrazovanjem i obezbeđuju im jednake mogućnosti za studiranje i uključivanje u društvene i životne tokove.

Starije osobe izložene su višestrukim povredama njihovih prava, počev od ostvarivanja prava iz oblasti penzijskog osiguranja, smanjenja penzija, neuplaćenih doprinosa poslodavaca penzionom fondu, do prava iz oblasti socijalne zaštite. Prema podacima do kojih je Poverenik za zaštitu ravnopravnosti došao u saradnji sa Crvenim krstom, oko 20% starih je izloženo

²¹ Према извештају Републичког завода за статистику за IV квартал 2015. године, 43% младих је незапослено.

²² Према статистичким подацима Националне службе за запошљавање, Месечни статистички билтен бр. 160 за децембар 2015. године, стр. 19, доступно на:
http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/4/4881_bilten_nsz_12_2015_-_broj_160.pdf.

²³ Више од половине средњошколаца је у последње две године било изложено макар једном стресогеном догађају. Према: Национална стратегија за младе за период од 2015. до 2025. године.

nekom obliku nasilja i diskriminacije. Posebno su u nezavidnom položaju stariji žitelji sela u nerazvijenim opštinama. Njihove porodice često nisu u mogućnosti, najčešće zbog loše materijalne situacije, da im se dovoljno posvete, dok je, s druge strane, prisutan izostanak odgovarajuće pomoći i podrške od strane države. Starije osobe često su žrtve siromaštva i zanemarivanja unutar porodica, što uključuje i raspolaganje njihovom imovinom bez datog pristanka. Posebno za njih, potrebna je veća pristupačnost zdravstvenih usluga i podrška na lokalnom nivou.

Istraživači iz nevladinih organizacija (Centar za demokratiju) nalaze da se oblici diskriminacije prema starijim građanima povećavaju (institucionalna, socijalna i diskriminacija u porodici). Sredovečni ljudi postaju „stari“ za poslodavce već posle 45 godine života i bivaju izloženi češćem otpuštanju, otežanom zapošljavanju i drugim oblicima diskriminacije u oblasti rada. Deo civilnog društva zagovara uvođenje socijalnih penzija, kao mehanizma za smanjenje siromaštva samohranih starijih lica koja su van penzionog sistema (ušlo u Zakon o socijalnoj zaštiti iz 2011. godine). Ostali problemi starijih su i loša informisanost, nedostatak usluga na lokalnu, loše stambeno zbrinjavanje (preko 5.500 staračkih domaćinstava su podstanari, a među 18.000 beskućnika, najviše je onih preko 65 godina), loš zdravstveni status starijih, posebno ugroženo mentalno zdravlje zbog rasprostranjenosti depresije, loša medijska slika i pre svega, siromaštvo.²⁴

PROSVETA I SOCIJALNA ZAŠTITA

Položaj prosvetnih radnika je i u 2015. godini bio težak, posebno imajući u vidu da je on 2014. godine dodatno oslabljen ekonomskim merama štednje, a njihov rad i dalje nije pravično vrednovan. Racionalizacija u oblasti obrazovanja uticala je ne samo na položaj prosvetnih radnika, već i na obrazovanje dece. Broj učenika u odeljenjima nije smanjen - iako je to najavljavano tokom prethodne godine - a često prelazi i maksimalni propisani broj; nedovoljno se ulaže u prostor i opremu; problem su čak i sanitarni čvorovi u školama. Postavljena su rigorozna ograničenja u broju stručnih saradnika, koji se određuje prema matematičkoj formuli zasnovanoj na broju odeljenja u školi, a ne na potrebama učenika. Novi pravilnici koji ovo pitanje uređuju ne doprinose unapređenju obrazovanja učenika, naročito inkluzivnog obrazovanja, niti sistema zaštite učenika od nasilja. Finansijski resursi škola su nedovoljni, a poseban problem imaju škole čiji su računi blokirani jer im lokalna samouprava ne uplaćuje sredstva. Iako je Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja u Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja unelo odredbe kojima su dodatno precizirane obaveze Ministarstva i jedinica lokalne samouprave, problem blokiranih škola opstaje i predstavlja hroničnu pretnju kvalitetnom obrazovanju većeg broja učenika.

Mere štednje i mere radi smanjenja broja zaposlenih u javnom sektoru su pogodile ne samo ustanove obrazovanja, već i zdravstvene i ustanove u socijalnoj zaštiti. One sprečavaju angažovanje novih zaposlenih u pružanju usluga korisnicima usluga socijalne zaštite i obrazovanja, zbog čega su neke usluge ugašene, a funkcionisanje mnogih dovedeno je u pitanje. Mere zabrane zapošljavanja onemogućile su ili značajno otežale angažovanje pedagoških asistenata i ličnih pratilaca učenicima kojima je potrebna dodatna podrška i pružanje usluga socijalne zaštite kao što je pomoć u kući, personalna asistencija, dnevni boravci.

ZDRAVLJE

²⁴ Подаци изнети на јавном слушању на тему „Старење-године живота: од привилегије до дискриминације“ које је одржао Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова Народне скупштине 26. 10. 2015. године.

U izveštajnom periodu nisu se javljali novi sistemski problemi u oblasti prava na zaštitu zdravlja, a ojačani su neki od preduslova za potpunije ostvarivanje prava građana iz obaveznog zdravstvenog osiguranja.

Zdravstvo Srbije za dve godine napredovalo je za šest stepenica sa ubedljivo poslednjeg mesta na Evropskom zdravstvenom potrošačkom indeksu (*Euro Health Consumer Index*).²⁵ Napredak je zabeležen u tri oblasti: prava pacijenata, dostupnost zdravstvene zaštite i ishodi lečenja. Najveći napredak u indikatorima Srbije je ostvarila smanjenjem stope smrtnosti novorođenčadi.²⁶

Ipak, mnogi građani obraćaju se ovom organu ističući da nemaju novca za neophodne lekove, među njima često osobe sa težim bolestima čiji članovi porodice rade te ne ispunjavaju uslove za socijalnu pomoć, ali im poslodavac u praksi neredovno isplaćuje ili ne isplaćuje zarade. U kolektivnom pamćenju još uvek je živo vreme iz prošlosti u kome je zdravstvena zaštita bila svima dostupna i kvalitetna. Razočaranje i strah, pa i bes zbog urušavanja tog sistema poslednjih decenija su jako veliki.

Smanjene su u odnosu na prethodni period liste čekanja, jedan od indikatora (ne)blagovremenosti, odnosno nedostupnosti zdravstvenih usluga i jedan od generatora korupcije u zdravstvu. Liste čekanja su transparentnije: pojedinačne i jedinstvene liste čekanja dostupne su elektronski na portalu Republičkog fonda zdravstvenog osiguranja.²⁷

Počeo je sa radom Budžetski fond za lečenje oboljenja, stanja ili povreda koje se ne mogu uspešno lečiti u Republici Srbiji i preko 40 lica poslato je na lečenje ili dijagnostiku u inostranstvo; doneti su podzakonski akti o bližim uslovima, načinu i postupku dodele sredstava iz Fonda i više desetina dece poslato je na lečenje ili dijagnozu u inostranstvo.

Po preporuci ovog organa Republički fond za zdravstveno osiguranje na zvaničnoj internet stranici daje podatke o isplati naknade zarade trudnicama i svim ostalim osiguranicima za vreme privremene sprečenosti za rad zbog bolesti, počev od 31. dana privremene sprečenosti.

Otpočeo je proces zamene legitimacija osiguranika Republičkog fonda zdravstvenog osiguranja, koji se, uprkos stavu ovog organa, naplaćuje 400 dinara po osobi. Osiguranika Fonda u Srbiji ima oko sedam miliona.

Jednom broju zaposlenih i članova njihovih porodica i dalje je onemogućeno ostvarivanje garantovanog prava na zdravstveno osiguranje i zaštitu zbog toga što pojedini poslodavci krše zakonsku obavezu uplate doprinosa, nadležni organi ne preduzimaju efikasne mere protiv njih, a zakon štetne posledice zbog nesavesnosti poslodavaca i organa vlasti prebacuje na najslabiju tačku – radnika.

Donošenjem Zakona o transplataciji ćelija i tkiva kod građana su stvorena opravdana očekivanja da će biti osnovana javna banka ćelija i tkiva, što je podstakao i ovaj organ. Ni nakon šest godina od donošenja ovog Zakona u Republici Srbiji nije osnovana i otpočela sa radom javna banka ćelija i tkiva.

Fizička bezbednost radnika u zdravstvu je nedovoljna. Uporedo sa merama za njihovu zaštitu, potrebno je osnaživati delotvornost i dostupnost unutrašnjih i spoljašnjih mehanizama za kontrolu poštovanja prava pacijenata i saradnju sa njima.

Sistem zaštite prava pacijenata nije u potpunosti zaživeo u praksi, jer nadležni organi jedinica lokalne samouprave i Ministarstvo zdravlja nisu preduzimali sve mere iz svoje nadležnosti na način i u roku propisanim Zakonom o pravima pacijenata. Time su načinjeni propusti koji za

²⁵ Видети Годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину.

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

²⁷ Видети више: <http://www.rfzo.rs/index.php/osiguranalica/listecekjanja/pregled-lista-cekjanja>.

posledice mogu da imaju stvaranje pravne nesigurnosti i otežavanje pravnog položaja pacijenata, kao i kršenje njihovih prava. O tome je ovaj organ izradio poseban izveštaj.²⁸

Načinjene su pozitivne izmene u odobravanju specijalizacija, na šta je u prošlosti pozivao ovaj organ.

PENZIJSKO I INVALIDSKO OSIGURANJE

Ključni razlozi za nemogućnost ostvarivanja prava na penziju i dalje su neuplaćeni doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje. Organizacije obaveznog socijalnog osiguranja (Republički fond PIO, Republički fond za zdravstveno osiguranje i Poreska uprava), na sastancima koje je ovaj organ organizovao povodom prevazilaženja problema, prepoznale su potrebu za unapređenjem svog rada, u cilju postizanja efikasnije kontrole uplate zakonom utvrđenih doprinosa za zdravstveno, penzijsko i invalidsko osiguranje korisnika.

Donošenjem Zaključka o usklađivanju penzija vojnih osiguranika, Vlada je započela rešavanje ovog dugogodišnjeg problema. Tek kada se utvrdi koliko je vojnih penzionera zaključilo vansudsko poravnanje i prihvatilo ponudu države da im se jednokratno isplati razlika između usklađenog iznosa penzije i isplaćenog iznosa penzije, znaće se da li je taj problem trajno rešen.

Ovaj organ je, nakon donošenja Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija, uputio Republičkom fondu PIO mišljenje sa preporukom da bez odlaganja svakom korisniku penzije kojem se privremeno menja način isplate penzija, donese pojedinačno rešenje. Fond PIO nije uvažio pomenuto mišljenje, zbog čega je penzionerima otežano ostvarivanje Ustavom garantovanog prava na pravno sredstvo - izjavljivanje žalbe.

Veliki problem izazvan je retroaktivnim utvrđivanjem obaveze uplate doprinosa za poljoprivredno osiguranje, građanima koji nikada nisu imali saznanje da su osigurani po ovom osnovu, niti im je dostavljen odgovarajući upravni akt o sticanju svojstva poljoprivrednog osiguranika. Tako se dešava da građanin tek po podnošenju zahteva za ostvarivanje prava na penziju sazna da ima dug za neuplaćene doprinose po osnovu poljoprivrednog osiguranja, u iznosu od više stotina hiljada dinara, pa čak i preko milion dinara, uključujući pripadajuće kamate.

RAD

Iako je unapređen pravni okvir donošenjem Zakona o uslovima za upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo i njihovoj zaštiti i Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, visok procenat nezaposlenog radno sposobnog stanovništva, niske zarade, povrede prava građana po osnovu rada i nedovoljna zaštita tih prava, ključna su obeležja ostvarivanja prava na rad i po osnovu rada u izveštajnom periodu. Procenat nezaposlenih, prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, nije smanjen i iznosi oko 18%. Ostvarivanje prava radnika dodatno otežava nedovoljno razvijena saradnja Poreske uprave, Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje i inspekcija rada. Građani često ukazuju i na zlostavljanje na radu i neodgovarajuću zaštitu kod poslodavca. Iako im za povredu prava stoji na raspolaganju mogućnost pokretanja sudskih postupaka, zaposleni se - strepeći od gubitka posla - uzdržavaju da u sudskom postupku ostvare i obezbede zaštitu svojih prava.

Kada je u pitanju suzbijanje pojave, da kad poslodavci ne izvršavaju zakonsku obavezu uplate doprinosa u zdravstveni i penzioni fond posledice trpe radnici i članovi njihovih porodica, koraci u pravcu unapređenja zakonske zaštite radnika učinjeni su tokom 2013. i 2014. godine.

²⁸ Извештај доступан на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/4607-2016-02-22-12-22-20>.

Ostaje da se u pravni sistem unese rešenje za koje se ovaj organ odavno zalaže, prema kome ako poslodavac krši zakonsku obavezu da u obavezne socijalne fondove uplaćuje zakonom propisane doprinose za radnike, a nadležni državni organi to tolerišu, štetne posledice neće snositi, kao što je to sada slučaj – radnik.

Otpočela je u praksi sudova primena Zakona o zaštiti uzbunjivača i donete su prve privremene mere zaštite u sudskim postupcima po tužbama protiv poslodavaca, što ohrabruje. Prerano je za ocenu o efektima Zakona.

PRAVOSUĐE

Donošenjem Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, uprkos određenim njegovim manjkavostima, unapređeno je ostvarivanje ovog prava građana.

Previsoko određeni iznosi nagrada i naknada koje građani plaćaju za rad izvršitelja, na koje je u prethodnom izveštajnom periodu Zaštitnik građana ukazivao, smanjeni su donošenjem Pravilnika o izmenama Pravilnika o tarifi o nagradama i naknadama troškova za rad izvršitelja.

Takođe, stvoreni su uslovi za olakšano ostvarivanje prava na pristup pravdi izmenama i dopunama Zakona o sudskim taksama.

Građani i dalje šalju pritužbe na rad pravosudnih organa – sudova i tužilaštava, iako su oni Ustavom izuzeti iz kontrolnih ovlašćenja Zaštitnika građana i građani to znaju, ali nemaju dovoljno poverenja ili su im nedovoljno dostupni organi koji po Ustavu i zakonu treba da obezbede kontrolu zakonitosti rada sudija i tužilaca.

Sve brojnije su pritužbe na rad tzv. mladih pravosudnih profesija – izvršitelja i notara čiji je rad sve češće predmet nezadovoljstva građana i javnosti. Međutim, ovaj organ nije nadležan za kontrolu njihovog rada – za to bi bile neophodne izmene Ustava. Uspostavljen je, međutim, kvalitetan i konstruktivan odnos sa komorama izvršitelja i notara, koje su istovremeno organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja, pa shodno tome i podložne kontroli ovog organa, ukoliko izostane zakonima propisana kontrola od strane Ministarstva pravde na koje je Zaštitnik građana upućuje građane nezadovoljne njihovim postupanjem.

Postoji snažna percepcija koju je teško materijalno dokumentovati, da su sudska i tužilačka funkcija pod snažnim uticajem političke vlasti.

Sudijske redove, na sopstveni zahtev i sa očiglednom gorčinom, napustio je sudija koji je u prethodnom periodu doživeo niz problema koji su počeli nakon njegove sudijske odluke da vrati pasoš (uz višemilionsko – u evrima, jemstvo) privredniku čije hapšenje je bilo medijski i politički eksploatisano kao simbol borbe protiv korupcije. Disciplinsko veće Visokog saveta sudstva oglasilo ga je krivim za disciplinski prestup jer je za jedan list dao izjavu o pravnim okolnostima te odluke reagujući na prethodno objavljen tekst u tim novinama kojim je sugerisano da nije poštovao proceduru. Pre toga je u provladinom tabloidu označen kao korumpiran. I ministar pravde je javno kritikovao odluku o vraćanju pasoša. Sudiji nije produžen mandat u Posebnom (specijalnom) odeljenju Višeg suda kojim je rukovodio i sudio u nekim od najosetljivijih krivičnih postupaka. Njegov sud nije demantovao tekstove koji su o njemu pisani, te je svoj ugled sam uzeo u zaštitu i zbog toga disciplinski kažnjen. Suštinski se ne slažući sa kaznom, napustio je profesiju sudije.

Volonteru u sudu raskinut je ugovor o volontiranju jer je na društvenim mrežama osudio postupak sudije suda u kome je volontirao. Sudija je na rođendanskom prijemu kod poznate ličnosti pozirao na fotografiji sa domaćinom koji je uramljenu kao poklon držao odluku o rehabilitaciji. Postupak rehabilitacije je vodio i odluku potpisao sudija sa fotografije. Fotografiju je prvo objavio Javni medijski servis

Vojvodine, a volonter u sudu na društvenoj mreži je nekoliko dana kasnije kritikovao postupak sudije.

U radu Visokog saveta sudstva učestvuju članovi koji su u prethodnom periodu učestvovali u donošenju odluka koje su nanele nesagledivu štetu pravosuđu u Republici Srbiji.

Zakonik o krivičnom postupku koji se primenjuje više od dve godine prema oceni struke nije dao zadovoljavajuće rezultate. Ne daje dovoljne garancije zaštite ljudskih prava, kako zbog inherentnih sistemskih, tako i značajnih pravno-tehničkih nedostataka koji ostavljaju mnogo prostora za različita tumačenja, a za posledicu mogu da imaju pravnu nesigurnost i nejednakost građana pred zakonom. Njegova primena je počela bez adekvatnih priprema i sa nedovoljnim brojem tužilaca s obzirom na proširene nadležnosti. Praktičari ističu da je, zbog praktične nemogućnosti tužioca da stvarno rukovodi predistražnim postupkom i radom policije (iako po Zakoniku ima to ovlašćenje) otežano pribavljanje dokaza za ona krivična dela za koja izvršna vlast nije zainteresovana.

Unapređen je normativni okvir i stvarni kvalitet procesa izbora nosilaca javnotužilačke funkcije. Istovremeno, struka ističe da su diskreciona ovlašćenja za izbor tužilaca, iako smanjena, još uvek visoka, kao i da nisu jasni kriterijumi kojima se u praksi rukovodila Vlada prilikom utvrđivanja kandidata.

Izbori za izborne članove Državnog veća tužilaca protekli su u boljoj atmosferi u odnosu na prethodne izbore. Na izborima je pobedilo pet kandidata koji su u svojim programima prihvatili u celosti ciljeve i ideje Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, koje uživa ugled među nosiocima javnotužilačke funkcije, ali i u društvu.

Sudijska struka kao osnovne identifikuje tri problema:

- nedovoljna (institucionalna²⁹ i stvarna) nezavisnost sudstva;
- neravnomerno opterećenje sudija i sudova³⁰ i
- manjkava obuka sudija, posebno ona stalna.

Vlast, izvršna i sudsko-upravna, probleme sudstva vidi, međutim u:

- neefikasnosti (veliki broj i dugo rešavanje nerešenih predmeta, posebno starih) i
- neujednačenoj sudskoj praksi.

Međutim, uočava se trend smanjenja neravnomerne opterećenosti sudija i sudova, posebno u krivičnoj materiji osnovnih sudova. To su pozitivni efekti pravosudnih zakona koji su stupili na snagu 1. 1. 2014. godine a tiču se povećanja broja osnovnih sudova, prenošenja tzv. male krivične apelacije (drugostepene nadležnosti za rešavanje o žalbama protiv prvostepenih

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

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

krivičnih rešenja, uključujući i pritvore) na više sudove, kao i „izmeštanja“ istrage u tužilaštvo Zakonom o krivičnom postupku čija je opšta primena počela oktobra 2013. godine.

Istovremeno, prenošenje tzv. male krivične apelacije izazvalo je neravnomernu opterećenost sudija unutar istih - apelacionih sudova, između drugostepenih krivičnih i građanskih odeljenja. Zbog toga je na kraju 2015. godine predmeta po sudiji u građanskoj materiji bilo u proseku 119,44 u Beogradu, 164,91 u Kragujevcu, 46,11 u Nišu, 45,04 u Novom Sadu, dotle je u istim sudovima u krivičnoj materiji, predmeta po sudiji bilo: 7,28 u Beogradu, 6,61 u Kragujevcu, 12,88 u Nišu i 10,05 u Novom Sadu.³¹

Insistiranje sudskih vlasti na ubrzanju postupaka (i isto takvo opravdano očekivanje građana) i mere preduzete u prošlosti u tom pravcu³² mnoge sudije vide kao žrtvovanje kvaliteta suđenja radi prividne efikasnosti. Ukoliko je to tačno, krši se pravo građana na fer i pravično suđenje.

Iz sudijskog udruženja upozorava se da je deo sudija zahtev za brzinom shvatio kao imperativ nad svim ostalim i da presuđuju „preko kolena“. Ako im viša instanca ukine odluku, dešava se da samo ponove (bukvalno) svoju prethodnu odluku i time odlučivanje po očekivanom pravnom leku prenesu na drugostepeni sud. Drugostepeni sudovi odluke mogu da ukinu samo jednom i ako ne potvrde ponovljenu odluku prvostepenog suda drugostepeni sudovi su dužni da otvaraju rasprave, što usporava njihov rad, kako u tom predmetu, tako i u drugim drugostepenim predmetima. Zbog toga se tvrdi da ponovljene prvostepene odluke drugostepeni sudovi potvrđuju iako su u istoj stvari prethodnu identičnu odluku ukinuli. Raste broj odluka Ustavnog suda kojima se poništavaju presude apelacionih sudova zbog povrede prava na pravično suđenje usled nedostatka obrazloženja o bitnim činjenicama.

Posledice su:

- duža suđenja;
- povećavanje broj starih predmeta u radu kod prvostepenih i/ili drugostepenih sudova;
- pad kvaliteta presuda;
- nezadovoljstvo građana pravosuđem.

Nužno je uspostaviti:

- približno jednake uslove rada (kabineti, saradnici, informatička oprema i pristup bazi propisa i sudskih odluka)³³;
- približno jednaku opterećenost brojem (a po mogućstvu i strukturom) predmeta³⁴ i

³¹ Подаци добијени од Друштва судија Србије.

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

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

³⁴ У кривичној материји, на крају 2015. године је остало 23,86 предмета по судији у вишим судовима (страна 135. Статистичког извештаја), али их је у Београду било 67,36, док их је у првом следећем било 51,15 у Новом

- kontinuirana obuka, kvalitetna, svestrana, sistematska, predvidiva i stvarno dostupna svim sudijama, koja bi polazila od šireg konteksta i posebno insistirala na objašnjenju suštine i svrhe sudijske dužnosti, i njenom krajnjem cilju (poverenju građana u sudstvo) – ovo se posebno odnosi na sudije sudova najvišeg ranga (VKS, Privrednog apelacionog, apelacionih) jer od kvaliteta njihove argumentacije zavisi dosledno primenjivanje zakonskih propisa..

U toku 2015. godine u radu sudova ukupno je bio 4.973.951 predmet, od čega je rešeno 2.087.332 predmeta. Od ukupnog broja nerešenih predmeta, 1,7 milion su izvršni premeti, od kojih se 800.000 odnosi na komunalna potraživanja³⁵.

Od 26 viših sudova, u drugostepenoj građanskoj materiji po sudiji je na kraju 2015. godine ostalo u radu 764,60 u Beogradu i 723 u Novom Sadu, pa zatim 531 u Čačku, 378,40 u Nišu, 256 u Prokuplju, 213 u Kragujevcu... Prosečno po sudiji na kraju 2015. godine ostalo je u radu 214. predmeta u svim višim sudovima. Međutim, postoji 14 sudova sa dvocifrenim brojem predmeta po sudiji, a u jednom (Negotin) nijedan predmet nije ostao na kraju 2015. godine (izvor: Statistički izveštaj o radu sudova za 2015. godinu).

Neravnomerno opterećenje postoji i u 16 privrednih sudova. Tako je na kraju 2015. godine u parničnoj oblasti po sudiji prosečno ostalo 99,64 nerešena predmeta, ali po sudovima to izgleda ovako: 192,60 u Novom Sadu, 150,65 u Beogradu, 123,33 u Pančevu, 113,67 u Zrenjaninu, dok ostali sudovi imaju manje od 100 predmeta u radu; sedam sudova ima oko 50 i manje predmeta u radu po sudiji (37,71 u Leskovcu, 22,80 u Zaječaru, 16,40 u Užicu).

U krivičnoj materiji osnovnih sudova napravljen najveći pomak ka ravnomernijoj opterećenosti sudija.

Potrebno je zakonom urediti čuvanje i korišćenje baze podataka o sudskim i tužilačkim predmetima, koja sadrži lične podatke građana. Bilo bi primereno da se pravosudni podaci čuvaju u Vrhovnom kasacionom sudu ili Visokom savetu sudstva, a ne u organu izvršne vlasti.

FINANSIJE

Poreska administracija je od svih centralnih upravnih vlasti najmanje usaglašena sa načelima dobre uprave. Propisi su sve složeniji i čak i pravno obrazovanim građanima sve nužniji je poreski savetnik; poreski postupci su netransparentni, nesaglasni opštim načelima upravnog postupka; odluke poreskih organa su suštinski neobrazložene; praksa često nejednaka; odlučivanje neažurno; pravni lekovi nedelotvorni; komunikacija sa građanima izuzetno birokratska; a sankcije drakonske.

Садy, по 37 у Крагујевацу, 32,50 у Нишу, па затим 28 у Пожаревцу, 27,67 у Зрењанину, 25,67 у Јагодини; у 10 судова је реч о једноцифреним бројевима.

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

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

³⁵ Податке је јавно изнео председник Врховног касационог суда.

Građani su zakonom prinuđeni da plaćaju (pretpostavljeni) iznos poreza na imovinu koji im nije prethodno utvrđen odlukom nadležnog organa. Dostavljanje je zakonom uređeno tako da se lako dešava da građanin nije u stvarnoj mogućnosti da sazna za odluku o njegovim, odnosno njenim pravima i obavezama, a negativne posledice takvog formalnog „dostavljanja“ pribijanjem odluke na oglasnu tablu organa su ogromne. Poreska administracija način postupanja sa građanima prilagođava svojim potrebama i svom komoditetu, umesto da način na koji radi prilagođava objektivnim okolnostima u kojima se nalaze građani (ovde se, da bude potpuno jasno, ne misli na procenite i iznose poreskih obaveza, već na način rada – radno vreme, procedure...).

Posle dve godine primene rešenja koje je prouzrokovalo štetu privatnom i javnom interesu, a protiv koga je ovaj organ veoma oštro protestovao, u pravni sistem je vraćena odredba prema kojoj doprinosi za obavezno socijalno osiguranje ne zastarevaju, čime je unapređen položaj velikog broja građana i omogućeno uvećanje javnih prihoda po tom osnovu.

Nakon dve godine od donošenja i godinu dana od prestanka važenja zakona o tzv. solidarnom porezu, ovaj organ uspeo je da izdejstvuje zaključak Vlade kojim se nastoje umanjiti štetne posledice nezakonite i nepravilne naplate solidarnog poreza na kumulativno isplaćene višemesečne zarade (naknade zarada). Prethodno su Ministarstvo finansija i Poreska uprava u njegovom sastavu odbili da sprovedu preporuku kojom bi se sprečilo kršenje prava građana i potreba da Vlada naknadnim zaključkom nalaže vraćanje nepravilno naplaćenog novca.

Nova nepravilnost utvrđena u radu Poreske uprave tokom 2015. godine je vršenje kontrole umanjenja prihoda i donošenjem rešenja o obavezi plaćanja nakon protoka zakonom imperativno određenih rokova. Po pritužbama građana i sprovedenom postupku kontrole, Poreskoj upravi je preporučeno da se uzdrži od pokretanja i vođenja postupaka prinudne naplate i poništavanje svih neblagovremeno donetih rešenja po službenoj dužnosti, uz obaveštavanje Upravnog suda radi bržeg okončanja upravnih sporova i rasterećenja Suda koji je u pojedinačnim postupcima već stao na stanovište izraženo i u preporuci Zaštitnika građana. Ako preporuka bude sprovedena, princip zakonitosti u radu će biti poštovan, a troškovi izgubljenih sudskih postupaka za državu manji. Ali, ostaće činjenica da zbog neažurnosti Poreske uprave neki građani neće platiti propisane poreske obaveze, čime se nanosi šteta javnom interesu. U odnosu na građane koji su ih platili, postoji i nejednako postupanje, nepravda.

Prihvaćena je inicijativa ovog organa za izmenu Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji i usklađena su rešenja koja se odnose na zaštitu tajnih podataka u poreskom postupku sa matičnim propisom, Zakonom o tajnosti podataka.

EKONOMSKA I IMOVINSKA PRAVA

Građani su, kao i ranijih godina, zbog organizacionih slabosti u radu administracije, uskraćeni da pred organima vlasti u potpunosti i u razumnim rokovima u punom obimu uživaju svoja imovinska prava.

Izmene i dopune Zakona o državnom katastru i premeru sa kraja 2015. godine trebalo bi da doprinesu bržem i efikasnijem postupanju Službi za katastar nepokretnosti, ali i Republičkog geodetskog zavoda, kojem je novelom Zakona vraćena nadležnost drugostepenog organa, jer se pokazalo da je Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture izrazito neefikasno postupalo u periodu kada je ono odlučivalo u drugostepenom upravnom postupku. Uspostavljanje ažurnog i efikasnog odlučivanja je od ključne važnosti, jer svako nedonošenje odluke u razumnom roku, kojom građanin stiče određeno imovinsko pravo (kao i

nesprovođenje takvih odluka) predstavlja povredu prava na mirno uživanje imovine, a brojni su slučajevi da građani više godina čekaju na upis prava svojine na nepokretnostima.

Agencija za restituciju okončala je veliki broj postupaka po zahtevima za vraćanje imovine, vrativši bivšim vlasnicima i zakonskim naslednicima više od 90% imovine u naturalnom obliku, što je rezultat vredan hvale. Ipak, usled složenosti postupka procene vrednosti nepokretnosti, kao i manjkavosti postojećeg pravnog okvira, nisu okončani postupci kod kojih nema uslova za naturalnu restituciju, ali su ispunjeni uslovi za obeštećenje, kao i oni koji se odnose na vraćanje komasiranog zemljišta. Zaštitnik građana podneo je Narodnoj skupštini Predlog zakona o vraćanju imovine i obeštećenju, kojim bi se otklonile uočene manjkavosti, ali on nije razmatran.

Iako je do kraja 2015. godine trebalo da se završe svi postupci privatizacije, taj cilj nije ostvaren. Prestala je s radom Agencija za privatizaciju, ali je uprkos tome što je sprovođenje i kontrolisanje preostalih postupaka privatizacije preuzelo Ministarstvo privrede, osnovana Agencija za vođenje sporova u postupku privatizacije, koja se bavi zastupanjem države u postupcima privatizacije pokrenutim pre 1. 2. 2016. godine. Nejasno je čemu osnivanje nove agencije, kada je Državno pravobranilaštvo nadležno da štiti imovinske interese države.

Građani se i dalje suočavaju s brojnim problemima u ostvarivanju svojih imovinskih prava zbog manjkavosti u stečajnom zakonodavstvu, ali i postupanju organa za vođenje stečajnog postupaka. Postupci stečaja nad privrednim društvima pred Privrednim sudovima i dalje traju predugo, imovinske mase koje ostaju iza stečajnih dužnika je teško unovčiti, a postupanje organa nadležnih za vođenje stečajnog postupka izaziva nepoverenje stečajnih dužnika.

Donošenje Zakona o ozakonjenju objekata, šestog u ovoj oblasti u poslednjih 20 godina, trebalo bi da doprinese konačnom okončanju davno započetog procesa legalizacije. Značajno je što je ovim zakonom ozakonjenje bespravno izgrađenih objekata utvrđeno kao javni interes, mada su takvo rešenje građani koji su gradili u skladu sa zakonom, doživeli kao nepravdu. Zaštitnik građana je u više kontrolnih postupaka utvrdio da građevinski inspektori i kada utvrde nepravilnosti, oklevaju da donesu upravni akt ili ne preduzimaju mere u cilju njegovog izvršenja, što se kosi s viđenjem legalizacije nelegalno podignutih objekata kao javnog interesa.

ENERGETIKA I ZAŠTITA POTROŠAČA

Usvajanjem pojedinih podzakonskih akata (Uredbe o energetske ugroženom kupcu, Uredbe o primeni tarifa za obračun cene pristupa distributivnom sistemu električne energije, i donošenjem Pravilnika o energetske dozvoli, Pravilnika o licenci za obavljanje energetske delatnosti i sertifikaciji i Pravila o promeni snabdevača), poboljšan je normativni okvir za sprovođenje Zakona o energetici. Usvajanjem Uredbe o energetske ugroženom kupcu, na predlog ovog organa, obezbeđena je zaštita građana kojima bi isključenje energije ugrozilo život i zdravlje. Neophodno je donošenje preostalih podzakonskih akata kako bi se omogućila puna primena Zakona i većeg unapređenja prava kupaca i potrošača.

Broj pritužbi građana na povredu potrošačkih prava je povećan (246 u odnosu na 217) u odnosu na prethodnu godinu. Građani se žale na rad mobilnih operatera i pružalaca kablovske televizije i internet provajdera, kao i na način na koji preduzeća koja snabdevaju električnom i toplotnom energijom isporučuju energiju i kako je obračunavaju. Građani se suočavaju sa problemima u vezi sa isporukom električne energije, naplatom računa, isključivanjem sa elektroenergetske mreže, uslovima za ponovno priključenje, na šta je ovaj

organ ukazao u Posebnom izveštaju „Problemi u ostvarivanju prava kupaca – potrošača električne energije sa preporukama“³⁶ i uputio preporuke.

ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE I KLIMATSKE PROMENE

I pored više donetih zakona u prethodnoj godini, oblast zaštite životne sredine i dalje karakteriše pravna neuređenost. U pogledu zaštite prava na zdravu životnu sredinu nije napravljen značajan pomak u odnosu na prethodne godine. Iako se radi o jednom od osnovnih Ustavom garantovanih prava, naponi nadležnih institucija uglavnom su deklaratorne prirode, diktirani i uslovljeni pregovaračkim procesom sa EU, a bez dovoljno samoinicijative. Neefikasan nadzor nad primenom postojećih zakonskih rešenja i nedostatak međuresorne saradnje odražavaju se i na odsustvo svesti među građanima o značaju životne sredine. U nekim mestima u Srbiji zagađena je i voda koja više ne može da služi za piće, dok se u drugim zemljama taj resurs tretira kao strateški.

Krajem 2015. godine, ucvojen je Zakon o obnovi nakon elementarne i druge nepogode čime je konačno otklonjen višedecenijski problem odsustva jasnih, propisanih, uslova, kriterijuma i merila za pružanje pomoći, a koji su imali za posledicu nekoordiniranu aktivnost organa, neefikasnost u obnovi i visok stepen netransparentnosti utroška sredstava. Po prvi put, garantuje se pravo građana na državnu pomoć, regulišu jasni kriterijumi i procedura za ostvarivanje prava na državnu pomoć, kao i način vršenja kontrole. Zakon u velikoj meri počiva na Modelu zakona o državnoj pomoći posle elementarnih nepogoda, koji je ovaj organ pripremio i dostavio Vladi polovinom 2015. godine.

Nakon poplava 2014. godine, sa jalovišta nekadašnjeg rudnika Stolica kod Krupnja u četiri reke izlilo se olovo, arsen, mangan, antimon, gvožđe i drugi metali, koji se vodotokovima prenose širom Srbije. Ovaj organ je sproveo kontrolu, dao preporuke, lično sa predstavnicima međunarodne zajednice, republičkih i lokalnih vlasti posetio jalovište, ali trovanje reka, a preko njih i građana i dalje traje.

Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine i Ministarstvo zdravlja još uvek nisu u potpunosti postupili po preporuci Zaštitnika građana za otklanjanje izvora zagađenja i uspostavljanja stalnog nadzora zagađenosti vazduha, vode i zemljišta u Zajači.

IZBEGLICE I INTERNO RASELJENA LICA

Dvadeset godina nakon izbijanja izbegličke krize, u Srbiji i dalje postoji 17 kolektivnih centara za izbeglice sa teritorije bivših jugoslovenskih republika. Okvirnim sporazumom o sprovođenju regionalnog programa za trajno rešavanje stambenih potreba izbeglih lica između Republike Srbije i Banke za razvoj Saveta Evrope (CEB)³⁷, planirano je da se preostali centri zatvore do 2017. godine. Konkurs za stambeno zbrinjavanje izbeglica nije uspešno sproveden iako su sredstva obezbeđena.

Ovom organu obratila su se udruženja izbeglica iz Hrvatske zbog otežanog ostvarivanja imovinskih i drugih stečenih prava u toj državi, garantovanih Sporazumom o pitanjima sukcesije bivše Savezne Federativne Republike Jugoslavije³⁸ („Bečkog sporazuma“), naročito odredbama Aneksa G. Ovaj organ će u saradnji sa ombudsmanom Hrvatske pokušati da doprinese rešavanju njihovih problema.

Veliki broj građana, pretežno Roma, koji su raseljeni sa teritorije AP Kosova i Metohije, od 1999. godine i dalje živi u neformalnim naseljima bez ikakve infrastrukture.

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

³⁷ „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 08/14.

³⁸ „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 6/02.

Postupajući po preporukama ovog organa, Vlada je donela novi Zaključak kojim se uređuje isplata zaostalih privremenih naknada za radnike sa AP Kosova i Metohije, interno raseljenim licima, koji su bili u radnom odnosu u državnim i društvenim organizacijama i preduzećima na području AP Kosova i Metohije.

NAGRADE I PRIZNANJA ZAŠTITNIKU GRAĐANA

U izveštajnom periodu Zaštitnik građana bio je dobitnik više domaćih i inostranih priznanja i nagrada. Republika Francuska je zaštitniku građana Saši Jankoviću dodelila „Nacionalni orden za zasluge u rangu viteza“. On je proglašen „Vitezom poziva“ od strane Lige eksperata LEKS. Nedeljnik Vreme ga je proglasio „Ličnošću godine“, kao i studentski portal Žurnalist. Kuća pravde Strazbur i Unija sindikata dodelila je Zaštitniku građana Povelju za građansku hrabrost „Dragoljub Stošić“, dok ga je Društvo Srbije za odnose sa javnošću proglasilo „Komunikatorom godine“. Evropski pokret u Srbiji dodelio mu je nagradu „Doprinos godine Evropi“. Zaštitnik građana dobio je i nagradu „Šetač“ od strane organizacije Proaktiv za građanski aktivizam. Konačno, udruženje Liceulice proglasilo ga je svojim ambasadorom.

OSNOVNI STATISTIČKI PODACI O RADU ZAŠTITNIKA GRAĐANA

Zaštitnik građana već je u prethodnom periodu dostigao maksimalnu efikasnost u postojećim okolnostima, što je konstatovano u prethodnim godišnjim izveštajima. U uslovima povećanih očekivanja građana, novih nadležnosti i veće institucionalne uloge Zaštitnika građana, nužno je povećanje kapaciteta Stručne službe, promena organizacije i unapređivanje zakonskog okvira za rad.

Tabela 1 – Podaci o izvršenju preporuka u 2015.

	upućeno	dospelo	prihvaćeno	% prihvaćeno dospelih
Preporuke proistekle iz kontrolnog postupka	624	377	238	63,13
Preporuke proistekle iz skraćenog kontrolnog postupka	558	558	558	100
Preporuke proistekle iz preventivne funkcije (Nacionalni mehanizam za prevenciju torture)	265	167	155	92,81
Ukupno prihvaćenih preporuka	1.447	1.102	951	86,30

Tabela 2 – Poređenje izvršenja preporuka u 2014. i 2015.

	upućeno		dospelo		prihvaćeno		% prihvaćeno dospelih	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Preporuke proistekle iz kontrolnog postupka	212	624	203	377	137	238	67,49	63,13
Preporuke proistekle iz skraćenog kontrolnog postupka	587	558	587	558	587	558	100	100
Preporuke proistekle iz preventivne funkcije (Nacionalni mehanizam za prevenciju torture)	345	265	242	167	183	155	75,62	92,81
Ukupno prihvaćenih preporuka	1.144	1.447	1032	1102	907	951	87,89	86,30

Tabela 3 – Podaci o obraćanjima građana u 2014. i 2015.

Vrste obraćanja	2014	2015	%
Primljeno građana na razgovor	4.913	4.585	-6,68
Broj telefonskih razgovora sa građanima	11.252	9.327	-17,11
Razni podnesci građana koji nemaju karakter pritužbe	1.262	985	-21,95
Broj pritužbi	4.866	6.231	28,05
Ukupan broj obraćanja građana	22.293	21.128	-5.23

Tabela 4 – Okončani postupci Zaštitnika građana u toku 2015. godine i u odnosu na 2014. godinu

Vrste aktivnosti	2014	2015	%
Po pritužbama i sopstvenim inicijativama	4.798	6.457	34,58
Po zakonodavnim inicijativama podnetim od građana	51	65	27,45
Po ostalim obraćanjima građana	16.165	13.912	-13,94
Ukupno okončane aktivnosti	21.014	20.434	-2,76

Tabela 5 – Broj okončanih postupaka u 2014. i 2015. godini

Rad na pritužbama iz tekuće i ranijih godina	2014	2015	%
Ukupan broj pritužbi na kojima je okončan rad	4.798	6.457	34,58

Tabela 6 – Podaci o ostalim aktivnostima u toku 2015. godine i u odnosu na 2014. godinu

Vrste aktivnosti	2014	2015
Broj podnetih zakonodavnih inicijativa	15	15
Broj usvojenih zakonodavnih inicijativa	0	4
Broj pokrenutih postupaka prema organima	1.132	1.669
Broj kontrolnih i preventivnih poseta organima	114	107

Tabela 7 – Podela pritužbi raspoređenih po oblastima i resorima, njihov broj i procenat u odnosu na ukupan broj pritužbi

	Oblast	Broj	Procenat
1	Rad i radni odnosi	708	11,36%
2	Pravda i pravosuđe	649	10,42%
3	Lokalna samouprava	481	7,72%
4	Prava deteta	446	7,16%
5	Finansije	421	6,76%
6	Lica lišena slobode	370	5,94%
7	Prava osoba sa invaliditetom	293	4,70%
8	Penzijско osiguranje	271	4,35%
9	Katastar nepokretnosti	251	4,03%
10	Zaštita potrošača	246	3,95%

11	Rodna ravnopravnost	232	3,72%
12	Građevinarstvo i infrastruktura	225	3,61%
13	Privreda	192	3,08%
14	MUP-Policijski poslovi	188	3,02%
15	Zdravlje	171	2,74%
16	Energetika i rudarstvo	151	2,42%
17	Prosveta i nauka	131	2,10%
18	Prava nacionalnih manjina	119	1,91%
19	MUP-Upravni poslovi	113	1,81%
20	Odbrana	79	1,27%
21	Socijalna zaštita	77	1,24%
22	Izbegla i raseljena lica	61	0,98%
23	Poljoprivreda	54	0,87%
24	Elementarne nepogode	48	0,77%
25	Restitucija	47	0,75%
26	Zaštita životne sredine	45	0,72%
27	Kultura	34	0,55%
28	Srpski jezik i ćirilica	21	0,34%
29	Poslovi bezbednosti	18	0,29%
30	Saobraćaj i saobraćajna infrastruktura	17	0,27%
31	Nezavisni državni organi i tela	17	0,27%
32	Eksproprijacija	13	0,21%
33	Zaštita uzbunjivača	13	0,21%
34	Državna uprava	12	0,19%
35	Spoljni poslovi i dijaspora	9	0,14%
36	Omladina i sport	8	0,13%
	Ukupno	6.231	

Tabela 8 - Lideri u neizvršenju preporuka datim nakon kontrolnog postupka: odnos upućenih i neizvršenih preporuka prema organima

Organ	Broj	Broj	%
Službe bezbednosti	11	11	100
Samostalni državni organi	6	4	66,67
Ustanove u oblasti zdravlja	22	14	63,64
Posebne organizacije	16	9	56,25
Republičke agencije	8	4	50
Ministarstva	97	39	40,21
Org. obaveznog socijalnog os.	48	16	33,33
Lokalna samouprava	200	37	18,5
Javna preduzeća	25	3	12
Uprave u sastavu ministarstva	29	2	6,90

Najveći procenat neizvršenih preporuka u odnosu na broj preporuka koje su upućene različitim organima imaju službe bezbednosti (Vojnobezbednosna agencija), s obzirom na to da je ovoj službi upućeno 11 preporuka od kojih nijedna nije izvršena.

U slučajevima preporuka proisteklih iz skraćenog kontrolnog postupka, organi odmah otklanjaju propust zbog kojeg je postupak pokrenut, te Zaštitnik građana ne mora da pokreće kontrolni postupak.

Tabela 9 - Organi koji su otklanjali propust u skraćenom kontrolnom postupku

Ministarstva	193	34,59%
Organizacije obaveznog osiguranja	94	16,85%
Organi lokalne samouprave	76	13,62%
Ustanove u oblasti socijalne zaštite	49	8,78%
Posebne organizacije	35	6,27%
Uprave u sastavu ministarstava	33	5,91%
Advokatske komore	27	4,84%
Javna preduzeća	14	2,51%
Ustanove u oblasti obrazovanja	12	2,15%
Ustanove u oblasti izvršenja krivičnih sankcija	12	2,15%
Ostali organi	13	2,33%
Ukupno otklonjeni propusti	558	

Organi koji su najčešće otklanjali propust u skraćenom kontrolnom postupku su:

- Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje (83);
- Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture (61);
- Poreska uprava (31).

I DEO: PRAVNI OKVIR I DELOKRUG RADA ZAŠTITNIKA GRAĐANA

1.1. PRAVNI OKVIR

Propisi

Zaštitnik građana Republike Srbije je nezavisan i samostalan državni organ koji je ušao u pravni poredak Republike Srbije 2005. godine Zakonom o Zaštitniku građana.³⁹ Položaj institucije bitno je ojačan Ustavom Republike Srbije⁴⁰ iz 2006. godine, kada Zaštitnik građana postaje ustavna kategorija, u skladu sa najboljim međunarodnim iskustvima. Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka⁴¹ Zaštitnik građana je određen da obavlja poslove Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture.

Ustav Republike Srbije utvrđuje prirodu i nadležnost Zaštitnika građana, krug organa javne vlasti koji su izuzeti iz kontrolne funkcije ovog organa; propisuje da Zaštitnika građana bira i razrešava Narodna skupština kojoj i odgovara za svoj rad, garantuje imunitet Zaštitniku građana kao narodnom poslaniku i upućuje na donošenje posebnog (organskog) zakona o Zaštitniku građana. Ustav takođe zabranjuje Zaštitniku građana članstvo u političkim strankama i ovlašćuje ga da podnosi predloge zakona iz svoje nadležnosti.

Ustavnim Zakonom za sprovođenje Ustava Republike Srbije⁴², pored ostalog, propisana je obaveza novoizabranog sastava Narodne skupštine da u toku prvog zasedanja nakon izbora Vlade, uskladi sa Ustavom zakon kojima se uređuju Zaštitnik građana i izabere (prvog, prim. ZG) Zaštitnika građana.

Zakonom o Zaštitniku građana detaljno su propisani nadležnost Zaštitnika građana, izbor i prestanak funkcije, postupak pred Zaštitnikom građana, obaveza podnošenja izveštaja Narodnoj skupštini i saradnja sa drugim organima, pravo na platu, sredstva za rad, i rad stručne službe Zaštitnika građana.

Zakonom o Narodnoj skupštini⁴³ propisano je, između ostalog, da Narodna skupština u ostvarivanju svoje izborne funkcije bira i razrešava Zaštitnika građana, a u okviru svoje kontrolne funkcije vrši nadzor nad radom Zaštitnika građana.

Zakonom o Vojsci Srbije⁴⁴ propisano je da Zaštitnik građana vrši i demokratsku civilnu kontrolu nad Vojskom.

Zakonom o dopuni Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka⁴⁵, usvojenim 28. jula 2011. godine, propisano je da Zaštitnik građana obavlja poslove Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture u saradnji sa ombudsmanima autonomnih pokrajina i udruženjima čijim je statutom predviđeni cilj udruživanja unapređenje i zaštita ljudskih prava i sloboda.

³⁹ Закон о Заштитнику грађана – у даљем тексту ЗоЗГ („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07).

⁴⁰ Одлука о проглашењу Устава Републике Србије објављена је у „Службеном гласнику РС“, бр. 83/06 и 98/06 (Пети део – Уређење власти, одељак 5 „Заштитник грађана“, члан 138).

⁴¹ „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 07/11.

⁴² Чл. 5. ст. 1 Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/06)

⁴³ Чл. 15, „Службени гласник РС“, број 09/10.

⁴⁴ Чл. 29. ст. 3. Закона о Војсци Србије („Службени гласник РС“, бр. 116/07, 88/09 и 101/10 – др. закон).

⁴⁵ „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 07/11.

Закоником о кривичном поступку⁴⁶ propisano je da Zaštitnik građana ima pravo da nesmetano posećuje pritvorenika i da sa njim razgovara bez prisustva drugih lica, kao i da pritvoreniku ne može biti zabranjeno dopisivanje sa Zaštitnikom građana. Zakonom je predviđena i obaveza sudije za izvršenje krivičnih sankcija ili drugog sudije koga odredi predsednik suda da o nepravilnostima uočenim prilikom obilaska zavoda bez odlaganja obavesti Zaštitnika građana.

Закonom о извршењу казне затвора за кривична дела организованог криминала⁴⁷ propisano je pored ostalog da: nadzor nad radom Posebnog odeljenja vrše ovlašćena lica Uprave i komisija Narodne skupštine, u skladu sa Zakonom о извршењу кривичних санкција, као и Zaštitnik građana u skladu sa Zakonom о Zaštitniku građana; da osuđeni ima pravo na posetu Zaštitnika građana jednom mesečno koja je izuzeta od zakonom utvrđene obaveze audio-vizuelnog nadzora i snimanja, kao i da osuđeni ima pravo da se dopisuje sa Zaštitnikom građana, te da se to dopisivanje ne nadzire.

Закон о државним службеницима⁴⁸ propisuje da radni odnos државном службенику на положају престаје, између осталог, и ако орган или тело надлежно за постављење државног службеника прихвате јавну препоруку Заштитника грађана за разрешење државног службеника са положаја.⁴⁹

Закон о тајности података⁵⁰ propisuje u kojim slučajevima Zaštitnik građana, kao државни орган koga именује Народна скупштина, има право приступа подацима свих степена тајности који су му потребни за обављање послова из своје надлежности, без безбедносне провере, као и u којим случајевима му је безбедносна провера потребна.

Закон о употреби грба, заставе и химне Републике Србије⁵¹ propisuje da се Велики грб употребљава на згради, у службеним просторима, у саставу печата и на позивницама, честиткама и сл. Заштитника грађана.

Закон о печату државних и других органа⁵² уређују се намена, садржина, изглед и употреба печата које у вршењу послова из свог делокруга користи Заштитник грађана.

Закон о политичким странкама⁵³ propisuje da Zaštitnik građana не може бити члан политичке странке.

Закonom о Агенцији за борбу против корупције⁵⁴ propisano je da чланове Одбора Агенције бира Народна скупштина између осталог и на предлог Заштитника грађана и Пoverеника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

Закон о правима пацијената⁵⁵ предвиђа да Савет за здравље, образован у јединици локалне самоуправе, свој годишњи извештај о раду и предузетим мерима за заштиту права пацијената доставља Заштитнику грађана, ради информисања и остваривања потребне сарадње.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁵ Чл. 42, „Службени гласник РС“, број 45/13.

Закон о јавној својини⁵⁶ propisuje da se u smislu tog zakona pod državnim organima i organizacijama smatra, između ostalog, i Zaštitnik građana.

Законом о изменама и допунама Закона о буџетском систему⁵⁷ propisano je da je Zaštitniku građana potrebno odobrenje odbora Narodne skupštine nadležnog za administrativno-buџetska pitanja za angažovanje, odnosno zapošljavanje svakog novog lica i to bez obzira što je kadrovskim planom i буџетом Републике Србије то радно место предвиђено и за њега обезбеђена средства.

Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору⁵⁸, propisuje da se максималан број запослених у Стручној служби Заштитника грађана утврђује одлуком одбора Народне skupštine надлежног за административно-буџетска питања, на предлог Заштитника грађана.

Акциони план за Пoglavlje 23⁵⁹, одређује извештаје Заштитника грађана, годишњи и посебни, као и извештаје Националног механизма за превенцију torture, за индикаторе uticaja на основу којих се проценjuje спровођење активности планираних у процесу приступања Републике Србије Европској унији.

Европска комисија је у извештају о скринингу за Poglavlje 23 Републици Србији uputila препоруку “Ојачати капацитете Заштитника грађана (посебно у погледу његове улоге као националног preventivnog механизма), покрајинског ombudsmana и локалних служби ombudsmana.” (препорука 3.2.1. Акционог плана за Poglavlje 23). У циљу спровођења препоруке 3.2.1. Акциони план садржи мере које се односе на jaчање капацитета Заштитника грађана кроз имену Закона о Заштитнику грађана - jaчање његове независности и preciziranje овлашћења у складу са достигнућим stepenom развоја ове институције; кроз кадровско jaчање институције у смислу усвајања новог правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Заштитника грађана; кроз обезбеђивање трајног одговарајућег смештаја за институцију Заштитника грађана; као и мере усмерене на jaчање uticaja Заштитника грађана propisivanjem обавезе извештавања Европске комисије о поступању органа јавне власти по препорукама које је uputio овај независни државни орган, како у мандату Заштитника грађана, тако и у мандату националног механизма за превенцију torture.

Заштитник грађана pominje се и у преко 20 стратегија и акционих планова, на пример: Стратегији националне безбедности Републике Србије⁶⁰, Националној стратегији за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године⁶¹, Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији⁶², Стратегији за унапређивање положаја Рома у Републици Србији⁶³, Стратегији превенције и заштите од дискриминације⁶⁴, Стратегији за примену Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине – Архуске конвенције⁶⁵, Стратегији развоја система извршења кривичних санкција у Републици Србији до 2020. године⁶⁶, Националној стратегији за младе⁶⁷, Националној стратегији за превенцију и заштиту деце од насилја⁶⁸, Акционом плану за испunjавање препорука Европске комисије садржаних у Годишњем извештају о напретку Републике Србије у процесу европских интеграција за 2013. годину, Акционом плану за спровођење Стратегије за примену Архуске

⁵⁶ Чл. 47. ст.1, Закона о јавној својини („Службени гласник РС”, бр. 72/11 и 88/13).

⁵⁷ „Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка и 108/13.

⁵⁸ Члан 5. „Службени гласник РС”, број 68/15.

⁵⁹ Закључак Владе 05 Број: 337-11484/2015, од 23. 11. 2015.

⁶⁰ „Службени гласник РС”, број 88/09.

⁶¹ Глава 4, циљ 4.8 („Службени гласник РС”, број 57/13).

⁶² „Службени гласник РС”, број 09/14.

⁶³ „Службени гласник РС”, број 27/09.

⁶⁴ „Службени гласник РС”, број 60/13.

⁶⁵ „Службени гласник РС”, број 103/11.

⁶⁶ „Службени гласник РС”, број 114/13.

⁶⁷ „Службени гласник РС”, број 55/08.

⁶⁸ „Службени гласник РС”, број 122/08.

konvencije⁶⁹, Akcionom planu za sprovođenje Nacionalne strategije održivog razvoja za period od 2011. do 2017⁷⁰, Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, itd.

Pravni okvir za rad Zaštitnika građana čine i brojni podzakonski akti koji bliže uređuju postupanje i rad ove institucije, od kojih su neki: Poslovnik Narodne skupštine⁷¹, Poslovnik Vlade⁷², Odluka o obrazovanju i radu Stručne službe Zaštitnika građana⁷³, Odluka o obrazovanju lokalnih kancelarija u Preševu, Bujanovcu i Medveđi⁷⁴, Uredba o sprovođenju internog javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima⁷⁵, Poseban kolektivni ugovor za državne organe⁷⁶, Pravilnik o upravi u javnim tužilaštvima⁷⁷, Pravilnik o kućnom redu kazneno-popravnih zavoda i okružnih zatvora⁷⁸, Pravilnik o kućnom redu kazneno-popravnog zavoda za maloletnike⁷⁹, itd.

Zaštitnik građana se u svom radu pridržava principa i standarda usvojenih među ombudsmanima i nacionalnim institucijama za ljudska prava, kao što su, na primer, „Beogradski principi o odnosu nacionalnih institucija za ljudska prava i parlamenata“ i „Ljubljanski zaključci o odnosu ombudsmana i pravosudnih organa“.

U Ustav i Zakon o Zaštitniku građana utkana je većina standarda sadržanih u ključnim međunarodnim dokumentima koji regulišu, odnosno promovišu i predlažu standarde za ombudsmane i nacionalne institucije za ljudska prava.⁸⁰ Nezavisnost Zaštitnika građana, a saglasno i međunarodnim standardima za instituciju ombudsmana, odnosno nacionalnih institucija za ljudska prava⁸¹, ključno je obeležje ovog državnog organa, bez kojeg on gubi svoju suštinu. Međunarodni dokumenti posebno ističu značaj finansijske nezavisnosti i neophodnosti obezbeđivanja adekvatnih resursa za nesmetan i efikasan rad ombudsmana. Pariski principi, usvojeni kao aneks Rezolucije 48/134 Generalne skupštine UN, decembra 1993, predstavljaju do sad najpotpuniji dokument koji se bavi nacionalnim institucijama za ljudska prava. Njima se vrlo jasno proklamuje važnost finansijske nezavisnosti. „Nacionalna institucija treba da ima infrastrukturu koja omogućava glatko obavljanje aktivnosti, posebno adekvatno finansiranje. Svrha finansiranja treba da bude da omogući (instituciji, prim. ZG) da

⁶⁹ „Службени гласник РС“, број 103/11.

⁷⁰ „Службени гласник РС“, број 62/11.

⁷¹ Чл. 150 Пословника Народне скупштине („Службени гласник РС“, бр. 52/10 и 13/11 и 20/12- званично пречишћен текст).

⁷² Чл. 39а и 46. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 61/2006-пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14).

⁷³ Чл. 150, („Службени гласник РС“, бр. 52/10 и 13/11 и 20/12- званично пречишћен текст).

⁷⁴ „Службени гласник РС“, број 91/09.

⁷⁵ „Службени гласник РС“, бр. 41/07- пречишћен текст и 109/09.

⁷⁶ Чл. 1. („Службени гласник РС“, бр. 23/98, 11/09 и 15/12- споразум).

⁷⁷ Чл.60. ст.1. („Службени гласник РС“, бр. 110/09, 87/10 и 5/12).

⁷⁸ „Службени гласник РС“, бр. 72/10 и 06/12.

⁷⁹ „Службени гласник РС“, број 71/06.

⁸⁰ Резолуција Генералне скупштине УН48/134, тзв. „Париски принципи“, доступно на:

<http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm>; Резолуција Генералне скупштине УН 66/169 о националним институцијама за заштиту и унапређење људских права, доступно на: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/468/96/PDF/N1146896.pdf?OpenElement>; Резолуција Генералне скупштине 67/163 о улози омбудсмана, медијатора и других националних институција за заштиту и унапређење људских права, доступно на: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/488/38/PDF/N1248838.pdf?OpenElement>; Резолуција Парламентарне скупштине 1959/13 о јачању институције омбудсмана у Европи, доступно на

<http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20232&lang=en>; Препорука Парламентарне скупштине 1615/03 о институцији омбудсмана, доступно на: <http://assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/ta03/errec1615.htm>; Венецијанска комисија Савета Европе, Збирка докумената о институцији омбудсмана, доступно на: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL\(2011\)079-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL(2011)079-e.aspx).

⁸¹ Резолуција Генералне скупштине УН48/134 . тзв. „Париски принципи“, доступно на:

<http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm>; Венецијанска комисија Савета Европе, Зборник о институцији омбудсмана, доступно на: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL\(2011\)079-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL(2011)079-e.aspx).

ima svoje osoblje i prostorije, kako bi bila nezavisna od vlade i kako ne bi bila predmet finansijske kontrole koja bi mogla da utiče na njenu nezavisnost.”⁸²

Savet Evrope u svojoj Preporuci 1615 iz 2003. godine, koju je usvojila Parlamentarna skupština „zaključuje da su neke karakteristike suštinski važne za efikasan rad institucije ombudsmana“, te među njih ubraja i „garantovane dovoljne resurse za obavljanje svih poslova poverenih ombudsmanu... i potpunu autonomiju svog budžeta i službe.”⁸³ Najnovijom Rezolucijom Parlamentarne skupštine o instituciji ombudsmana, usvojenom oktobra 2013, reafirmiše se ovaj stav pozivanjem država članica da „obezbede institucijama ombudsmana dovoljno finansijskih sredstava i ljudskih resursa kako bi im se omogućilo da efikasno obavljaju svoje zadatke.”⁸⁴ U svetlu ekonomske krize „Skupština poziva zemlje članice da ulože maksimalan napor da izbegnu budžetska smanjenja koja bi dovela do gubitka nezavisnosti institucija ombudsmana.”⁸⁵ Venecijanska komisija Saveta Evrope je takođe pri čvrstom stavu da se finansijska nezavisnost ombudsmana mora što konkretnije i potpunije osigurati zakonskim tekstom.⁸⁶

Iako su sva opredeljenja Narodne skupštine, deklarativno, da se jača kapacitet Zaštitnika građana, u praksi davanje saglasnosti na osnovu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu i na osnovu Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, izaziva ozbiljan problem do mere da predstavlja pretnju nezavisnosti i delotvornosti Zaštitnika građana, garantovanim pomenutim domaćim i međunarodnim propisima.

POTREBA IZMENE ZAKONA O ZAŠTITNIKU GRAĐANA

Posle više od osam godina primene, i na osnovu iskustava stečenih u tom periodu, uočena je potreba da se unapredi pravni okvir za rad Zaštitnika građana. Zakon je od trenutka donošenja (2005) menjan jednom (2007), ali pre izbora prvog Zaštitnika građana, tako da izmene izvršene tom prilikom nisu mogle da uzmu u obzir iskustva stečena primenom Zakona.

Razlozi za izmenu pravnog okvira za rad Zaštitnika građana su dvojaki: postoji potreba da se neka pitanja uredi na drugačiji način i neophodno je da se neka, do sada neuređena, pitanja po prvi put uredi.

Predlog izmena i dopuna Zakona o Zaštitniku građana, koji je Vlada kojom je predsedavao Mirko Cvetković uputila Narodnoj skupštini 2012. godine, povučen je iste godine, posle parlamentarnih izbora i formiranja nove vlade, a u skladu sa ustavnim običajem. Predlog tog zakona nije vraćen Narodnoj skupštini na usvajanje tokom celog trajanja mandata predsednika Vlade Ivice Dačića iako je Zaštitnik građana Ministarstvu pravde i državne uprave formalno ponovo uputio Inicijativu za izmene i dopune Zakona. Zaštitnik građana je tokom mandata predsednika Vlade Aleksandra Vučića, ministarstvu nadležnom za državnu upravu i lokalnu samoupravu uputio novu Inicijativu za izmene i dopune Zakona, krajem 2014. Uprkos tome, i činjenici da je donošenje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana, predviđeno Akcionim planom za poglavlje 23 kao jedna od aktivnosti koje je Republika Srbija

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

⁸³ Препорука Парламентарне скупштине 1615/03 о институцији омбудсмана, доступна на:
<http://assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/ta03/errec1615.htm>.

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

⁸⁵ Исто.

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

obavezna da ispuni u procesu pristupanja EU (kao rok za ovu aktivnost određen je II kvartal 2016. godine) Zaštitnik građana ne beleži napredak u pripremi ovog zakona.

Pripremljenim izmenama Zakona teži se obezbeđivanju pune nezavisnosti Zaštitnika građana (pre svega finansijske), a u skladu sa Ustavom, na način koji je već utvrđen za Ustavni sud; predviđaju se novi mehanizmi za utvrđivanje odgovornosti organa javne vlasti, odnosno funkcionera i zaposlenih, kada ne ispunjavaju zakonsku obavezu saradnje sa Zaštitnikom građana u postupku kontrole ili prevencije; usklađuje se položaj zaposlenih u službi Zaštitnika građana koji vrše poslove u okviru njegove kontrolne funkcije sa položajem službenika koji vrše istovrsne poslove u pojedinim organima državne uprave sa kontrolnim nadležnostima i u drugim nezavisnim organima kontrole i zaštite prava.

*Višegodišnje odlaganje izmena Zakona o Zaštitniku građana
ugrožava rad Zaštitnika građana usled novodobijenih nadležnosti,
višestruko uvećanog obima posla, uočenih nedostataka i
opravdanih očekivanja građana
od institucije.*

Treba ispraviti nelogičnost zakonske odredbe prema kojoj se za zamenika Zaštitnika građana traži dvostruko manje iskustvo nego za Zaštitnika građana, iako Zaštitnik građana zamenicima prenosi svoja ovlašćenja. U praksi je uočena potreba da Zaštitnik građana i drugim organima, a ne samo Vladi i Narodnoj skupštini, kako stoji u Zakonu, podnosi inicijative za izmenu propisa, odnosno daje mišljenje u postupku pripreme propisa. Nužno je i da se propišu rokovi u kojima će nadležni organi razmotriti inicijative koje u skladu sa Zakonom podnosi Zaštitnik građana, kao i da se izričito obavežu da Zaštitniku građana blagovremeno dostavljaju predloge propisa kojima se uređuju pitanja od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana. Razlozi celishodnosti, efikasnosti i racionalnosti nalažu izmenu postojeće odredbe o tome kada se i pod kojim uslovima može obustaviti postupak kontrole.

Nužno je bolje urediti odnos i podelu nadležnosti između ombudsmana autonomne pokrajine, odnosno jedinica lokalne samouprave i Zaštitnika građana i zaštititi naziv i obeležja Zaštitnika građana čija neovlašćena primena (ponekad i zloupotreba) od strane različitih institucija, organizacija i pojedinaca, na različitim nivoima, stvara zabunu kod građana i organa i organizacija, kao i kod sredstava javnog informisanja.

Neophodno je da se propiše efikasan mehanizam za razmatranje pritužbi građana u svakom organu i organizaciji javne vlasti, a ti mehanizmi obavežu da rukovodioce svojih organa i organizacija, ali i Zaštitnika građana izveštavaju o svom radu. U Srbiji ne postoji sistematičan način razmatranja pritužbi građana koji horizontalno i vertikalno prožima celu administraciju, već je u većini slučajeva Zaštitnik građana prva, umesto poslednja instanca kojoj se građani obraćaju.

Zbog toga što pojedini organi ne izvršavaju zakonom propisanu obavezu saradnje, odnosno izbegavaju je i postupak kontrole opstruišu na različite načine, a zbog potrebe uspostavljanja potpune funkcionalnosti i efikasnosti rada Zaštitnika građana nužno je predvideti i sankcije za neizvršavanje svih onih obaveza koje su predviđene ovim zakonom (opstrukcija postupka kontrole), a koje su po svojoj pravnoj prirodi i posledicama slične onima koje već postoje u pravnom poretku.

Predložene su i izmene kojima se uvodi efikasniji postupak za donošenje opšteg akta o organizaciji i sistematizaciji poslova stručne službe Zaštitnika građana, sa ciljem stvaranja mogućnosti za veću organizacionu fleksibilnost ovog organa a što bi trebalo da u budućnosti

omogućiti njegovu bolju efikasnost. Davanje saglasnosti na Pravilnik treba izmeniti na način da skupštinski odbor nadležan za administrativna pitanja daje saglasnost na broj zaposlenih u Stručnoj službi Zaštitnika građana, na predlog Zaštitnika građana, a da Pravilnik donosi Zaštitnik građana i objavljuje ga na svojoj elektronskoj stranici.

Независност

Prema međunarodnim standardima za instituciju ombudsmana, odnosno nacionalnih institucija za ljudska prava⁸⁷, nezavisnost je ključno obeležje ovog državnog organa, bez koga on gubi suštinu. Ustav garantuje Zaštitniku građana načelnu nezavisnost. U praksi je Zaštitnik građana ostvario visok stepen nezavisnosti u radu, o čemu svedoči status „A“ pri Međunarodnom koordinacionom komitetu nacionalnih institucija za ljudska prava i ocene drugih drugih relevantnih institucija i organizacija.

Zaštitnik građana podleže, shodno odredbi Ustava, nadzoru Narodne skupštine. Nadzor nije isto što i kontrola. Narodna skupština u vršenju nadzora nije ovlašćena, kao ni bilo koji drugi organ, organizacija ili pojedinac, da utiče na rad i postupanje Zaštitnika građana.⁸⁸ Princip nezavisnosti povezan je sa principom samostalnosti. Nezavisnost i samostalnost Zaštitnika građana podrazumevaju da je Zaštitnik građana organizaciono i funkcionalno odvojen kako od organa i organizacija čiji rad kontroliše, tako i od organa koji prema slovu Ustava nadzire njegov rad.

Postoji potreba da se Ustavom proklamovana nezavisnost Zaštitnika građana normativno ojača.

Tokom 2015. godine nastavljena je primena odredbi Zakona o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu (član 6. stav 3.). Ovim odredbama Zaštitnik građana je obavezan, zajedno sa drugim nezavisnim kontrolnim organima, da za zapošljavanje svakog „novog lica“ odnosno angažovanje lica po ugovoru o delu, po ugovoru o privremenim i povremenim poslovima, preko omladinske i studentske zadruge, kao i angažovanje lica po drugim osnovama traži saglasnost Administrativnog odbora Narodne skupštine, bez obzira što je predmetno radno mesto predviđeno kadrovskim planom, aktom o sistematizaciji, što za njim postoji potreba i što su za njega obezbeđena sredstva u budžetu Republike Srbije.

Nezavisnost Zaštitnika građana dodatno je ugrožena Zakonom o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, kojim je propisano da se maksimalan broj zaposlenih u Stručnoj službi Zaštitnika građana utvrđuje odlukom odbora Narodne skupštine nadležnog za administrativno-budžetska pitanja, na predlog Zaštitnika građana. Napori Zaštitnika građana da se spreči narušavanje njegove nezavisnosti, upućivanjem inicijative skupštinskom Odboru za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu da podnese amandman na član 5. tačka 2. Predloga zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, nisu urodili plodom - skupštinski odbor je odbio inicijativu Zaštitnika građana.

Nije dalo rezultat, ni obraćanje četiri nezavisna državna organa - Zaštitnika građana, Poverenika za i zaštitu ravnopravnosti, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Agencije za borbu protiv korupcije, predsedniku Republike sa inicijativom da vrati Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom

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

⁸⁸ Члан 2. ст. 2. ЗоЗГ.

sektoru Narodnoj skupštini na ponovno odlučivanje, zbog narušavanja Ustavom, zakonom i međunarodnim ugovorom utvrđene nezavisnosti ovih državnih organa. Predsednik Republike je potpisao ukaz o proglašenju Zakona.

Radi obezbeđivanja finansijske nezavisnosti u praksi, potrebno je zakonom izričito propisati da Zaštitnik građana samostalno raspolaže sredstvima koja su u budžetu opredeljena za rad ovog organa, kao i da Vlada ne može bez saglasnosti Zaštitnika građana obustaviti, odložiti ili ograničiti izvršenje budžeta ovog organa.

1.2. NADLEŽNOST, OBUHVAT I NAČIN RADA

Zadatak, odnosno nadležnost Zaštitnika građana je Ustavom i Zakonom određena dvostruko: da **štiti** prava građana i da **kontroliše** zakonitost i pravilnost rada organa vlasti i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja (u daljem tekstu – organi i organizacije javne vlasti⁸⁹). Jasno je da su ta dva zadatka neraskidivo vezana: Zaštitnik građana štiti prava vršeći kontrolu, a kontroliše radi zaštite prava i sloboda. Zakon o Zaštitniku građana precizira i da Zaštitnik građana „štiti i **unapređuje** ljudske i manjinske slobode i prava građana“. Te odrednice (*zaštita, kontrola, unapređenje poštovanja prava i sloboda*) suštinski i formalno uokviruju nadležnost rada Zaštitnika građana.

Ne postoji pravo i sloboda građana koji su izuzeti iz zaštitne, kontrolne i unapređujuće uloge Zaštitnika građana.

Zaštitnik građana postupa u okviru Ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata, kao i ratifikovanih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava⁹⁰. Zaštitnik građana kontroliše zakonitost, ali i pravilnost⁹¹ rada organa i organizacija javne vlasti. U praktičnom radu Zaštitnik građana se rukovodi načelom pravičnosti u okviru pozitivnog prava.

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 (organi i organizacije javne vlasti). Zaštitnik građana, prema odredbi Ustava i Zakona, od svih organa i organizacija javne vlasti nije ovlašćen da kontroliše jedino rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava.⁹²

Zaštitniku građana je, uz odgovarajući lični bezbednosni sertifikat, zagarantovan pristup podacima svih stepena tajnosti, a koji su potrebni za obavljanje poslova iz njegove, odnosno njene nadležnosti.⁹³

Pored prava na pokretanje i vođenje postupka kontrole rada organa i organizacija javne vlasti, Zaštitnik građana može da pružanjem dobrih usluga, posredovanjem između građana i organa uprave i davanjem saveta i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti, deluje

⁸⁹ Zakon o Zaštitniku građana (član 1), kada određuje krug subjekata čiji je rad Zaštitnik građana ovlašćen da kontroliše, za organe državne uprave, organ nadležan za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i druge organe i organizacije, preduzeća i ustanove kojima su poverena javna ovlašćenja, uvodi skraćenu oznaku „organi uprave“. Međutim, korišćenje tog termina izaziva zabunu ako se ne zna kako je članom 1. ZoZG određena njegova sadržina (a to je drugačije nego što je uobičajeno u pravnoj teoriji i praksi). Da bi se u slučaju delimičnog čitanja ovog izveštaja izbegla takva zabuna, u njemu će se za subjekte koji podležu kontroli od strane Zaštitnika građana, kako je njihov krug određen Ustavom i Zakonom, koristiti sintagma „organi i organizacije javne vlasti“.

⁹⁰ Čl. 2. st. 2. ZoZG.

⁹¹ Čl. 17. st. 2. ZoZG.

⁹² Čl. 138. st. 2. Ustava РС, čl. 17. st. 3. Zakona o Zaštitniku građana.

⁹³ Čl. 38. st. 1. i 2. Zakona o tajnosti podataka („Службени гласник РС“, број 104/09).

preventivno, s ciljem unapređenja rada organa uprave i zaštite ljudskih sloboda i prava. Ovlašćenje Zaštitnika građana da deluje preventivno, posebno dolazi do izražaja prilikom obavljanja poslova Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, u skladu sa Zakonom o dopuni Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka.

Zaštitnik građana ima i pravo zakonodavne inicijative. Ovlašćen je da predlaže zakone iz svoje nadležnosti, podnosi 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 da Vladi i Narodnoj 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.

Akcionim planom za Poglavlje 23, izveštaji Zaštitnika građana, godišnji i posebni, kao i izveštaji Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, određeni su za jedan od indikatora uticaja za preporuke koje se odnose na unapređenje stanja u sledećim oblastima: prevencije torture i nehumanog ili ponižavajućeg tretmana i kažnjavanja, unapređenje životnih uslova u zatvorima i smanjenje broja slučajeva zlostavljanja u policijskom pritvoru, efikasne primene alternativnih sankcija, ostvarivanju slobode misli, savesti i veroispovesti, zaštite novinara od pretnji nasiljem i zaštite slobode medija, antidiskriminaciju i prava dece i osoba sa invaliditetom, pristup pravdi i besplatnu pravnu pomoć; zaštitu prava nacionalnih manjina; sprovođenje Strategije za unapređenje položaja Roma i položaj izbeglica i interno raseljenih lica - pristup pravima uključujući lična dokumenta i stambena rešenja za najugroženije.

I ovu godinu, obeležilo je postojanje inicijativa za osnivanje posebne institucije sa nadležnostima zaštitnika građana za prava deteta - dečjeg ombudsmana. Povodom ove inicijative Zaštitnik građana je više puta upozoravao na posledice koje, po prava deteta, javni interes i pravni poredak, mogu nastupiti umnožavanjem institucija istih ili srodnih nadležnosti i ovlašćenja u zaštiti prava deteta, posebno u trenutku kada se Republika Srbija suočava sa nedostatkom sredstava namenjenih uslugama i servisima za decu i kada nadležne međunarodne institucije savetuju u pravcu postojanja jedinstvene nacionalne institucije za ljudska prava.

Postupak

U postupku *sui generis* (posebne vrste, samosvojnog) koji je oslobođen preteranih formalnosti, Zaštitnik građana kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave, ako je reč o povredi republičkih zakona, drugih propisa i opštih akata. Zaštitnik građana kontroliše da li je neki organ javne uprave zakonito i pravilno radio u stvari koja se tiče prava, sloboda ili na zakonu zasnovanih interesa građana. Ako to nije bio slučaj, Zaštitnik građana utvrđuje propust i preporučuje kako ga otkloniti u tom i drugim slučajevima.

Mnogo više nego formalno poštovanje zakona, Zaštitnik građana ispituje etičnost, savesnost, nepristrasnost, stručnost, svrsishodnost, delotvornost, poštovanje dostojanstva stranke i ostale osobine koje treba da karakterišu javnu upravu kakvu građani s punim pravom očekuju od onih koje kao poreski obveznici plaćaju.

Pravna priroda akata Zaštitnika građana

Zaštitnik građana ne odlučuje o pravima, obavezama i na zakonu zasnovanim interesima građana, već ispituje (kontrolira) rad organa i organizacija javne vlasti i, ukoliko utvrdi propust, utiče na njih da ga isprave. Otuda nema prava žalbe ili drugog pravnog sredstva protiv akata Zaštitnika građana.

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

Organi i organizacije javne vlasti, međutim, imaju zakonsku obavezu da sarađuju sa Zaštitnikom građana, omoguće mu pristup svojim prostorijama i stave na raspolaganje sve podatke kojima raspolažu, bez obzira na stepen tajnosti (kada je to od interesa za postupak koji se vodi). Nepoštovanje ovih zakonskih obaveza osnov je za pokretanje odgovarajućih disciplinskih i drugih postupaka. Ipak, ni u tim postupcima Zaštitnik građana nema moć odlučivanja, već samo mogućnost da ih inicira.

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.

Odnos sa drugim nezavisnim organima

U zaštiti pojedinih prava i sloboda, za koje su zakonima osnovani posebni, specijalizovani nezavisni ograni (Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti; Poverenik za zaštitu ravnopravnosti i drugi) Zaštitnik građana s tim organima sarađuje na unapređivanju ostvarivanja i zaštite tih prava, a po pritužbama na kršenje tih prava postupa samo nakon što su građani iskoristili mogućnost da se obrate specijalizovanom nezavisnom organu. Zaštitnik građana je ovlašćen da, izuzetno, odluči da pokrene postupak kontrole i pre nego što su se građani obratili drugom, specijalizovanom nezavisnom organu, ako oceni da postoji neka od posebnih okolnosti predviđenih Zakonom o Zaštitniku građana (ako bi podnosiocu pritužbe bila naneta nenadoknadiiva šteta ili ako se pritužba odnosi na povredu principa dobre uprave, posebno nekorektan odnos organa uprave prema podnosiocu pritužbe, neblagovremen rad ili druga kršenja pravila etičkog ponašanja zaposlenih u organima vlasti). Građani imaju pravo da se obrate Zaštitniku građana pritužbom na druge nezavisne, specijalizovane organe za zaštitu prava građana, ukoliko smatraju da su im prava prekršena njihovim nezakonitim ili nepravilnim radom.

Zakon o Zaštitniku građana propisuje obavezu za ombudsmane autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave da od građana primaju pritužbe i kada su one iz nadležnosti Zaštitnika građana i da takve pritužbe bez odlaganja proslede Zaštitniku građana na postupanje i obrnuto.

Potrebno je Zakonom o Zaštitniku građana bolje, racionalnije urediti odnos i podelu nadležnosti između ombudsmana autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i Zaštitnika građana.

Obavljanje poslova van sedišta organa

Zakon o Zaštitniku građana propisuje da Zaštitnik građana svojom odlukom može da osniva kancelarije i van sedišta. Mogućnost Zaštitnika građana da to učini objektivno je ograničena veličinom Stručne službe koja je određena aktom o sistematizaciji radnih mesta i budžetom.

Zaštitnik građana poslove iz svoje nadležnosti redovno obavlja iz sedišta i iz tri kancelarije van sedišta (u Bujanovcu, Preševu i Medveđi), od koje dve rade po dva radna dana, a treća jedan radni dan sedmično (u njima rade isti zaposleni).

Uz finansijsku podršku Vlade Kraljevine Norveške, građanima je omogućeno da u bibliotekama u 15 gradova Srbije⁹⁴, putem video veze sa sedištem Zaštitnika građana, razgovaraju sa zaposlenima u Stručnoj službi i podnesu pritužbu (koje biblioteke prosleđuju u pismenoj formi Zaštitniku građana).

Radi vođenja postupaka kontrole, preventivnih i edukativnih aktivnosti, Zaštitnik građana i zaposleni u stručnoj službi svakodnevno putuju u gradove i mesta širom Republike.

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

II DEO: POSEBAN OSVRT NA IZBEGLIČKU KRIZU

POČETAK IZBEGLIČKE KRIZE

Republika Srbija od početka 2015. godine beležila je značajno povećanje broja lica koja su izrazila nameru da traže azil, a naročito od sredine 2015. godine, kada je dnevno granice prelazilo nekoliko stotina izbeglica i migranata, a potom i po nekoliko hiljada. Nadležni organi, ali i međunarodne i nevladine organizacije, ulagali su napore da migrantima i izbeglicama pomognu kroz humanitarnu pomoć, na ulaznim i izlaznim tačkama na granici, ali i kroz proces registracije i izdavanja dokumenata neophodnih za slobodno kretanje kroz teritoriju Republike Srbije. Usled odsustva adekvatnijeg mehanizma sa uporištem u propisima, postupak evidentiranja lica vršen je shodno odredbama Zakona o azilu.⁹⁵

U prvim mesecima, isticana je potreba za povećanjem kapaciteta za registraciju lica, posebno u Prihvatnom centru koji je uspostavljen u Preševu, i Beogradu, kao „najproblematičnijoj tački“ na ruti kretanja kroz Srbiju. Prosečno je oko 1.000 migranata i izbeglica dnevno boravilo u parkovima koji se nalaze u neposrednoj blizini železničke i autobuske stanice. Posebno je zabrinjavala činjenica da su lica boravila na otvorenom i da je sa dolaskom lošijeg vremena postala sve izraženija potreba hitnog obezbeđivanja adekvatnog smeštaja. I pored toga što su tokom kišnih dana nadležni organi obezbedili smeštaj u Centru za azil u Krnjači nadomak Beograda, lica koja su boravila u parku nisu želela da se tamo upute.

I ZATVARANJE GRANICE SA MAĐARSKOM I PROMENA RUTE KRETANJA

Glavna ruta kretanja izbeglica prema zapadnoevropskim zemljama, bila je preko Mađarske, sve do 15. 9. 2015. godine, kada je Mađarska zatvorila granične prelaze sa Republikom Srbijom. U tom periodu, ruta kretanja izbeglica kroz Srbiju preusmerena je na Šid. Od zatvaranja granice sa Mađarskom, za svega desetak dana, 49.509 izbeglica prešlo je u Republiku Hrvatsku⁹⁶, što je rezultiralo odlukom o potpunom zatvaranju svih njenih graničnih prelaza prema Republici Srbiji. Izbeglice su preko obližnjih polja ulazile u međuprostor između srpsko-hrvatske granice i tu ostajale dok ih hrvatski policijski službenici ne puste da uđu na teritoriju Republike Hrvatske.

Potpisivanjem sporazuma između ministara unutrašnjih poslova Republike Srbije i Republike Hrvatske o međugraničnoj saradnji, uspostavljena je direktna vozna linija iz Srbije (Šida) do Hrvatske (Slavonskog broda) za prevoz izbeglica i migranata.

U međuvremenu, Evropska unija i zemlje Zapadnog Balkana dogovorile su se oko Akcionog plana u 17 tačaka za rešavanje izbegličke krize.⁹⁷ Kao direktna posledica primene plana, nastupila je promena u migracijskoj politici zemalja regiona i Srbije, kada je, u drugoj polovini novembra, počela primena politike razlikovanja „migranata“ od osoba koje dolaze iz ratom zahvaćenog područja. Da bi migranti mogli da uđu u neku od ovih zemalja moraju da ispunjavaju dva uslova: da dolaze iz Sirije, Iraka ili Avganistana i da poseduju neki lični dokument kojim se potvrđuje njihov identitet, koji se dodatno proverava uz pomoć prevodilaca, što dodatno obesmišljava koncept međunarodne zaštite.

Upravo suprotno, na međunarodnoj konferenciji „Ombudsmani/nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava: izazovi za ljudska prava u uslovima izbegličke/migrantske krize“ održanoj 23-24. novembra 2015. godine u Beogradu, u organizaciji Zaštitnika građana,

⁹⁵ Закон о азилу, „Службени гласник РС“, број 109/07.

⁹⁶ Извештај Националног превентивног механизма о посети Регионалном центру граничне полиције према Републици Хрватској од 07. 10. 2015. године.

⁹⁷ Видети више на: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5904_en.htm.

ukazano je da su sve države dužne da izvršavaju međunarodne i evropske obaveze u oblasti zaštite ljudskih prava, i to pre svega obezbeđivanjem odgovarajućih procedura za utvrđivanje prava na traženje i ostvarivanje azila i utvrđivanje uslova pod kojima migranti i izbeglice mogu da ostanu na njihovoj teritoriji, uz obavezu obezbeđivanja poštovanja načela zabrane proterivanja ili vraćanja silom (*non-refoulement*).⁹⁸

Teroristički napadi u Parizu i incidenti u drugim delovima Evrope dodatno su otežali položaj ovih lica kada su se države tranzita i države krajnje destinacije suočile sa dodatnim bezbednosnim izazovima, a ostvarivanje prava ogromne većine izbeglica ugroženo je zbog izolovanih incidenata pojedinaca.

II USPOSTAVLJENI SISTEM ZBRINJAVANJA IZBEGLICA I MIGRANATA

1. Evidentiranje

Sprovođenje registracije i evidentiranje migranata i izbeglica putem izdavanja potvrda o izraženoj nameri da se traži azil jedna je od mera koje je Republika Srbija preduzimala od samog početka izbegličke krize, stvarajući pogrešnu sliku o velikom broju tražilaca azila u Srbiji.⁹⁹ U 2015. godini izdato skoro 600.000 potvrda o nameri za traženje azila, a samo se 11.360¹⁰⁰ lica, javilo u centre za azil, u kojima su ostajali po svega nekoliko dana. Istovremeno, na izdavanje potvrda se dugo čekalo, na šta je ukazao i Zaštitnik građana.¹⁰¹

Kako važeći propisi nisu mogli do kraja da se primene u novonastaloj situaciji, Vlada je krajem septembra 2015. godine, kao prelazno rešenje, donela Odluku o izdavanju potvrde o ulasku na teritoriju Republike Srbije za migrante koji dolaze iz zemalja u kojima su njihovi životi u opasnosti.¹⁰² Ipak, ova Odluka nije primenjivana u praksi tokom 2015. godine.

2. Organizovanje tranzita kroz Srbiju

Tokom zajedničkih poseta, obavljenih kroz regionalnu saradnju sa ombudsmanima Makedonije i Hrvatske, Zaštitnik građana je zaključio da tranzit izbeglica kroz Srbiju nije organizovan na dovoljno efikasan način, kao i da su u tom procesu rizici za korupciju i delovanje neformalnih grupa veoma veliki.¹⁰³ Naime, izbeglice prelaze srpsko-makedonsku granicu zemljanim putem pešice, sve do kampa u Miratovcu. Kako od kampa u Miratovcu do sela Miratovac takođe velika većina njih prelaze pešice, odakle ih autobusi besplatno prevoze do Prihvatnog centra u Preševu, Zaštitnik građana je preporučio da se omogući prilaz kampu u Miratovcu vozilima koja besplatno prevoze izbeglice od kampa do Prihvatnog centra u Preševu. Iz Preševa se izbeglice o sopstvenom trošku prevoze autobusima privatnih prevoznika, ali i taksijima do Prihvatnog centra u Adaševcima, pa do Šida, gde se ukrcavaju u voz, koji ih dalje prevozi u Hrvatsku. Cena autobuske karte je bila 35 evra po osobi, u kojoj valuti se i plaćala, bez izdavanja računa. Autobusi su uglavnom bili prepunjeni, ali ih inspekcije nisu kontrolisale.

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

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

¹⁰⁰ Податак прибављен од Комесаријата за изbegлице и миграције.

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

¹⁰² „Службени гласник РС“, број 81/15.

¹⁰³ Анализа Заштитника грађана „Разлика у поступању према изbegлицама на Балканској рути“ од 9. 2. 2016. године.

3. Uslovi smeštaja i zbrinjavanja

U aktivnostima prihvata i zbrinjavanja uključivani su državni i nedržavni subjekti, Komesarijat za избеглице и миграције, Министарство унутрашњих послова, Министарство за рад, запошљавање, бораčka и социјална питања, Министарство здравља, Министарство одбране, међународне и невладине организације. Велики изазов било је успостављање координације и усклађивање активности свих учесника.¹⁰⁴ Услед великог протока људи и недovoljnог броја ангажованог особља у прихватним центрима, дешавало се да материјални услови смештaja, а нарочито хигијенско – санитарни услови буду веома лоши.¹⁰⁵ Такође, у циљу заштите особа са инвалидитетом Заштитник грађана је упutio препоруку да се у Прихватном центру у Прешеву, оспособи посебно прилагођена просторија за адекватан смештај ових особа.¹⁰⁶

4. Postupanje prema maloletnicima (bez pratnje)

Tokom 2015. godine izdato je 172.965 potvrda za maloletnike, a za maloletnike bez pratnje 10.645 potvrda. U centrima za azil bilo je smešteno ukupno 1.278 maloletnika bez pratnje, koji su ove centre ubrzo samovoljno napustili, dok je prema podacima kojima raspolaže Zаштитник грађана, прихватним јединицама за смештај малолетних странаца без пратње у Београду и Нишу збринuto око 100 деце без пратње.¹⁰⁷

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

Министарство за рад, запошљавање, бораčka и социјална питања је у новонасталим околностима допунilo важеће прописе посебном Инструкцијом о поступању органа старатељства.¹⁰⁸

III SISTEM AZILA, READMISIJA I PREKRŠAJNO KAŽNJAVANJE IZBEGLICA

1. Sistem azila

Od ukupnog broja lica koja su izrazila nameru, samo je njih 669 registrovano, a zahteve za azil je podnelo svega 586 lica. Po zahtevima za azil doneto je ukupno 561 odluka. Za 16 lica je odobreno utočište, za 14 lica supsidijarna zaštita, za 29 lica doneta je odluka o odbacivanju zahteva za azil, za 11 lica odbijanje zahteva za azil, za 547 lica obustava postupka.¹⁰⁹

2. Readmisija

Tokom 2015. godine po osnovu sporazuma o readmisiji Republika Srbija je primila oko 5.500¹¹⁰ stranih državljana, a od tog broja najviše iz Mađarske (oko 5.240).¹¹¹ Враћање држављана трећих држава у поступку readmisije суседним државима спроводило се само са Бугарском, док се Споразум о readmisiji са Македонијом¹¹² није применjивао ни у 2015. години. У наведеном периоду, у Бугарску је враћено укупно 119 држављана трећих држава.

¹⁰⁴ Анализа Заштитника грађана „Разлика у поступању према избеглицима на Балканској рути“ од 9. 2. 2016. године.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Извештај НПМ о посети Васи Стајић од 15. 7. 2015. године и Извештај НПМ о посети Завода за васпитање деце и омладине у Нишу од 15. 7. 2015. године.

¹⁰⁸ Инструкција о поступању центара за социјални рад и установа социјалне заштите за смештај корисника у обезбеђивању заштите и смештаја малолетних миграната без пратње, бр. 110-00-00469/2015-14 од 10. 7. 2015. године.

¹⁰⁹ Подаци прибављени од МУП.

¹¹⁰ Подаци прибављени од МУП.

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

¹¹² Закон о потврђивању споразума између Владе Републике Србије и Владе Републике Македоније о предаји и прихвату лица чији је улазак или боравак нелегалан са протоколом између Владе Републике Србије и Владе Републике Македоније о спровођењу споразума између Владе Републике Србије и Владе

Lica koja su preuzimana u postupku readmisije su po pravilu, nakon preuzimanja bila prekršajno kažnjavana zbog nezakonitog prelaska državne granice.

3. Prekršajno kažnjavanje izbeglica

Tokom izveštajnog perioda podneto je 14.343¹¹³ zahteva za pokretanje prekršajnog postupka zbog nezakonitog prelaska državne granice, a najviše zahteva su podnele PU Kikinda (6.018) i PU Subotica (5.784). U cilju prestanka prakse prekršajnog kažnjavanja lica koja su izbegla iz ratom zahvaćenih zemalja, Zaštitnik građana je uputio preporuku¹¹⁴ Ministarstvu unutrašnjih poslova da se prekinе sa praksom podnošenja zahteva za pokretanje prekršajnog postupaka zbog nezakonitog prelaska državne granice i nezakonitog boravka. Nakon upućene preporuke, značajno se smanjio broj podnetih zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka, pa je u novembru 2015. godine podneto 36 zahteva, a u decembru 41 zahtev.

IV Izazovi izbegličke krize

Dolazak velikog broja izbeglica i migranata, države tranzita i prijema stavila je pred izazove političke, ekonomske, bezbednosne, društveno-socijalne i humanitarne prirode. Nakon terorističkih napada u Parizu, posebno je došla do izražaja potreba da se uspostavi odgovarajuća ravnoteža između zahteva humanosti i potrebe očuvanja nacionalne bezbednosti.

Neminovno, izbeglička kriza pruzrokovala je i dodatne, nove probleme i po tome se Republika Srbija ne razlikuje od drugih zemalja na ruti kretanja izbeglica i migranata. Neke od nedostataka Srbija može otkloniti unutrašnjim kapacitetima, promenom uspostavljene prakse, tehničkim i kadrovskim unapređenjem, kao i izmenom zakonskih propisa. Za druge, Srbija mora sačekati na definisanje sveobuhvatnog regionalnog, odnosno panevropskog, pa čak i globalnog rešenja.

Kroz svoj rad Zaštitnik građana je podsećao na obe dimenzije - kontinuiranim prisustvom na ključnim tačkama na kojima su boravili migranti i izbeglice, preporukama upućenim nadležnim organima, ali i kroz stalne kontakte sa institucijama zemalja tranzita i zemalja destinacije. Nadležni organi su postupili po značajnom broju preporuka upućenih tokom 2015. godine, ali postoji prostor za poboljšanje kvaliteta prijema i zaštite prava migranata i izbeglica. Takođe, za neke od preporuka efekti će biti vidljivi tek u narednom periodu.

Pored proaktivnog delovanja nadležnih organa, ključno je dosledno poštovati obavezu nekažnjavanja izbeglica za nezakonit ulazak i boravak i insistirati da procedure vraćanja budu sprovedene na način kojim se obezbeđuje puno poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda migranata. Ne smeju se zanemariti ni osnovni postulati na kojima počiva sistem zaštite izbeglica: pravo na azil kao individualno pravo; zabrana proterivanja ili vraćanja silom; pristup postupku azila; i obezbeđivanje fer i efikasne procedure azila. Svakako, unapređenje položaja i postupanja prema najugroženijima, a pre svega, maloletnicima (bez pratnje) treba postaviti kao jedan od prioriteta.

Републике Македоније о предаји и прихвату лица чији је улазак или боравак нелегалан („Службени гласник РС - Међународни уговори“, број 1/11).

¹¹³ Податак прибављен од МУП.

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

III DEO: PREGLED PREMA OBLASTIMA / RESORIMA

3.1. PRAVA DETETA

I PREGLED STANJA

1. Postignuća države

- 1.1. Potvrđena je Konvencija o nadležnosti, merodavnom pravu, priznanju i izvršenju odluka i saradnji u materiji roditeljske odgovornosti i mera za zaštitu dece.¹¹⁵
- 1.2. Omogućeno je dijagnostikovanje i lečenje obolele dece u inostranstvu, usvajanjem Zakona o prevenciji i dijagnostici genetičkih bolesti, genetički uslovljenih anomalija i retkih bolesti.¹¹⁶
- 1.3. Donet je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti.¹¹⁷
- 1.4. Donet je Pravilnik o imunizaciji i načinu zaštite lekovima.¹¹⁸
- 1.5. Donet je Zakon o izvršenju i obezbeđenju.¹¹⁹
- 1.6. Donet je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o policiji.¹²⁰
- 1.7. Donet je Pravilnik o načinu vođenja posebne evidencije o licima osuđenim za krivična dela protiv polne slobode izvršenih prema maloletnim licima.¹²¹
- 1.8. Donet je Zakon o udžbenicima.¹²²
- 1.9. Doneti su Pravilnik o bližim uslovima za ostvarivanje dvojezične nastave¹²³, Pravilnik o ocenjivanju učenika u srednjem obrazovanju i vaspitanju¹²⁴, Pravilnik o osnovama vaspitnog programa¹²⁵ i Pravilnik o stalnom stručnom usavršavanju nastavnika, vaspitača i stručnih saradnika¹²⁶.
- 1.10. Doneti su Pravilnik o zaštiti maloletnika u oblasti pružanja medijskih usluga¹²⁷ i Pravilnik o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga¹²⁸.
- 1.11. Donet je zakon o sportu.¹²⁹

2. Rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Postupajući po preporukama Zaštitnika građana¹³⁰, Ministarstvo zdravlja je izmenilo Pravilnik o imunizaciji i načinu zaštite i tako otklonilo prepreke da petovalentnu vakcinu

¹¹⁵ „Службени гласник РС - Међународни уговори“, број 20/15.

¹¹⁶ „Службени гласник РС“, број 08/15.

¹¹⁷ „Службени гласник РС“, бр. 125/04 и 36/15.

¹¹⁸ „Службени гласник РС“, бр. 11/06, 25/13, 63/13, 99/13, 118/13, 65/14 и 32/15.

¹¹⁹ „Службени гласник РС“, бр. 106/15 (ступа на снагу 01.07.2016. године).

¹²⁰ „Службени гласник РС“, број 64/15.

¹²¹ „Службени гласник РС“, број 76/15.

¹²² „Службени гласник РС“, број 68/15.

¹²³ „Службени гласник РС“, број 105/15.

¹²⁴ „Службени гласник РС“, број 67/15.

¹²⁵ „Службени гласник РС - Просв. гласник“, број 03/15.

¹²⁶ „Службени гласник РС“, број 86/15.

¹²⁷ „Службени гласник РС“, број 25/15.

¹²⁸ „Службени гласник РС“, број 55/15.

¹²⁹ „Службени гласник РС“, број 10/16.

¹³⁰ Доступно на:

http://www.ombudsman.pravadeteta.com/attachments/689_3755_preporuke%20vaccine%20FINAL.doc.

dobiju sva deca koja su započela imunizaciju ovom vakcinom, bez obzira na datum njihovog rođenja.

2.2. Zaštitnik građana je, pružanjem dobrih usluga i saveta Ministarstvu zdravlja i Institutu za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut“, doprineo izmeni i dopuni Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti.

2.3. Zaštitnik građana je publikacijom „Prevenција i zaštita dece od seksualnog zlostavljanja i seksualnog iskorišćavanja“¹³¹ i organizovanjem radnog sastanka sa relevantnim državnim organima¹³² učinio vidljivijim položaj deteta žrtve krivičnog dela, kao i njegovu/njenu dodatnu traumatizaciju i sekundarnu viktimizaciju u krivičnopravnim postupcima i ukazao na aspekte rada i saradnje organa uprave i pravosudnih organa u kojima je neophodno unapređenje.

2.4. Publikacijom „Zaštita dece od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja“¹³³ Zaštitnik građana je učinio vidljivijim položaj dece žrtava nasilja i ukazao na ključne manjkavosti u kojima je neophodno unaprediti rad nadležnih organa, ustanova i službi.

2.5. Zaštitnik građana je, u okviru aktivnosti NPM, posetio prihvatne i centre za azil u Banji Koviljači, Loznici, Pirotu, Dimitrovgradu, Preševu, Subotici i Kanjiži, policijske uprave, centre granične policije i centre za socijalni rad i ispitivao da li su, na koji način i u kom obimu obezbeđena i zaštićena prava dece izbeglica/migranata.¹³⁴

2.6. Zakon o udžbenicima je u značajnoj meri zasnovan na preporukama¹³⁵, koje je Zaštitnik građana uputio Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Zavodu za unapređivanje obrazovanja i vaspitanja i Nacionalnom prosvetnom savetu, tokom prethodnih godina.

2.7. Postupajući po predlozima koje je Zaštitnik građana dao u godišnjim izveštajima za 2013. i 2014. godinu i preporukama u posebnom izveštaju Zaštitnika građana „Zaštita dece od nasilja u školama“¹³⁶, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja donelo je Pravilnik o stalnom stručnom usavršavanju nastavnika, vaspitača i stručnih saradnika.

2.8. Postupajući po preporukama Zaštitnika građana¹³⁷, organi grada Beograda i Kragujevca doneli su opšte akte, kojima su utvrđivanje učešća roditelja u ceni troškova boravka dece u predškolskim ustanovama uskladile sa Zakonom o predškolskom obrazovanju i vaspitanju.¹³⁸

2.9. Postupanjem po preporukama Zaštitnika građana¹³⁹, otklonjeni su propusti prosvetnih organa zbog nezakonitog uslovljavanja upisa učenika u školu plaćanjem đачkog dinara.

¹³¹ Доступно на:

http://www.ombudsman.pravadeteta.com/attachments/394_publicacija%20Lanzarot%20pdf.pdf.

¹³² Доступно на:

http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=726%3A2015-11-16-21-22-40&catid=38%3A2012-04-09-12-59-17&Itemid=89&lang=sr.

¹³³ Доступно на: http://www.pravadeteta.com/attachments/394_Za%C5%A1tita%20dece%20-%20za%20WEB.pdf.

¹³⁴ Више у деловима овог извештаја посвећеним осврту на избегличку кризу и Националном механизму за превенцију тортуре.

¹³⁵ Више више:

<http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/2110-2012-01-19-08-58-38;>

<http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/2595-2012-11-23-12-54-23>.

¹³⁶ Доступно на:

<http://www.zastitnik.rs/attachments/izvestaj%20zastita%20deca%20od%20nasilja%20u%20skolama.pdf>.

¹³⁷ Доступно на:

http://www.ombudsman.pravadeteta.com/attachments/687_%D0%A3%D1%82%D0%B2%D1%80%D1%92%D0%B5%D1%9A%D0%B5%20%D0%B8%20%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BA%D0%B5.pdf.

¹³⁸ „Службени гласник РС“, број 18/10.

¹³⁹ Доступно на:

2.10. U skladu sa inicijativom Zaštitnika građana¹⁴⁰, u Zakon o sportu unete su odredbe kojima se uređuje oblast ugovaranja između sportskih klubova/organizacija i maloletnih sportista.

2.11. Zaštitnik građana je doprineo povećanju svesti i širenju znanja o pravima deteta u zdravstvenoj zaštiti, sa posebnim akcentom na zdravstvenoj zaštiti romske i drugih osetljivih grupa dece, kroz obuke pedijatara i patronažnih sestara.

2.12. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja dostavilo je Zaštitniku građana obaveštenja o aktivnostima koje preduzima u cilju pravilnog i odgovarajućeg postupanja prema deci izbeglicama koja su zatečena na teritoriji Republike Srbije, u skladu sa svim međunarodnim standardima i potvrđenim međunarodnim dokumentima, a povodom preporuke Zaštitnika građana¹⁴¹ za unapređenje sprovođenja postupka starateljske zaštite u slučaju ove dece, koju je Zaštitnik građana uputio nakon praćenja postupanja državnih organa u okviru Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture.¹⁴²

2.13. Zaštitnik građana je u 2015. godini u ovoj oblasti primio 446 pritužbi u kojima su podnosioci ukazivali na 714 povreda prava. U istom periodu, okončao je rad na ukupno 438 predmeta primljenih u 2015. i ranijih godina. Od ukupno 133 postupaka koji su vođeni, 40 (30,08%) postupaka je okončano upućivanjem preporuka u skraćenom kontrolnom postupku. U ostalim slučajevima, Zaštitnik građana vodio je kontrolni postupak i uputio 201 preporuku, od kojih je prihvaćeno 49 (24,38%), neizvršeno 8 (3,98%), a u roku za izvršenje 144 preporuka. Na osnovu broja utvrđenih (97) i otklonjenih (89) propusta¹⁴³, efikasnost u ovoj oblasti je 91,75%.

3. Manjkavosti na državnom nivou

3.1. Iako potpisan februara 2012. godine, Fakultativni protokol uz Konvenciju UN o pravima deteta o proceduri podnošenja pritužbi Komitetu za prava deteta još uvek nije potvrđen.

3.2. Krivični zakonik nije usaglašen sa Konvencijom Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja.¹⁴⁴

3.3. Deca žrtve krivičnih dela nisu dovoljno zaštićena od sekundarne traumatizacije i viktimizacije u postupcima pred organima uprave i pravosudnim organima.

3.4. Nije uspostavljen primeren i delotvoran mehanizam podrške i pomoći roditeljima koji se neposredno staraju o deci sa smetnjama u razvoju, invaliditetom ili teško bolesnoj deci čija stanja zahtevaju stalnu brigu, negu i pomoć.

3.5. Nije dovoljno razvijen odgovarajući sistem dodatne podrške u obrazovanju dece sa smetnjama u razvoju i invaliditetom, a postojeće usluge podrške ne pružaju se u dovoljnoj meri.

3.6. Pravilnici o kriterijumima i standardima za finansiranje ustanova koje obavljaju delatnost obrazovanja i vaspitanja doneti u 2015. godini¹⁴⁵, vezali su broj stručnih saradnika u

http://www.ombudsman.pravadeteta.com/attachments/692_3838_preporuka%20djacki%20dinar.doc

¹⁴⁰ Акт Заштитника грађана бр. 218-219/12 од 30. 09. 2013. године.

¹⁴¹ Доступно на: http://ombudsman.npm.rs/attachments/591_IzvestajposetaPirotuiDimitrovgradu.pdf

¹⁴² Видети више у делу овог извештаја посвећеном НПМ.

¹⁴³ Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

¹⁴⁴ Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, „Службени гласник РС - Међународни уговори“, број 19/09.

¹⁴⁵ Правилник о критеријумима и стандардима за финансирање установе која обавља делатност основног образовања и васпитања („Службени гласник РС“, број 75/15), Правилник о критеријумима и стандардима за финансирање установе која обавља делатност основног образовања и васпитања („Службени гласник

ustanovama obrazovanja i vaspitanja isključivo za broj odeljenja, ne uvažavajući potrebe učenika i postojeće probleme u sprovođenju inkluzivnog obrazovanja i vaspitanja i zaštiti dece od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja.

3.7. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja nije donelo podzakonske akte koji bliže uređuju uslove i način ostvarivanja nastave za učenike na dužem kućnom i bolničkom lečenju i nastave od kuće i na daljinu, što onemogućava razvijanje novih oblika podrške u obrazovanju učenicima sa zdravstvenim problemima, smetnjama u razvoju i invaliditetom.

3.8. Deset godina nakon donošenja Opšteg i posebnih protokola za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja, funkcionalan i efikasan sistem zaštite dece od nasilja nije uspostavljen.

3.9. Postupanje škola u slučajevima nasilja često nije u skladu sa pravilima i standardima propisanim za slučaj sumnje/saznanja o nasilju, a prosvetne inspekcije nedovoljno prate pravilnost rada škola u tim slučajevima.

3.10. Deci koja žive i rade na ulici nisu obezbeđene usluge i mere kojima bi se obezbedio njihov razvoj u porodici, uključivanje u obrazovanje i zajednicu, pristup uslugama zdravstvene i socijalne zaštite i puna zaštita od nasilja, zlostavljanja, zanemarivanja i eksploatacije.

3.11. Deca sa smetnjama u razvoju i deca koja žive ili rade na ulici nemaju na raspolaganju dovoljan broj usluga.

3.12. Sprovođenje pravnosnažnih i izvršnih odluka sudova koje se odnose na decu još uvek je nedovoljno efikasno, a izostaje efikasna i pravovremena saradnja sudova, tužilaštava, organa starateljstva i policije u cilju brzog, zakonitog i pravilnog izvršenja uz uvažavanje detetovih najboljih interesa.

3.13. Fizičko kažnjavanje dece i dalje nije zakonom zabranjen način vaspitanja deteta, a informacije o dobrim roditeljskim praksama, štetnosti fizičkog kažnjavanja i o alternativnim metodama vaspitanja deteta nedovoljno su dostupne građanima.

3.14. Vlada nije razmotrila inicijativu Zaštitnika građana za izmene i dopune Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom.¹⁴⁶

3.15. Izmenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju¹⁴⁷, deca sa zdravstvenim smetnjama stavljena su u nejednak položaj u odnosu na zdravu decu, u pogledu ostvarivanja zdravstvene zaštite u inostranstvu na teret sredstava zdravstvenog osiguranja, čak i kada se nalaze u inostranstvu radi obrazovnog procesa koji je u okviru sistema redovnog školovanja Republike Srbije.

3.16. Jedinice lokalne samouprave nisu u potpunosti otklonile propuste i nisu preduzele mere kako bi nadoknadile ili umanjile štetu načinjenu zbog nezakonitog naplaćivanja učešća roditelja u finansiranju troškova boravka dece u predškolskim ustanovama.

3.17. Izveštavanje medija o deci i predstavljanje dece u javnosti opterećeno je senzacionalizmom i kršenjem prava na privatnost i na zaštitu identiteta deteta, sadržaj emisija i tekstova i vreme i način njihovog prezentovanja nisu dovoljno prilagođeni uzrastu deteta, a organi nadležni za kontrolu primene medijskih zakona ne vode postupke niti preduzimaju mere za koje su ovlašćeni.

PC" broj 36/15), Правилник о критеријумима и стандардима за финансирање установе која обавља делатност средњег образовања и васпитања („Службени гласник РС", бр. 72/15 и 84/15), Правилник о критеријумима и стандардима за финансирање установе која обавља делатност средњег образовања и васпитања („Службени гласник РС", број 36/15).

¹⁴⁶Доступно на:

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

¹⁴⁷„Службени гласник РС", број 106/15.

3.18. Još uvek nije uspostavljen mehanizam za istraživanje slučajeva „nestalih beba“ u skladu sa presudom Evropskog suda za ljudska prava, a Nacrt zakona o postupku utvrđivanja činjenica o statusu novorođene dece za koju se sumnja da su nestala iz porodilišta u Srbiji sadrži nedostatke koji onemogućavaju efikasnu istragu ovih slučajeva.

4. Najznačajnije preporuke, mišljenja i zakonodavne inicijative Zaštitnika građana po kojima nije postupljeno

4.1. Nije postupljeno po sledećim predlozima za poboljšanje položaja dece u odnosu na organe uprave iz Godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2014. godinu:

- da **Narodna skupština** razmotri predloge zakona o izmenama i dopunama Zakona o radu i Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, koje je podneo Zaštitnik građana;
- da **Vlada** pripremi i Narodnoj skupštini dostavi na usvajanje Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, u skladu sa Inicijativom Zaštitnika građana;
- da **Ministarstvo pravde** intenzivira rad na usklađivanju propisa sa odredbama Konvencije Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja, radi obezbeđivanja pune zaštite dece žrtava od sekundarne traumatizacije i viktimizacije;
- da **Vlada** obezbedi uspostavljanje usluga za decu koje su ukinute merama štednje, a mere ekonomske politike planira i preuzima na način koji neće smanjivati dostignute standarde u ostvarivanju prava deteta;
- da **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i prosvetne inspekcije jedinica lokalnih samouprava** u znatno većem obimu kontrolišu postupanje ustanova obrazovanja i vaspitanja u slučajevima nasilja nad učenicima, a naročito blagovremenu, pravilnu i savesnu primenu Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Pravilnika o protokolu postupanja u ustanovi u odgovoru na nasilje, zlostavljanje i zanemarivanje, Opšteg protokola za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja i Posebnog protokola za zaštitu dece i učenika od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja u obrazovno-vaspitnim ustanovama;
- da **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i prosvetne inspekcije jedinica lokalnih samouprava** obezbede efikasno i pravovremeno pokretanje i vođenje postupaka u cilju utvrđivanja lične odgovornosti zaposlenih u školama za povredu zabrane nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja, za povredu radne obaveze i za propuste u sprovođenju mera zaštite deteta od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja;
- da **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** intenzivira aktivnosti na uređivanju usluga dodatne podrške i pomoći učenicima sa smetnjama u razvoju u obrazovanju, vrstama usluga, načina njihovog pružanja i finansiranja, postupka procene potreba deteta i učenika, kao i osnivanja, rada i kontrole interesornih komisija;
- da **Vlada** pripremi i Narodnoj skupštini predloži usvajanje zakona kojim će se uvesti zakonska zabrana fizičkog kažnjavanja dece u svim sredinama;
- da **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** organizuju kampanje podizanja svesti javnosti o štetnosti fizičkog kažnjavanja deteta i o alternativnim metodama vaspitanja i disciplinovanja dece i da obezbede stručnu pomoć i podršku roditeljima u vaspitanju dece, kroz mehanizme socijalnih i zdravstvenih usluga (savetovališta za roditelje, telefonske linije, „škole roditeljstva“ i dr);
- da **Ministarstvo omladine i sporta** donese Protokol za zaštitu dece i mladih od nasilja u sportskim i rekreativnim aktivnostima; da **Ministarstvo prosvete, nauke i**

tehnološkog razvoja obezbedi da OŠ „Sreten Mladenović Mika“ iz Niša postupi po preporukama Zaštitnika građana, kao i da preduzme mere utvrđivanja pojedinačne odgovornosti za dosadašnje nepostupanje po preporukama;

- da **Ministarstvo unutrašnjih poslova** obezbedi da Policijska uprava Novi Sad postupi po preporukama Zaštitnika građana, kao i da preduzme mere utvrđivanja pojedinačne odgovornosti za dosadašnje nepostupanje po preporukama.

4.2. **Vlada** nije razmotrila inicijativu¹⁴⁸ Zaštitnika građana da pripremi i Narodnoj skupštini uputi na usvajanje Predlog zakona o potvrđivanju Fakultativnog protokola uz Konvenciju o pravima deteta o proceduri podnošenja pritužbi Komitetu za prava deteta.

4.3. **Ministarstvo pravde** nije razmatralo inicijative Zaštitnika građana za izmene i dopune Krivičnog zakonika¹⁴⁹ u cilju njegovog usklađivanja sa Konvencijom Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja.

4.4. Nije uspostavljen mehanizam istrage slučajeva „nestalih beba“ u skladu sa presudom Evropskog suda za ljudska prava i Posebnim izveštajem i preporukom Zaštitnika građana.¹⁵⁰

4.5. Državni organi ni posle četiri godine nisu postupili po preporukama koje je Zaštitnik građana uputio Posebnim izveštajem „Dečje prośaćenje u Republici Srbiji“.¹⁵¹

4.6. **Nadležni organi grada Beograda i Kragujevca** nisu u potpunosti otklonili propuste naćinjene tokom prethodnih godina i nisu postupili po preporukama Zaštitnika građana da se umanje posledice nezakonitog naplaćivanja ućeśća roditelja u troškovima boravka dece u predšćolskim ustanovama.

4.7. **Ministarstvo omladine i sporta** je, suprotno mišljenju Zaštitnika građana, novim Zakonom o sportu predvidelo odredbu kojom se zdravstveni pregledi deci sportistima, na teret sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja, obezbeđuju samo do 14 godina.

5. **Образложење**

Republika Srbija je potpisala Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima deteta o proceduri podnošenja pritužbi Komitetu za prava deteta 2012. godine, a Zaštitnik građana je podneo inicijativu za donošenje zakona o njegovom potvrđivanju. Protokol, međutim, i dalje nije deo pravnog sistema Republike Srbije, jer Vlada nije pripremila i Narodnoj skupštini uputila Predlog zakona o njegovom potvrđivanju.

Potvrđivanjem Konvencije o nadležnosti, merodavnom pravu, priznanju i izvršenju odluka i saradnji u materiji roditeljske odgovornosti i mera za zaštitu dece obezbeđena je bolja zaštita prava i interesa deteta u slučajevima na koje se primenjuje pravo dve ili više država. Potvrđivanje ove Konvencije omogućava brže priznanje odluka o zaštiti deteta, brzo ustanovljavanje nadležnosti i merodavnog prava i efikasno preduzimanje hitnih mera zaštite. Ovim se i olakšava i pojednostavljuje procedura saradnje nadležnih organa Republike Srbije sa nadležnim organima strane države.

¹⁴⁸ Доступно на:

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

¹⁴⁹ Иницијатива је упућена Министарству правде и државне управе 13. 10. 2011. и 19. 11. 2011. године, доступно на: http://www.xn--80aneakq7ab5c.xn--90a3ac/index.php/lang-sr_YU/zakonske-i-druge-inicijative/1529-2011-10-14-09-40-39.

¹⁵⁰ Препорука доступна на:

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

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

Zakon o prevenciji i dijagnostici genetičkih bolesti, genetički uslovljenih anomalija i retkih bolesti uređuje uslove i mogućnosti za dijagnostikovanje i lečenje obolele dece u inostranstvu, ukoliko to nije moguće u okviru zdravstvenog sistema Republike Srbije.

Postupajući po preporukama Zaštitnika građana, Ministarstvo zdravlja je, u saradnji sa Institutom za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut“, izmenilo Pravilnik o imunizaciji i načinu zaštite lekovima i otklonilo prepreke da petovalentnu vakcinu dobiju sva deca koja su započela imunizaciju ovom vakcinom, bez obzira na datum njihovog rođenja. Izmenama i dopunama Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti propisano je da nije potreban pismeni pristanak lica, zakonskog zastupnika deteta, odnosno lica lišenog poslovne sposobnosti za sprovođenje vakcinacije od onih zaraznih bolesti za koje je zakon propisao da je vakcinacija obavezna.¹⁵² Time je uklonjena nesaglasnost ovog zakona sa Zakonom o pravima pacijenata i otklonjena pravna mogućnost odbijanja obavezne vakcinacije deteta. Zaštitnik građana je, pružajući dobre usluge i savete na sastanku koji je organizovao sa Ministarstvom zdravlja, Institutom „Dr Milan Jovanović Batut“ i Republičkim fondom za zdravstveno osiguranje, ukazao da je neophodno preduzeti mere radi jasnijeg i potpunijeg informisanja i edukacije roditelja i javnosti o svim činjenicama u vezi sa vakcinacijom dece od zaraznih bolesti i o pozitivnim rezultatima koje je imunizacija imala do sada u zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti. Pored toga, Zaštitnik građana ukazao je na značaj promotivnog i edukativnog delovanja, kroz pružanje široko dostupnih informacija.

Zakon o zdravstvenom osiguranju nije obezbedio zdravstveno osiguranje svim učenicima. Tako, neće imati zdravstveno osiguranje učenik koji ima hronično oboljenje a boravi u inostranstvu po programu razmene učenika. Takvu mogućnost imaju samo lica koja ne boluju od akutnih ili hroničnih bolesti u akutnoj fazi, za koje je potrebno duže ili stalno lečenje. Zaštitnik građana je uputio Ministarstvu zdravlja i Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje mišljenje¹⁵³ zbog nejednakog položaja dece sa zdravstvenim problemima u odnosu na zdravu decu, isključivo po osnovu zdravstvenog stanja.

Izmenama Zakona o policiji, koje su usledile nakon tragične smrti Tijane Jurić propisano je da policija neodložno započinje sa potragom za nestalim licem, kada postoje osnovi sumnje da je to lice žrtva krivičnog dela („Tijanin zakon“).¹⁵⁴ Time je stvoren pravni osnov za neodložnu i efikasnu reakciju policije u situacijama koje mogu ugroziti život i zdravlje nestalnog lica, naročito kada je reč o deci.

Pravilnik o načinu vođenja posebne evidencije o licima osuđenim za krivična dela protiv polne slobode izvršena prema maloletnim licima uspostavlja vođenje evidencija lica koja su izvršila krivično delo protiv polne slobode prema detetu, čime se obezbeđuje veći stepen prevencije seksualnog zlostavljanja i seksualnog iskorišćavanja dece.

Iako su usvojeni Zakon o posebnim merama za sprečavanje vršenja krivičnih dela protiv polne slobode prema maloletnim licima („Marijin zakon“)¹⁵⁵ i Pravilnik o načinu vođenja posebne evidencije o licima osuđenim za krivična dela protiv polne slobode izvršena prema maloletnim licima, unapređenje krivičnog položaja dece žrtava nije dovoljno i zahteva redefinisane nekih krivičnih dela, podizanje (minimalne) zaprećene kazne kod određenih dela, izmene i dopune odredaba o merama bezbednosti i načinu na koji se, u određenim slučajevima, preduzima krivično gonjenje. Proteklo je četiri godine od kada je Zaštitnik građana podneo inicijativu Ministarstvu pravde za izmene i dopune Krivičnog zakonika u cilju njegovog

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

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

¹⁵⁴ Члан 72. Закона о полицији.

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

usklađivanja sa Konvencijom Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja („Lanzarot konvencija“), ali taj organ inicijativu nije razmotrio.

Zaštitnik građana je, izradom edukativne publikacije „Prevenција i zaštita dece od seksualnog zlostavljanja i seksualnog iskorišćavanja: izabrane preporuke, mišljenja i inicijative Zaštitnika građana sa Konvencijom Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja“¹⁵⁶ i organizovanjem radnog sastanka sa relevantnim državnim organima, ukazao na manjkavosti u sistemu krivično pravne zaštite deteta žrtve seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja i oblasti u kojima je neophodno unapređenje rada pravosudnih, zdravstvenih, socijalnih, prosvetnih i drugih organa, ustanova i službi. Postojeći propisi ne obezbeđuju adekvatnu zaštitu deteta od dodatne traumatizacije i sekundarne viktimizacije u sudskim i drugim postupcima. Zaštitnik građana je na to ukazao još 2013. god. godine upućujući osnovnim i višim sudovima u Beogradu, Nišu, Novom Sadu i Kruševcu, kao i ministarstvima pravde i državne uprave, rada, zapošljavanja i socijalne politike i zdravlja mišljenje¹⁵⁷. Zaštitnik građana je ukazao da u sudovima nije uspostavljena praksa saslušanja deteta u krivičnopravnim postupcima van suda i da se ne koriste raspoložive skrin sobe i dostupne mogućnosti snimanja izjave deteta sredstvima tonskog i video snimanja, koje su prilagođenije položaju i potrebama deteta žrtve/svedoka i štite ga od dodatne traumatizacije pri davanju izjave i ostvarivanju prava da bude saslušano.

Roditelji i porodice dece sa smetnjama u razvoju i invaliditetom i teško bolesnom decom kojoj je neophodna stalna nega i pomoć i dalje nemaju adekvatnu podršku društva. Proteklo je tri godine od kada je Zaštitnik građana, u cilju unapređenja oblika podrške i pomoći ovim roditeljima, podneo predloge zakona o izmenama i dopunama Zakona o radu i Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom koji još uvek nisu bili predmet razmatranja. Usluge podrške roditeljima i deci u zajednici nisu razvijene, pa roditelji i dalje preuzimaju ulogu pružalaca usluga podrške. Mere štednje i ograničenja u zapošljavanju usporile su uspostavljanje novih i ugrozila opstanak postojećih usluga, naročito onih koje se obezbeđuju iz sredstava lokalnih samouprava (predah, dnevni boravak, klubovi i dr).

Nadležni organi nisu postupali po preporukama koje je, u cilju poboljšanja položaja dece koja žive i rade na ulici, Zaštitnik građana uputio još 2011. godine. Nisu preduzete sistemske promene i ne postoji sveobuhvatan i odgovarajući odgovor na dečji život i rad na ulici i položaj romske dece kao najmarginalizovanije grupe, pa su i sporadične i *ad hoc* aktivnosti koje se preduzimaju neefikasne i bez pozitivnog rezultata. Mere štednje ugrozile su i neke uspostavljene usluge namenjene ovoj deci u posebno osetljivom položaju. Grad Beograd nije ponovo uspostavio uslugu svratišta za decu ulice, koju je isključio iz svoje Odluke o pravima i uslugama socijalne zaštite¹⁵⁸, iako je reč o usluzi koja je do sada dala pozitivne rezultate u integraciji dece koja žive i rade na ulici.

U okviru Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, tokom avgusta, septembra i oktobra 2015. godine sprovedena su praćenja položaja i ostvarivanja prava dece izbeglica i dece tražilaca azila koja su zatečena na teritoriji Republike Srbije. Praćeno je postupanje državnih organa u obezbeđivanju odgovarajućih smeštajnih uslova, hrane i garderobe, kao i urgentne zdravstvene, socijalne i zaštite od nasilja, zlostavljanja, zanemarivanja i od svih oblika eksploatacije ove dece u policijskim upravama, centrima za socijalni rad, republičkim centrima granične policije, centrima za azil i prihvatanje centrima u Banji Koviljači, Dimitrovgradu, Preševu i Kanjiži. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja dostavilo je Zaštitniku građana obaveštenja¹⁵⁹ o aktivnostima koje preduzima u cilju potpuno pravilnog i

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

¹⁵⁷ Доступно на:

http://www.ombudsman.pravadeteta.com/attachments/506_14-2681-11-%20misljenje%20final.doc.

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

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

odgovarajućeg postupanja prema deci izbeglicama koja su zatečena na teritoriji Republike Srbije, u skladu sa svim međunarodnim standardima i potvrđenim međunarodnim dokumentima, a povodom preporuke Zaštitnika građana radi unapređenje uslova za sprovođenje postupka starateljske zaštite ove dece.

Inkluzivno obrazovanje je i dalje opterećeno brojnim problemima i slabostima usled nedostatka odgovarajućih pravila i standarda. Puno ostvarivanje prava deteta sa smetnjama u razvoju na kvalitetno i dostupno obrazovanje nije moguće bez preciznog uređenja rada, finansiranja i kontrole rada interresornih komisija, mera dodatne podrške i načina njihovog ostvarivanja i finansiranja, obaveza i odgovornosti nadležnih organa i uvođenja mehanizma kontrole i praćenja efekata – što je Zaštitnik građana preporučio još 2012. godine.¹⁶⁰

Zaštitnik građana je uputio Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja mišljenje¹⁶¹ o tome da nedostatak podzakonskih akata, koji bi bliže uredili uslove i način ostvarivanja nastave za učenike na dužem kućnom i bolničkom lečenju i nastave od kuće i na daljinu, onemogućava razvijanje novih oblika podrške u obrazovanju učenicima sa zdravstvenim problemima, smetnjama u razvoju i invaliditetom. Za ove učenike to i dalje predstavlja nepremostivu prepreku za ostvarivanje prava na obrazovanje, s obzirom da su postojeće usluge, oblici podrške i obrazovni resursi nedovoljni i neodgovarajući.

Pravilnici o kriterijumima i standardima za finansiranje ustanova koja obavljaju delatnost obrazovanja i vaspitanja koje je Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja donelo u 2015. godini, predstavljaju dodatnu prepreku sprovođenju inkluzivnog obrazovanja. Najveći problem je što se broj stručnih saradnika opredeljuje i ograničava u odnosu na broj odeljenja, ne uvažavajući potrebe učenika i individualizaciju rada sa učenikom, što onemogućava ustanove obrazovanja i vaspitanja da kvalitetno procenjuju, planiraju i sprovode aktivnosti na pružanju dodatne i individualizovane pomoći i podrške učenicima. To će stvoriti nove i otežati rešavanje postojećih problema koje škole imaju u sprovođenju procesa inkluzije, kao i u zaštiti dece od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja. Zaštitnik građana ocenjuje ovakvo postupanje suprotnim od preporučenog u mišljenju koje je uputio još 2010. godine o potrebi sistema redovnog obrazovanja i vaspitanja Republike Srbije za većim zapošljavanjima stručnih saradnika, a naročito psihologa¹⁶², radi unapređenja stručnih kapaciteta škola i zaposlenih kako bi mogli da na odgovarajući i svrsishodan način sprovode proces inkluzije u obrazovanju.

Sistem zaštite dece od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja je neefikasan, a u prevenciji i zaštiti dece od nasilja izostaju pre svega adekvatno prepoznavanje nasilja, blagovremena reakcija, planiranje, efikasno preduzimanje mera i saradnja organa nadležnih i odgovornih za prevenciju i zaštitu dece od nasilja. Opšti i posebni protokoli za zaštitu dece od nasilja, iako već godinama na snazi, neredovno se primenjuju (a u slučaju pravosudnih organa i sistema zdravstvene zaštite njihova primena skoro potpuno izostaje), a njihova primena vrlo često je opterećena brojnim nedostacima. Sve to znatno otežava, pa i onemogućava pružanje svrsishodne i efikasne zaštite deteta i prevencije nasilja nad decom.

Školovanje dece i dalje je opterećeno nasiljem u školama, a primena Pravilnika o protokolu postupanja u ustanovi u odgovoru na nasilje, zlostavljanje i zanemarivanje¹⁶³ nije obezbeđena u punoj meri. On se i dalje često ne primenjuje, odnosno nepravilno se primenjuje, zbog čega izostaju pozitivni efekti, a nasilje se usložnjava. Sistem zaštite dece od nasilja u ustanovama obrazovanja i vaspitanja u dodatnom je riziku od urušavanja usled ograničenja broja stručnih

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

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

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

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

saradnika u ustanovi propisanog pravilnicima o kriterijumima i standardima za finansiranje ustanova koja obavljaju delatnost obrazovanja i vaspitanja. Izvršene izmene podzakonskih akata ne prepoznaju aktuelne potrebe učenika i škola u situaciji velike izloženosti učenika nasilju. U značajnom broju postupaka koje je vodio i upućenim preporukama¹⁶⁴ Zaštitnik građana je utvrdio da prosvetne inspekcije nedovoljno proveravaju da li škole i druge ustanove obrazovanja i vaspitanja primenjuju propise koji uređuju korake postupanja u slučajevima sumnje/saznanja o nasilju nad učenikom.

Donošenje Pravilnika o stalnom stručnom usavršavanju nastavnika, vaspitača i stručnih saradnika omogućilo je da se dodatno obrazovanje i stručno usavršavanje zaposlenih u ustanovama obrazovanja i vaspitanja propiše kao obaveza zaposlenih. Postupajući u skladu sa predlozima Zaštitnika građana u prethodnim godišnjim izveštajima i preporukama Zaštitnika građana u posebnom izveštaju „Zaštita dece od nasilja u školama“, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja je u Pravilniku propisalo prioritete oblasti stručnog usavršavanja zaposlenih u ustanovama obrazovanja i vaspitanja: individualizovani pristup u radu sa decom i učenicima; praćenje i podsticanje razvoja dece i učenika; stvaranje tolerantne i nediskriminativne sredine za učenje i razvoj svakog pojedinca; zaštita od nasilja, zlostavljanja, zanemarivanja i diskriminacije; i prepoznavanje bezbednosnih rizika i reagovanje na njih.

Usvajanjem Zakona o udžbenicima u značajnoj meri su usvojene preporuke Zaštitnika građana (u vezi sa ocenjivanjem kvaliteta udžbenika pre njihovog stavljanja u upotrebu i procesom javne nabavke udžbenika), upućene Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Zavodu za unapređivanje obrazovanja i vaspitanja i Nacionalnom prosvetnom savetu, tokom prethodnih godina¹⁶⁵, a u cilju uređenja i unapređenja postupka stručnog ocenjivanja sadržaja, odobravanja i stavljanja udžbenika u upotrebu, što doprinosi ostvarivanju prava učenika na kvalitetno obrazovanje. Takođe, odredbom ovog zakona besplatni udžbenici postali su zakonska kategorija, umesto dosadašnje projektne aktivnosti.

Pravilnik o osnovama vaspitnog programa, koji je doneo Nacionalni prosvetni savet, prvi je dokument koji se bavi uslugama pomoći i podrške, savetodavnim i razvojnim radom sa učenicima koji su smešteni u dom učenika.

Donošenjem Pravilnika o bližim uslovima za ostvarivanje dvojezične nastave¹⁶⁶, stvoren je pravni osnov za uvođenje ovog oblika nastave.

Postupanjem po preporukama¹⁶⁷ Zaštitnika građana, Pokrajinski sekretarijat za obrazovanje, upravu i nacionalne zajednice otklonio je propuste prosvetnih organa zbog nezakonitog uslovljavanja upisa učenika u školu plaćanjem „đačkog dinara“ i preventivno delovao radi sprečavanja ovakvih propusta u budućnosti.

U više opština i gradova roditeljima dece predškolskog uzrasta godinama je naplaćivana usluga predškolskog vaspitanja i obrazovanja u većem iznosu od zakonom propisanog. Nakon preporuka koje je uputio Zaštitnik građana i upozorenja Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, cena usluge koju roditelji plaćaju upodobljena je sa zakonskim odredbama, ali nadležni organi jedinica lokalne samouprave nisu otklonili niti umanjili posledice učinjenih propusta. Nadležni organi grada Beograda i Kragujevca to nisu učinili ni po preporukama Zaštitnika građana da organi ova dva grada razmotre mogućnosti i predlože

¹⁶⁴ Препоруке доступне на

http://www.ombudsman.pravadeteta.com/attachments/738_4520_preporuka%20skole.doc

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

¹⁶⁶ „Службени гласник РС“, бр.105/15.

¹⁶⁷ Акт Заштитника грађана бр. 14-2811/12 од 29.04.2015. год доступно на

http://www.ombudsman.pravadeteta.com/attachments/692_3838_preporuka%20djacki%20dinar.doc

načine umanjenja posledica od nezakonitog obračunavanja učešća roditelja u finansiranju delatnosti predškolskog vaspitanja i obrazovanja.

Zakonska zabrana fizičkog kažnjavanja nije uvedena u pravni sistem, nisu razvijene usluge podrške roditeljima u cilju informisanja i edukacije o dobrim roditeljskim praksama i efikasnijim vaspitnim metodama, niti su im stavljene na raspolaganje odgovarajuće i tačne informacije. Škole roditeljstva osnivaju se sporadično i uz podršku međunarodnih i nevladinih organizacija, a bez strateškog i sistemskog planiranja preventivnih i edukativnih aktivnosti nadležnih državnih organa. I pored sve glasnijeg stava struke o štetnosti ove vaspitne metode, zabrana fizičkog kažnjavanja deteta predmet je burne debate u javnosti, podstaknute stručno nepotkrepljenim stavovima koji dobijaju značajan medijski i informatički prostor.

Pravilnik o zaštiti maloletnika u oblasti pružanja medijskih usluga i Pravilnik o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga sadrže odredbe kojima se štite ljudska prava i prava deteta u elektronskim medijima. Unapređenju prava deteta posebno doprinose odredbe Pravilnika o zaštiti maloletnika u oblasti pružanja medijskih usluga, kojima se propisuje: da se pružalac medijske usluge rukovodi najboljim interesima deteta¹⁶⁸; da saglasnost roditelja za učešće deteta u programu ne oslobađa pružaoca medijske usluge odgovornosti za objavljeni sadržaj¹⁶⁹; da u programu nije dozvoljeno detetu „postavljati pitanja u vezi sa osetljivim porodičnim problemima ili u vezi s temom koja nije prikladna njegovom uzrastu ili ga izlagati situaciji koja kod njega može izazvati osećanje straha, stida, uznemirenosti ili besa“¹⁷⁰; da dete ne može da učestvuje u programskom sadržaju koji se odnosi na porodični sukob u koji je ono neposredno ili posredno uključeno¹⁷¹; da nije dozvoljeno emitovati programski sadržaj usmeren na utvrđivanje identiteta maloletnikovih roditelja¹⁷²; da se „porodični sukob u koji je na neposredan ili posredan način uključen maloletnik ne sme koristiti u programskom sadržaju u cilju zabave javnosti“¹⁷³.

Iako je donošenjem ova dva značajna propisa normativni okvir koji štiti prava deteta u medijima unapređen, mediji i dalje ugrožavaju detetovu privatnost, izlažu ga dodatnoj traumatizaciji i štetnim i neprimerenim sadržajima, a postupanje Regulatornog tela za elektronske medije i Ministarstva kulture i informisanja u čijoj je nadležnosti nadzor nad radom sredstava javnog informisanja i dalje je nedovoljno efikasno.

Zakon o izvršenju i obezbeđenju, čija primena počinje 1. 7. 2016. godine, detaljnije je i preciznije uredio postupak izvršenja odluka u vezi sa porodičnim odnosima, a njihovu primenu proširio je i na postupak izvršenja radi održavanja ličnih odnosa sa detetom i postupak izvršenja radi zaštite prava deteta i zaštite od nasilja u porodici, kao i drugih odluka u vezi s porodičnim odnosima. Time je unapređen pravni okvir za zaštitu prava deteta u porodičnim sporovima i sprečavanje instrumentalizacije deteta i detetovog emocionalnog zlostavljanja i zanemarivanja.

Ipak, u praksi se sudske odluke o poveravanju deteta na samostalno vršenje roditeljskog prava, održavanju ličnih odnosa deteta sa roditeljem sa kojim ne živi, predaji deteta, zaštiti deteta od nasilja i izdržavanju deteta, još uvek vrlo često ne izvršavaju ni nakon dugog, iscrpljujućeg izvršnog i krivičnog postupka. U ovim slučajevima izostaje funkcionalna saradnja pravosudnih i organa uprave (pre svega policije i centara za socijalni rad), pravnosnažne i izvršne odluke nekada bivaju i predmet preispitivanja u izvršnom postupku, a deca postaju žrtve sistema koji bi trebalo da ih zaštiti. Nije retkost da ishod sudskih postupaka, usled zloupotrebe prava od strane roditelja - stranke u postupku, protoka vremena, roditeljske instrumentalizacije deteta i neefikasnosti državnih organa u sprovođenju

¹⁶⁸ Члан 3. Правилника о заштити малолетника у области пружања медијских услуга.

¹⁶⁹ Члан 22. Правилника о заштити малолетника у области пружања медијских услуга.

¹⁷⁰ Члан 24. Правилника о заштити малолетника у области пружања медијских услуга.

¹⁷¹ Члан 26. Правилника о заштити малолетника у области пружања медијских услуга.

¹⁷² Члан 28. Правилника о заштити малолетника у области пружања медијских услуга.

¹⁷³ Члан 28. Правилника о заштити малолетника у области пружања медијских услуга.

sopstvenih odluka, okončava izmenama odluke u korist roditelja koji je prava deteta povredio i zloupotrebio.

Rok za uspostavljanje mehanizma istrage slučajeva „nestalih beba“, koji je Evropski sud za ljudska prava u presudi „Zorica Jovanović protiv Srbije“ dao Republici Srbiji, istekao je 9. 9. 2014. godine, a istražni mehanizam još uvek nije uspostavljen. Ministarstvo pravde izradilo je Nacrt zakona o postupku utvrđivanja činjenica o statusu novorođene dece za koju se sumnja da su nestala iz porodilišta u Srbiji. Zaštitnik građana smatra da, imajući u vidu specifične okolnosti slučajeva „nestalih beba“, postupak istraživanja ovih slučajeva treba da vodi *sui generis* organ sa širokim ovlašćenjima koja bi mu omogućila da u najvećoj meri istraži činjenice u svakom pojedinačnom slučaju. Istovremeno, na sve učesnike i treća lica koja daju informacije i dokaze u istraživanju i koji mogu doprineti utvrđivanju činjenica, postavila snažna obaveza, uključujući i strogu sankciju za njeno nepoštovanje. U novembru 2015. i februaru 2016. godine sa ovim činjenicama su upoznati stalni predstavnici Komiteta ministara Saveta Evrope.¹⁷⁴ Komitet ministara Saveta Evrope, nadležan za nadzor sprovođenja presuda Suda, je, uvažavajući mišljenje Zaštitnika građana, na 1250. sednici održanoj 8-10. 3. 2016. godine pozvao Republiku Srbiju da u najkraćem roku razreši sva sporna pitanja u vezi sa istraživanjem slučajeva „nestalih beba“ na koja mu je ukazao Zaštitnik građana.¹⁷⁵

Narodna skupština je još u Zaključku povodom razmatranja Godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2013. godinu ukazala „da je dužnost državnih organa i nosilaca javnih ovlašćenja da u skladu sa svojim nadležnostima poštuju preporuke Zaštitnika građana i doprinose ostvarivanju i unapređenju prava deteta“.¹⁷⁶ Uprkos tome, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i Ministarstvo unutrašnjih poslova nisu preduzeli aktivnosti koje bi obezbedile da OŠ „Sreten Mladenović Mika“ iz Niša i Policijska uprava Novi Sad postupe po preporukama Zaštitnika građana, niti su utvrdili pojedinačnu odgovornost škole, odnosno Policijske uprave za dosadašnje nepostupanje po preporukama.¹⁷⁷

I ovu godinu, obeležilo je postojanje inicijativa za osnivanje posebne institucije sa nadležnostima zaštinka građana za prava deteta - dečijeg ombudsmana. Uprkos zabrani novog zapošljavanja i najavljenim otpuštanjima sa ciljem smanjenja republičke administracije, kao i brojnim argumentima koje je do sada izneo Zaštitnik građana, a koji ukazuju da bi uspostavljanje ovakve institucije predstavljalo dodatni trošak za državu, a ne bi unapredilo, već bi naprotiv, smanjilo efiksnost ostvarivanja zaštite prava deteta kroz instituciju ombudsmana, opet se predlaže osnivanje zaštitnika prava deteta.¹⁷⁸

II PRITUŽBE

U oblasti prava deteta, Zaštitnik građana je u 2015. godini primio 435 pritužbe, a po sopstvenoj inicijativi istraživao 11 slučajeva, koje zajedno čine 7,16% od ukupnog broja pritužbi koje je Zaštitnik građana primio u 2015. godini. Broj pritužbi u ovoj godini je povećan za 7,47% u odnosu na prethodnu godinu.

Grafikon 1 - Prava deteta - broj primljenih pritužbiu 2015. u odnosu na 2014.

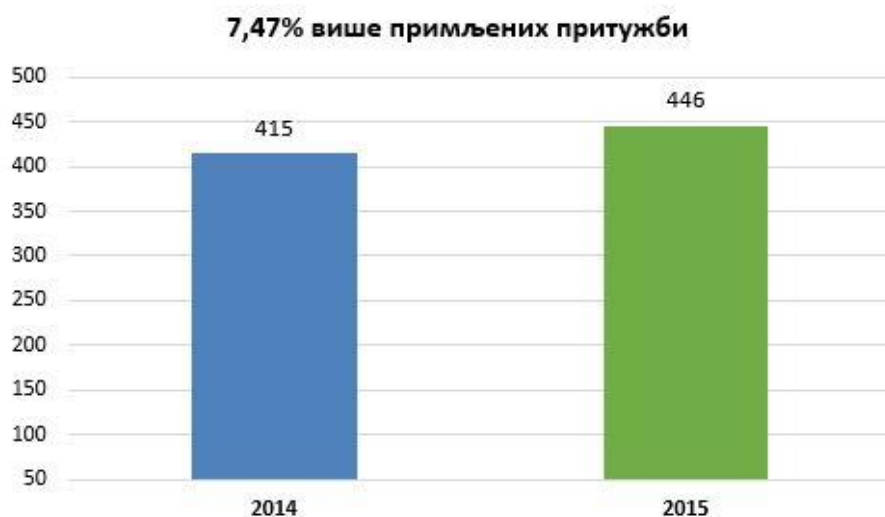
¹⁷⁴ Пред дебату 9. 12. 2015. године, на којој је разматрано поступање државе по пресуди Европског суда за људска права у случају Зорица Јовановић против Србије.

¹⁷⁵ Видети више на: *Zorica Jovanović v. Serbia* (Application No. 21794/08), *Supervision of the execution of the Court's judgments*, доступно на: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec\(2016\)1250/H46-23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=ED](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec(2016)1250/H46-23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=ED).

¹⁷⁶ Закључак Народне скупштине поводом разматрања Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину, „Службени гласник РС“, број 57/13.

¹⁷⁷ Видети: Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину.

¹⁷⁸ Видети више у делу овог извештаја посвећеном правном оквиру и надлежностима Заштитника грађана.



Zaštitnik građana je u oblasti prava deteta u 2015. godini primio u rad ukupno 446 predmeta. Okončao je rad na 326 predmeta iz 2015. godine, dok je 120 i dalje u radu.

U 2015. godini, Zaštitnik građana je u oblasti prava deteta okončao ukupno 438 predmeta, od kojih je 326 iz 2015. godine, a ostatak iz ranijih godina, što je prikazano u sledećoj tabeli.

Tabela 10 - Prava deteta - način na koji je okončan rad na predmetima iz 2015. godine i ranijih godina

	broj	procenat
Odbačene pritužbe	191	43,61%
Neosnovane pritužbe	116	26,48%
Predmeti pokriveni preporukama proisteklim iz kontrolnog postupka	81	18,49%
Predmeti pokriveni preporukama proisteklim iz skraćenog kontrolnog postupka	40	9,13%
Odustanak pritužioca	6	1,37%
Mišljenje	3	0,68%
Smrt pritužioca	1	0,23%
Ukupno	438	100 %

Najveći broj primljenih pritužbi Zaštitnik građana odbaci zbog toga što nisu ispunjeni Zakonom propisani uslovi za postupanje po njima. Pritužbe se odbacuju zbog nenadležnosti, neblagovremenosti, preuranjenosti, anonimnosti i neurednosti.

Tabela 11 - Prava deteta - razlozi za odbačaj pritužbe u 2015.

	broj	procenat
Preuranjenost – posavetovan o raspoloživim pravnim sredstvima	95	49,74%
Nenadležnost – upućen na nadležni organ	60	31,41%
Neuredna pritužba	19	9,95%
Pritužba podneta od neovlašćenog lica	10	5,24%

Anonimna pritužba	4	2,09%
Neblagovremena pritužba	3	1,57%
Ukupno	191	100%

Veoma značajan segment postupanja Zaštitnika građana po pritužbama čini pružanje savetodavno-pravne pomoći, koju Zaštitnik građana pruža i onda kada odbaci pritužbu zbog toga što za nju nije nadležan ili zbog preuranjenosti. Zaštitnik građana u ovim slučajevima pritužioca upućuje na nadležni organ ili ga posavetuje o raspoloživim pravnim sredstvima.

Kao što se vidi iz naredne tabele, u 65,58% odbačenih pritužbi Zaštitnik građana je građanima pružio savetodavno-pravnu pomoć u ostvarivanju njihovih prava pred nadležnim organima.

Tabela 12 - Prava deteta - pružena savetodavno-pravna pomoć

	broj	procenat
Odbačene pritužbe	183	100%
Preuranjenost – posavetovan o raspoloživim pravnim sredstvima	71	38,80%
Nenadležnost – upućen na nadležni organ	49	26,78%
Ukupno pružena savetodavno-pravna pomoć	120	65,58%

U oblasti prava deteta u 417 pritužbi ukazano je na 689 povreda prava. Najveći broj pritužbi ukazivao je na povrede posebnih prava u oblasti prava deteta. Pravo na obrazovanje kao pravo iz grupe ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava pojavljuje se više od 100 puta u podnetim pritužbama.

Tabela 13 - Prava deteta - povrede na koje su ukazivali pritužioci

	broj	procenat
Posebna prava u oblasti prava deteta	480	67,23%
Ekonomska, socijalna i kulturna prava	162	22,69%
Građanska i politička prava	47	6,58%
Pravo na dobru upravu	25	3,50%
Ukupno	714	

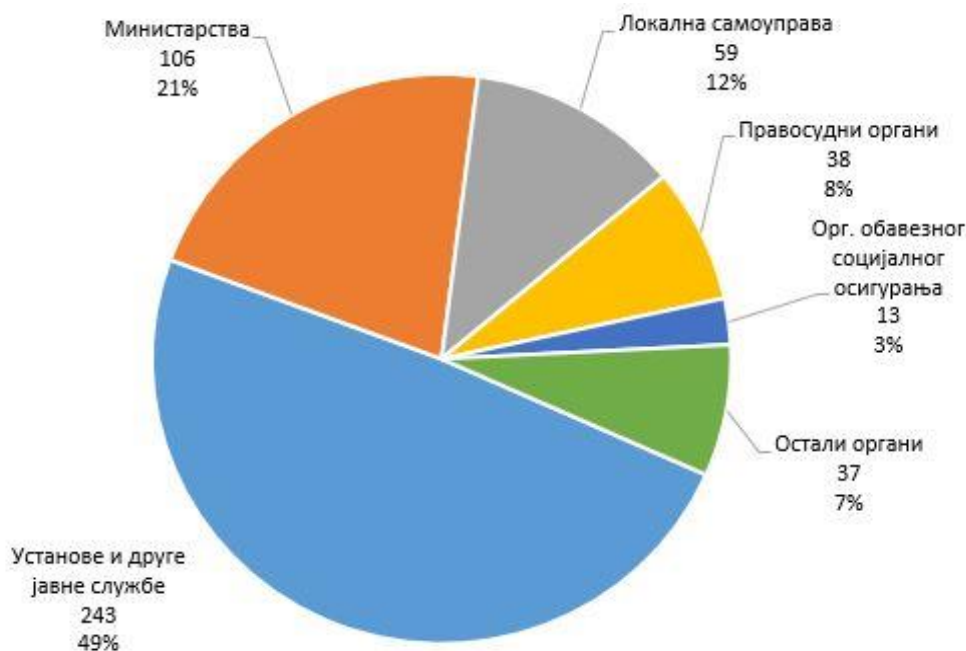
Sledeća tabela prikazuje strukturu posebnih prava u oblasti prava deteta u odnosu na 480 evidentiranih povreda ovih prava.

Tabela 14 - Posebna prava u oblasti prava deteta, njihov broj i procenat

Vrsta povređenog prava	Broj	%	Vrsta povređenog prava	Broj	%
Pravo na poštovanje najboljih interesa deteta	124	25,83	Pravo deteta na zaštitu od seksualne eksploatacije	5	1,04
Pravo na zaštitu od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja	88	18,33	Pravo deteta na psihološki oporavak	5	1,04

Pravo deteta na održavanje ličnih odnosa sa roditeljem sa kojim ne	59	12,29	Pravo deteta da zna ko su mu roditelji	4	0,83
Pravo na pravilan razvoj deteta	47	9,79	Prava deteta pri usvojenju	3	0,63
Prava deteta sa smetnjama u razvoju na kvalitetan život i posebnu zaštitu države	25	5,21	Prava deteta u sukobu sa zakonom	2	0,42
Pravo deteta na izražavanje sopstvenog mišljenja	21	4,38	Pravo deteta na zaštitu od eksploatacije	2	0,42
Pravo deteta na zajednički život sa roditeljima	19	3,96	Pravo deteta na odmor i rekreaciju	2	0,42
Pravo deteta na odgovarajući životni standard	16	3,33	Zaštita deteta od nezakonitog zadržavanja u inostranstvu	1	0,21
Pomoć porodici u ostvarivanju prava deteta na odgovarajući	16	3,33	Pravo na zaštitu od roditeljske otmice	1	0,21
Pravo deteta na zdravo okruženje	10	2,08	Pravo deteta na lični identitet	1	0,21
Pomoć roditeljima u ostvarivanju roditeljstva	10	2,08	Pravo deteta na očuvanje ličnog identiteta	1	0,21
Pravo na proveru načina zbrinjavanja deteta pod nadzorom države	9	1,88	Pravo deteta na spajanje porodica	1	0,21
Pravo deteta na održavanje ličnih odnosa sa porodicom porekla i bliskim osobama	7	1,46	Zabrana diskriminacije deteta zbog roditelja	1	0,21

Grafikon 2 - Organi i organizacije na čiji rad su se građani najčešće prituživali u oblasti prava deteta



III OSTALE AKTIVNOSTI

Na Prolećnom seminaru o zaštiti dece od nasilja koji je organizovala Evropska mreža ombudsmana za decu (ENOC)¹⁷⁹, zamenica zaštitnika građana za prava deteta i rodnu ravnopravnost je zajedno sa Biroom Mreže i grupom članica radila na tekstu dokumenta Mreže o zaštiti dece od nasilja¹⁸⁰ i na planiranju i osmišljavanju aktivnosti na Godišnjoj konferenciji ENOC. Na Konferenciji su prikazane ključne aktivnosti Zaštitnika građana u prethodnih godinu dana, posebno u delu koji se odnosi na zaštitu dece od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja i dece koja žive i rade na ulici.

Zamenica zaštitnika građana za prava deteta i rodnu ravnopravnost učestvovala je na redovnoj godišnjoj regionalnoj konferenciji Mreže ombudsmana za decu Jugoistočne Evrope (CRONSEE), pod nazivom „Prava deteta - između interesa roditelja i dužnosti države”. Konferenciju je u Zagrebu organizovala Pravobraniteljica za decu Republike Hrvatske, uz podršku međunarodne organizacije Save the Children. Konferencija je posvećena problemu sa kojim su se suočile institucije ombudsmana za decu u regionu i mogućnostima da reaguju u situacijama kada se postupanja i stavovi roditelja suprotstave obavezama države u zaštiti najboljih interesa deteta, a naročito u vezi sa pitanjem prvenstva roditelja da odlučuju o obaveznoj vakcinaciji dece na ranom uzrastu.

Zaštitnik građana je učestvovao i na tematskom sastanku Mreže „Treći opcioní protokol-položaj/uloga ombudsmana za decu“, oktobra 2015. godine u Osijeku. Predstavници ombudsmana iz regiona razmatrali su prednosti i nedostatke ovog međunarodnog mehanizma, koji detetu omogućava podnošenje pritužbe Komitetu Ujedinjenih nacija za prava deteta, čime se dodatno afirmiše i unapređuje položaj deteta kao subjekta prava.

Zaštitnik građana je, uz podršku UNICEF-a i Incest trauma centra, organizovao radni sastanak 16. 11. 2015. godine na temu „Zaštita dece žrtava seksualnog zlostavljanja i seksualnog iskorišćavanja”. Sastanku su prisustvovali predstavnici svih sistema koji se u svom radu susreću sa decom žrtvama seksualnog zlostavljanja i iskorišćavanja (pravosudnih organa,

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

¹⁸⁰ Доступно на:

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

nadležnih ministarstava, zdravstvenih i ustanova socijalne zaštite, jedinica za podršku deci žrtvama u krivičnom postupku i nevladinih organizacija). Učesnici su ukazali na probleme na koje nailaze u svom radu sa decom žrtvama, na nedostatke u funkcionisanju svakog od sistema i međusobne saradnje i dali zajedničke preporuke za njihovo otklanjanje.

Zaštitnik građana je podržao i dao doprinos u izradi Nacionalne studije o društvenom problemu seksualnog zlostavljanja dece u Republici Srbiji i Nacrta Strategije u oblasti obrazovanja za sprečavanje seksualnog zlostavljanja dece u Republici Srbiji, čiji je nosilac organizacija „Incest trauma centar“. Zamenica z

aštitnika građana za prava deteta i rodnu ravnopravnost bila je i uvodničarka na predstavljanju Nacionalne studije i Nacrta strategije na javnom slušanju u Narodnoj skupštini.¹⁸¹

Zaštitnik građana je podržao kampanju „Hodam protiv seksualnog nasilja nad decom“ Metju Mekvariša, škotskog aktiviste koji je u okviru svoje kampanje stigao u Beograd 28. 9. 2015. godine kao zvanični nosilac kampanje Saveta Evrope „Jedan od pet“ za Republiku Srbiju, a zamenica zaštitnika građana za prava deteta i rodnu ravnopravnost priključila se šetnji u okviru kampanje.

Obeležavajući 10 godina od donošenja Opšteg protokola za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja, Zaštitnik građana je izradio zbirku izabranih preporuka i mišljenja „Zaštita dece od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja“¹⁸², namenjenu svim profesionalcima koji rade sa decom žrtvama nasilja ili decom izvršiocima nasilja. U publikaciji je ukazano na najčešće propuste koje je uočio u radu postupajućih stručnjaka kada se bave decom i šta je potrebno da u budućem radu čine kako se ti propusti ne bi ponavljali, kao i na mere prevencije koje treba uvesti u sistem zaštite u cilju suzbijanja i sprečavanja ponavljanja nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja i sekundarne traumatizacije i viktimizacije.

Zaštitnik građana je učestvovao u realizaciji projekta Udruženja pedijatara i UNICEF-a „Podrška deci u ranom razvoju i njihovim roditeljima kroz jačanje kapaciteta pedijatara sa pojačanim osvrtom na razvojno posebno osetljive grupe“. U okviru kursa „Zaštita prava dece u zdravstvenom sistemu sa posebnim osvrtom na romsku i druge osetljive grupe dece“, Zaštitnik građana sproveo je obuke za 90 pedijatara i patronažnih sestara iz primarne zdravstvene zaštite i razvojnih savetovaništva iz 10 opština sa velikim brojem romske dece.¹⁸³ Cilj obuka je da se pedijatri i patronažne sestre obuču u oblasti ostvarivanja prava osetljivih grupa sa posebnim fokusom na ostvarivanje prava pripadnika romske populacije, kao i da se upoznaju sa preprekama s kojima se suočava romska populacija.

U 2015. godini nastavljene su obuke savetnika za zaštitu prava pacijenata i članova lokalnih saveta za zdravlje, započete 2014. godine, o pravima deteta u zdravstvenoj zaštiti i obavezama zdravstvenih ustanova i zdravstvenih radnika i saradnika u odnosu na decu, a naročito u slučajevima sumnje na zlostavljanje i zanemarivanje deteta.¹⁸⁴

Dečija nedelja obeležena je posetama predstavnicima Zaštitnika građana i članova Panela mladih savetnika školama u Beogradu, Subotici, Nišu i Kraljevu. Panelisti su u komunikaciji sa vršnjacima razmenili informacije i znanja o pravima deteta za koja su konstatovali da nisu dovoljna, kao i o najčešćim oblicima kršenja ovih prava u školama.

¹⁸¹ Доступно на:

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

¹⁸² Доступно на:

http://www.pravadeteta.com/attachments/394_Za%C5%A1tita%20dece%20-%20za%20WEB.pdf.

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

¹⁸⁴ Видети више у делу овог извештаја посвећеном ресору здравља.

Preko interaktivnih portala www.ombudsman.pravadeteta.com i www.pravadeteta.rs i imejl adrese Zaštitnika građana, primljeno je 78 pitanja dece i odraslih, najčešće u vezi sa problemom obrazovanja i vaspitanja, nepružanja zaštite deteta od nasilja i poštovanjem detetovih najboljih interesa.

Nastavljena je uspešna saradnja sa međunarodnim organizacijama i organizacijama civilnog društva u oblasti prava deteta. Krajem 2015. godine završen dvogodišnji Sporazum o razumevanju između Zaštitnika građana i UNICEF-a, tokom kojeg je sprovedeno niz aktivnosti na promociji prava deteta, posebno u vezi ostvarivanja prava deteta na participaciju i zaštitu od nasilja, kao i u vezi sa položajem dece žrtava seksualnog zlostavljanja i iskorišćavanja i dece koja žive i rade na ulici (izrada edukativnih publikacija, lifleta, video materijala, seminari, predavanja, tribine, debate i druge aktivnosti za decu i odrasle, kao i aktivnosti Panela mladih savetnika).

Zaštitnik građana je nastavio saradnju sa Međunarodnom mrežom za prava deteta (eng. *Child Rights International Network - CRIN*), dostavljajući izveštaje o stanju prava deteta u Srbiji.

*Panel mladih savetnika*¹⁸⁵

U cilju uključivanja dece u procese odlučivanja državnih organa o njihovim pravima, kao i radi kreiranja uslova i mogućnosti za ostvarivanje prava na participaciju deteta, Panel mladih savetnika je inicirao okupljanje svojih vršnjaka koji su organizovani pri drugim organima i organizacijama (u Panelu mladih Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Savetu dece Mreže organizacija za decu Srbije i Otvorenom klubu iz Niša). Zajedničkim radom i saradnjom deca su definisala preporuke koje su uputila nadležnim državnim organima i institucijama. Preporuke predstavljaju predloge dece za rešavanje problema koje su prepoznali u različitim sistemima – obrazovnom, zdravstvenom i sistemu socijalne zaštite – kao prepreke za puno ostvarivanje prava i poboljšanje položaja dece u Srbiji.

IV KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Nakon postupka kontrole, detetu obezbeđena usluga ličnog pratioca

I pored mišljenja Interresorne komisije, Opštinska uprava opštine Čuprija nije obezbedila uslugu ličnog pratioca detetu sa smetnjama u razvoju, već je bez odluke o zahtevu roditelja spis predmeta arhivirala. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana, opštinska uprava je u kratkom roku otklonila propust tako što je detetu obezbedila uslugu ličnog pratioca. Dodatno, opština Čuprija obezbedila je obuke za pružanje usluge ličnog pratioca za 15 polaznika sa teritorije opštine koji se vode na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje.

Petovalentne vakcine za svu decu nakon preporuka Zaštitnika građana

Izmenama Pravilnika o imunizaciji i načinu zaštite lekovima s kraja 2014. godine, deca koja su stasala za vakcinaciju ili nastavak vakcinacije protiv difterije, tetanusa, velikog kašlja, dečje paralize i oboljenja izazvanih hemofilusom influence tip b, stavljena su u različit položaj po osnovu datuma rođenja, koji je opredeljavao da li će se dete vakcinisati trovalentnom ili novom, savremenijom petovaletnom vakcinom. Ovaj nedostatak otklonjen je nakon što je Zaštitnik građana uputio preporuke Ministarstvu zdravlja, koje je potom izmenilo Pravilnik o imunizaciji i načinu zaštite lekovima i omogućilo da deca započnu vakcinaciju petovaletnom vakcinom, odnosno nastave vakcinaciju tom vakcinom ako su njome vakcinaciju i započela.

Zbog spora sa nadležnim organom druge države, deca ostala bez zdravstvenog osiguranja

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

Zaštitnik građana je utvrdio da je Republički fond za zdravstveno osiguranje (RFZO) odbio da za dva deteta državljanina Republike Srbije izda i overi zdravstvene knjižice, jer je otac dece državljanin Crne Gore i zaposlen je, dok je majka – državljanica Srbije – nezaposlena. Smatrajući da je zaposlenje roditelja „prioritetan“ osnov osiguranja, RFZO je dokumentaciju uputio Fondu za zdravstveno osiguranje Republike Crne Gore. Međutim, nadležni organ Republike Crne Gore odbio je da decu zdravstveno osigura, iz razloga što su deca državljani Republike Srbije, u kojoj i žive. Kako sporno pitanje između dva organa nije rešeno, RFZO je odlučio da decu ne osigura do konačnog rešenja spornog pravnog pitanja.

Postupajući po preporukama Zaštitnika građana da se bez odlaganja omogući overavanje zdravstvenih knjižica deci nezaposlene i socijalno ugrožene državljanke Republike Srbije, Fond je decu prijavio na zdravstveno osiguranje i izdao i overio zdravstvene knjižice deci i pre okončanja spora sa nadležnim organom Republike Crne Gore.

V PREDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA ORGANE UPRAVE

1. **Narodna skupština** treba da razmotri predloge zakona o izmenama i dopunama Zakona o radu i Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, koje je podneo Zaštitnik građana u cilju unapređenja podrške i pomoći porodica sa decom sa smetnjama u razvoju i teško bolesnom decom.
2. **Vlada** treba da pripremi i Narodnoj skupštini dostavi na usvajanje Predlog zakona o potvrđivanju Fakultativnog protokola uz Konvenciju o pravima deteta o proceduri podnošenja pritužbi Komitetu za prava deteta, koji je Republika Srbija potpisala februara 2012. godine, u skladu sa Inicijativom Zaštitnika građana.
3. **Ministarstvo pravde** treba da pripremi poseban zakon kojim će se uspostaviti efikasan mehanizam istraživanja slučajeva „nestalih beba“ u skladu sa odredbom tačke 92. presude Evropskog suda za ljudska prava¹⁸⁶ u slučaju „Zorica Jovanović protiv Srbije“¹⁸⁷ i preporukama Zaštitnika građana.
4. **Vlada** treba da pripremi i Narodnoj skupštini predloži usvajanje zakona kojim će se uvesti zakonska zabrana fizičkog kažnjavanja dece u svim sredinama.
5. **Vlada** treba da pripremi i Narodnoj skupštini dostavi na usvajanje Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, u skladu sa Inicijativom Zaštitnika građana.
6. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** treba da obezbedi (ponovo) uspostavljanje i uvođenje novih usluga za decu sa smetnjama u razvoju i decu koja žive ili rade na ulici.
7. **Vlada** treba da intenzivira aktivnosti kako bi se proces zaštite dece od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja učinio efikasnim i funkcionalnim.
8. **Vlada** treba da intenzivira aktivnosti na prevenciji života i rada dece na ulici, unapređenju položaja dece koja žive i rade na ulici i uvođenju mera u cilju reintegracije dece u zajednicu i obezbeđivanje deci koja žive i rade na ulici svih potrebnih usluga.

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

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

9. **Ministarstvo pravde** treba da predloži izmene i dopune Krivičnog zakonika i Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica u skladu sa Konvencijom Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja, na način kojim se obezbeđuje puna zaštita dece žrtava od sekundarne traumatizacije i viktimizacije, u skladu sa inicijativama i preporukama Zaštitnika građana.
10. **Ministarstvo zdravlja** treba da pripremi izmene i dopune Zakona o zdravstvenom osiguranju kojim će se otkloniti nejednakosti u korišćenju prava na zdravstvenu zaštitu dece za vreme boravka u inostranstvu, naročito boravka u inostranstvu radi školovanja.
11. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da donese podzakonske akte koji bi bliže uredili uslove i način ostvarivanja nastave za učenike na dužem kućnom i bolničkom lečenju i nastave od kuće i na daljinu.
12. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, organi autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave** treba da u znatno većem obimu kontrolišu postupanje ustanova obrazovanja i vaspitanja u slučajevima nasilja nad učenicima, a naročito blagovremenu, pravilnu i savesnu primenu Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Pravilnika o protokolu postupanja u ustanovi u odgovoru na nasilje, zlostavljanje i zanemarivanje, Opšteg protokola za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja i Posebnog protokola za zaštitu dece i učenika od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja u obrazovno-vaspitnim ustanovama.
13. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i organi autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave** treba da obezbede efikasno i pravovremeno pokretanje i vođenje postupaka u cilju utvrđivanja lične odgovornosti zaposlenih u školama za povredu zabrane nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja, za povredu radne obaveze i za propuste u sprovođenju mera zaštite deteta od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja.
14. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da, u skladu sa preporukama Zaštitnika građana, izmeni i dopuni Pravilnik o dodatnoj obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj podršci detetu i učeniku i intenzivira aktivnosti na uređivanju usluga dodatne podrške i pomoći učenicima sa smetnjama u razvoju u obrazovanju, vrstama usluga, načina njihovog pružanja i finansiranja, postupka procene potreba deteta i učenika, kao i osnivanja, rada i kontrole inter-resornih komisija.
15. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da izmeni pravilnike o kriterijumima i standardima za finansiranje ustanova koja obavljaju delatnost obrazovanja i vaspitanja na način koji obezbeđuje odgovarajući broj stručnih saradnika prema potrebama učenika i škola, posebno u sprovođenju inkluzivnog obrazovanja i zaštite dece i učenika od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja.
16. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da obezbedi redovne edukacije u ustanovama obrazovanja i vaspitanja i razmenu dobre prakse, radi povećavanja osetljivosti zaposlenih u ustanovama prema deci sa smetnjama u razvoju i usvajanju praktičnih veština i znanja u radu sa njima.
17. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja u saradnji sa Ministarstvom za državnu upravu i lokalnu samoupravu** treba da obezbede da sve jedinice lokalne samouprave na zakonit način određuju učešće korisnika u ostvarivanju delatnosti predškolskih ustanova i postupe po preporukama Zaštitnika građana da razmotre mogućnosti kako bi se umanjile posledice nezakonitog naplaćivanja učešća roditelja u cenama usluga predškolskih ustanova.
18. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da organizuju kampanje podizanja svesti javnosti o štetnosti fizičkog kažnjavanja deteta i o alternativnim metodama vaspitanja i disciplinovanja dece i da obezbede stručnu pomoć i podršku roditeljima u vaspitanju dece, kroz mehanizme socijalnih i zdravstvenih usluga (savetovališta za roditelje, telefonske linije, „škole roditeljstva“ i dr).

19. **Ministarstvo kulture i informisanja i Regulatorno telo za elektronske medije** treba da efikasno i blagovremeno prate rad medija i preduzimaju mere u slučajevima kršenja medijskih zakona i prava deteta u medijima.
20. **Ministarstvo omladine i sporta** treba da donese Protokol za zaštitu dece i mladih od nasilja u sportskim i rekreativnim aktivnostima.
21. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da obezbedi da OŠ „Sreten Mladenović Mika“ iz Niša postupi po preporukama Zaštitnika građana i preduzme mere utvrđivanja pojedinačne odgovornosti za dosadašnje nepostupanje po preporukama.
22. **Ministarstvo unutrašnjih poslova** treba da obezbedi da Policijska uprava Novi Sad postupi po preporukama Zaštitnika građana i preduzme mere utvrđivanja pojedinačne odgovornosti za dosadašnje nepostupanje po preporukama.

3.2. PRAVA NACIONALNIH MANJINA

I PREGLED STANJA

1. Najznačajnija postignuća države

- 1.1. Usvoje je Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina.¹⁸⁸
- 1.2. Usvojena je Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja.
- 1.3. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave formiralo je posebnu radnu grupu za pripremu Nacrta zakona o izmenama i dopunama zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina.¹⁸⁹
- 1.4. Donet je Zakon o policiji.¹⁹⁰
- 1.5. Donet je Pravilnik o merilima i postupku za upis učenika - pripadnika romske nacionalne manjine u srednju školu pod povoljnijim ulovima radi postizanja pune ravnopravnosti.¹⁹¹
- 1.6. Izmenama i dopunama pravnih propisa značajno je unapređena primena afirmativnih mera prilikom upisa studenata romske nacionalnosti u prvu godinu studijskih programa.
- 1.7. Zavod za vrednovanje kvaliteta obrazovanja i vaspitanja sprovodi projekat „Izrada novih standarda postignuća u nastavi srpskog jezika kao nematernjeg, kada se nastava organizuje na jeziku nacionalne manjine“.
- 1.8. Postavljanjem stalnih sudskih prevodilaca za bosanski jezik obezbeđeno je ostvarivanje prava pripadnika bošnjačke nacionalne manjine na službenu upotrebu jezika i pisma u upravnom, sudskom i drugim postupcima.

2. Najznačajniji rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Upućene preporuke, kao i predlozi Zaštitnika građana iz prethodnih Redovnih godišnjih izveštaja, u cilju unapređenja normativnog okvira za zaštitu prava pripadnika nacionalnih manjina i vršenja javnih ovlašćenja nacionalnih saveta, u potpunosti su uvažene planiranim zakonodavnim aktivnostima koje su predviđene Akcionim planom za ostvarivanje prava nacionalnih manjina.
- 2.2. Postupajući po preporukama Zaštitnika građana, unapređen je pravni okvir zaštite prava nacionalnih manjina na odgovarajuću zastupljenost u javnoj administraciji.
- 2.3. Postupajući po preporukama Zaštitnika građana, Zakonom o policiji je uređena obaveza Ministarstva unutrašnjih poslova da prilikom zasnivanja radnog odnosa vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva.
- 2.4. Postupajući po preporukama Zaštitnika građana, unapređen je normativni okvir organizovanja dvojezične nastave, na srpskom jeziku i jeziku nacionalne manjine.
- 2.5. Zaštitnik građana je primenom posredničkih ovlašćenja intenzivirao rad nadležnih organa, što je pripadnicima nacionalnih manjina omogućilo da u određenim postupcima pred javnim beležnicima, bez dodatnih troškova, ostvaruju pravo na službenu upotrebu manjinskog jezika i pisma.

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

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

¹⁹⁰ „Службени гласник РС“, број 6/16

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

2.6. Prihvatanjem inicijative i postupajući po preporukama Zaštitnika građana, sistemski je uređen upis učenika i studenata romske nacionalnosti, u srednje škole i na studijske programe, primenom afirmativne mere.

2.7. Postupajući po mišljenju Zaštitnika građana, otklonjeni su problemi prouzrokovani nedostatkom prevodioca za bosanski jezik.

2.8. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja precizno je uredilo postupak davanja saglasnosti za promenu naziva osnovnih javnih škola.

2.9. Zaštitnik građana je u 2015. godini u ovoj oblasti primio 119 pritužbi u kojima su podnosioci ukazivali na 336 povreda prava. U istom periodu, okončao je rad na ukupno 161 predmeta primljenih u 2015. i ranijih godina. Od ukupno 35 postupaka koji su vođeni, 17 (48,57%) postupaka je okončano upućivanjem preporuka u skraćenom kontrolnom postupku. U ostalim slučajevima, Zaštitnik građana vodio je kontrolni postupak i uputio 20 preporuka, od kojih je prihvaćeno pet (25%) a neizvršeno 15 (75%). Na osnovu broja utvrđenih (37) i otklonjenih (22) propusta¹⁹², efikasnost u ovoj oblasti je 59,46%.

3. Manjkavosti na državnom nivou

3.1. I dalje zakonom nisu obezbeđeni uslovi za delotvorno vršenje javnih ovlašćenja nacionalnih saveta nacionalnih manjina, kao i za ostvarivanje prava na srazmernu zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u javnoj administraciji.

3.2. Država nema utvrđenu jezičku politiku, a u nedostatku izvršnog organa koji bi bio nadležan da obezbedi jedinstvenu primenu propisa, građani i dalje ostvaruju pravo na službenu upotrebu jezika i pisama nacionalnih manjina u postupcima pred Zaštitnikom građana.

3.3. Radno-pravni status koordinatora za romska pitanja u jedinicama lokalne samouprave nije rešen što ukazuje da država nema strateški pristup u oblasti zapošljavanja Roma, koji bi sagledavao obavezu njihove zastupljenosti u javnoj administraciji i značaj njihovog rada za romsku zajednicu.

3.4. Nisu doneti propisi koji bliže uređuju postupanje organa javne vlasti prilikom prinudnih raseljenja podstandardnih (neformalnih) naselja i zaštitu ljudskih prava građana koji se raseljavaju.

3.5. Država nije preduzela mere kako bi sprečila da, nakon završetka procesa privatizacije, prestanu sa radom mediji koji su decenijama razvijali profesionalne kapacitete i emitovali program na jezicima nacionalnih manjina.

4. Najznačajnije preporuke, mišljenja i zakonodavne inicijative Zaštitnika građana po kojima nije postupljeno

4.1. Nije postupljeno po sledećim predlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave iz Godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2014. godinu:

- **da Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave** bez odlaganja otpočne rad na izmenama i dopunama ili donošenju novog Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina;
- **da Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave** intenzivira kontrolu i saradnju sa višenacionalnim opštinama i gradovima, kako bi se unapredio rad nadležnih organa koji donose odluke od značaja za ostvarivanje javnih ovlašćenja nacionalnih saveta na nivou lokalnih samouprava;

¹⁹² Broj utvrđenih propusta predstavlja zbir obustavljenih postupaka, broja izvršenih i neizvršenih preporuka dok se broj otklođenih propusta izračunava kao zbir obustavljenih postupaka i izvršenih preporuka.

- **da Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** preduzme sve mere iz svoje nadležnosti u cilju obezbeđivanja uslova za izučavanje jezika društvene sredine;
- **da Ministarstvo unutrašnjih poslova** stvori sve uslove neophodne da dvojno državljanstvo pripadnika nacionalnih manjina, kao i izbeglih i drugih lica, ne bude prepreka prijemu kandidata u policijsku školu i daljem zapošljavanju.

4.2. Ministarstvo kulture nije postupilo po preporuci Zaštitnika građana da se pripadnicima nacionalnih manjina, čije je sedište nacionalnog saveta u centralnoj Srbiji obezbedi, u najvećoj mogućoj meri, zaštita i ostvarivanje prava na nivou koji ostvaruju nacionalne manjine u AP Vojvodini.

4.3. Nije postupljeno po preporukama Zaštitnika građana upućenim organima uprave¹⁹³ u vezi sa primenom afirmativnih mera zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina, radi ostvarivanja prava na njihovu srazmernu zastupljenost u javnoj administraciji.

5. Obrazloženje

Od prve godine primene Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, Zaštitnik građana ukazuje na činjenice i razloge zbog kojih je neophodno unaprediti zakonska rešenja koja uređuju rad i javna ovlašćenja nacionalnih saveta, unaprediti službenu upotrebu jezika i pisma, obezbediti srazmernu zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u javnoj administraciji, odnosno obezbediti pravni osnov za vođenje evidencije o nacionalnoj pripadnosti građana. Stavovi Zaštitnika građana izneti tokom prethodnih godina svoju potvrdu su dobili u obrazloženju Odluke Ustavnog suda od 16. 1. 2014. i trećem mišljenju Savetodavnog komiteta o sprovođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina.¹⁹⁴

Zaštitnik građana je, takođe, ukazivao na potrebu da se jasno i precizno definišu obaveze i odgovornosti nosilaca stambene politike na republičkom i lokalnom nivou, njihov međusobni odnos i način finansiranja programa socijalnog stanovanja, a sve to kako bi se shodno Revidiranoj evropskoj socijalnoj povelji¹⁹⁵ unapredio pristup stambenom smeštaju odgovarajućeg standarda, sprečila ili umanjila pojava beskućnika i učinilo da cene stambenog smeštaja budu dostupne onima koji nemaju dovoljno sredstava, što je od posebnog značaja za Rome.

Preporuke i predlozi Zaštitnika građana koje se odnose na potrebu unapređivanja pravnog okvira za ostvarivanje prava nacionalnih manjina uvaženi su u tekstu Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, čije donošenje je planirano Akcionim planom za Poglavlje 23 u okviru pristupnih pregovora Republike Srbije sa Evropskom unijom. Predviđeno je donošenje izmena i dopuna Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina i Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama (ili donošenje novih), kao i izmene i dopune Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, kako bi se stvorio pravni osnov za upis podataka o nacionalnoj pripadnosti zaposlenih u javnoj upravi, što će omogućiti planiranje i praćenje primene mera radi ostvarivanja prava pripadnika nacionalnih manjina na srazmernu zastupljenost prilikom zapošljavanja u javnoj administraciji. Imajući u vidu rokove, koji su Akcionim planom predviđeni za sprovođenje zakonodavnih mera, opravdano je očekivanje da će usvajanjem novih zakonskih rešenja biti uspostavljena delotvorna manjinska politika, zasnovana na saglasnosti svih učesnika o tome kakav sistem zaštite je odgovarajući za nacionalne manjine i društvo u celini.

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

¹⁹⁴ „Службени лист СРЈ-Међународни уговори“, број 6/98.

¹⁹⁵ „Службени гласник РС“, број 42/09.

Usvojena je Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja, u kojoj su u velikoj meri uvaženi nalazi i preporuke sadržane u Izveštaju Zaštitnika građana o sprovođenju Strategije za unapređenje položaja Roma. Pre svega, uvažene su preporuke Zaštitnika građana da se formira telo za upravljanje Strategijom, da se uredi uloga pedagoških asistenata i poveća njihov broj, u vezi mera afirmativne politike zapošljavanja i dr. Strategija će biti osnov preduzimanja mera i aktivnosti i značajno može doprineti daljem unapređenju stanja i socijalno – ekonomskog položaja Roma. Međutim, stanje ljudskih prava nije moguće rešiti samo normativnim okvirom, a položaj u kome se nalaze pripadnici romske populacije i strukturno siromaštvo sa kojim se suočavaju, zahtevaju efikasnije mere i opredeljenje države da ih primeni. Zbog toga je veoma važno da se mere Strategije, imajući u vidu nivo opštosti predviđenih mera, Akcionim planom za njeno sprovođenje značajno konkretizuju i operacionalizuju, svakako sa potrebnim budžetskim sredstvima. Neophodno je da se Akcioni plan donese bez odlaganja.

Pripadnicima nacionalnih manjina usvojenim Zakonom o policiji dodatno se garantuje da prilikom zasnivanja radnog odnosa se vodi računa o odgovarajućoj zastupljenosti i poznavanju jezika i pisma koji je u službenoj upotrebi na teritoriji jedinice lokalne samouprave za koju je obrazovana organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova u kojoj lice zasniva radni odnos, a radi postizanja pune ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i građana koji pripadaju većini.

Međutim, Zakonom je predviđeno da se za pojedina radna mesta u Ministarstvu unutrašnjih poslova može Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta propisati da lice koje zasniva radni odnos ima isključivo državljanstvo Republike Srbije. Ukoliko Ministarstvo navedeni pravilnik ne donese u zakonskom roku, zakon nije moguće dosledno sprovoditi.

Naime, kao što je i u prethodnom Godišnjem izveštaju ukazano Ministarstvo nije u zakonskom roku, nakon donošenja prethodnog Zakona o policiji, donelo podzakonski akt koji uređuje koja su to radna mesta policijskih službenika za koja se može predvideti uslov da lice ima samo državljanstvo Republike Srbije. Zbog toga, pripadnici nacionalnih manjina koji imaju dvojno državljanstvo ne mogu da prođu policijsku obuku i posle zasnuju radni odnos u policiji.

Ako se ima u vidu da značajan broj pripadnika nacionalnih manjina ima dvojno državljanstvo, ukoliko Ministarstvo navedeni Pravilnik ne donese u zakonskom roku, zakon nije moguće dosledno sprovoditi. Naime, kao što je i u prethodnom Godišnjem izveštaju ukazano Ministarstvo nije, nakon donošenja prethodnog Zakona o policiji, donelo podzakonski akt koji uređuje koja su to pojedina radna mesta policijskih službenika za koja se može predvideti uslov da lice ima samo državljanstvo Republike Srbije. Zbog toga, značajan broj pripadnika nacionalnih manjina, koji imaju dvojno državljanstvo, nisu mogli da prođu policijsku obuku i posle zasnuju radni odnos u policiji.

Zaštitnik građana je i ove godine primio pritužbe koje ukazuju na iste propuste i povrede prava građana, na koje Zaštitnik građana ukazuje još od 2010. godine.

Lokalne samouprave ne ispunjavaju svoje zakonske obaveze¹⁹⁶, na štetu vršenja javnih ovlašćenja nacionalnih saveta, jer ne opredeljuju budžetska sredstva za finansiranje nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Takođe, lokalne samouprave prilikom imenovanja članova organa upravljanja škole, koja je od posebnog značaja za nacionalnu manjinu, ne traže od nacionalnih saveta predlog članova - predstavnika jedinice lokalne samouprave.

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

Građani ne ostvaruju ustavno pravo na upotrebu ličnog imena na jeziku i prema pravopisu nacionalne manjine, kojoj pripadaju, kada se službeni akti i potvrde štampaju u jedinstvenom informacionom sistemu nadležnog republičkog organa. Naime, ukoliko je informacioni sistem programiran tako da omogućava samo upotrebu latiničnog pisma, što je suprotno svim važećim propisima, pogrešnom transkripcijom ličnog imena na jeziku i pismu nacionalne manjine, na ćirilčko ćirilčno pismo, službena dokumenta se izdaju na ime nepostojeće osobe.

Uprkos značajnom proteku vremena od usvajanja Ustava i Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama, građani su i dalje prinuđeni da zaštitu svog prava na upotrebu ličnog imena i na službenu upotrebu jezika i pisma ostvaruju tek nakon obraćanja Zaštitniku građana. To ukazuje na potrebu da se razmotri donošenje novog Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama koji bi bio rezultat opredeljenja države da vodi odgovarajuću i delotvornu jezičku politiku.

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja uvažilo je Mišljenje Zaštitnika građana¹⁹⁷, i pristupilo je izradi Pravilnika o bližim uslovima ostvarivanja dvojezične nastave kako bi se stvorio pravni osnov za dalji proces razvoja dvojezične nastave, kao jednog od modela obrazovanja na jeziku nacionalne manjine.

Ministarstvo pravde obavestilo je Zaštitnika građana da je donelo odluku da raspiše Javni oglas za postavljanje stalnih sudskih prevodilaca za bosanski jezik. Za područja Višeg suda u Užicu i Novom Pazaru, postavljena su dva, odnosno tri sudska prevodioca za bosanski jezik. Nepoznati su razlozi zašto to nije učinjeno ranije, imajući u vidu da je Zaštitnik građana na to ukazivao još svojim Mišljenjem¹⁹⁸ iz 2012. godine, kao i predlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave iz ranijih godišnjih izveštaja. Time bi se sprečile višegodišnje posledice koje su prouzrokovane njihovim nedostatkom, na štetu prava građana i zakonitosti postupaka.

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja je uvažilo predloge i inicijativu Zaštitnika građana da se sistemski uredi primena afirmativne mere za upis učenika i studenata romske nacionalnosti, u srednje i visoke škole, kako u smislu transparentne i unapred poznate procedure, tako i u smislu praćenja i dalje podrške, radi postizanja svrhe primene ove mere. Donet je Pravilnik o merilima i postupku za upis učenika- pripadnika romske nacionalne manjine u srednju školu pod povoljnijim ulovima radi postizanja pune ravnopravnosti.¹⁹⁹

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja je promenama u Stručnom uputstvu za sprovođenje upisa u prvu godinu studija studijskih programa osnovnih i integrisanih studija na visokoškolskim ustanovama čiji je osnivač Republika Srbija za školsku 2015/2016, doprinelo unapređenju primene afirmativne mere za učenike romske nacionalnosti. Pored besplatne pripreme nastave za upis na fakultete, koju mogu da koriste učenici romske nacionalnosti, promenjena je procedura upisa i doneta je odluka da se podrži i finansira celokupan period studiranja kandidata koji se prijave i budu upisani na studijske programe primenom afirmativne mere.

Odlukom Vlade Univerziteta u Beogradu odobreno je da upiše 90 osoba romske nacionalnosti, kroz program afirmativne mere (a ne zbirni procenat od 2% studenata zajedno sa licima sa invaliditetom, kao prethodnih godina). Studenti koji upišu prvu godinu studijskih programa, kroz afirmativnu meru i budu finansirani iz budžeta Republike Srbije, stiču pravo korišćenja

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

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

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

besplatnog smeštaja i ishrane u studentskim domovima i restoranima. Oni, takođe, pod povoljnijim uslovima zadržavaju budžetski status, što uz stipendije i studentske kredite, za koje su sredstva obezbeđena u budžetu Republike Srbije, jesu značajne mere podrške završetku studija.

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja je u potpunosti postupilo po preporuci Zaštitnika građana²⁰⁰ da precizno uredi postupak davanja saglasnosti za promenu naziva škole kako u smislu dokumentacije koja se dostavlja uz zahtev, tako i merljivih i objektivnih kriterijuma na osnovu kojih je moguće ceniti opravdanost davanja, odnosno odbijanja, saglasnosti o zahtevu koji ispunjava sve formalne uslove. Pomenuta preporuka rezultat je postupka kontrole vođenog povodom pritužbe koja se ticala promena naziva škole od posebnog značaja za nacionalnu manjinu. U tom smislu, posebno je važno što novopropisani kriterijumi za odlučivanje o promeni naziva škole omogućuju upoznavanje većinskog naroda sa istorijskim ličnostima manjinskih zajednica.

Obraćanje Nacionalnog saveta mađarske nacionalne manjine skrenulo je pažnju na probleme sa kojima se, nakon otpočinjanja sa radom javnih beležnika, susreću pripadnici nacionalnih manjina kada koriste manjinski jezik u postupku pred njima. Problem se sastoji u prevaljivanju naknade troškova angažovanja prevodioca u postupku solemnizacije javne isprave kada je sedište javnog beležnika na teritoriji lokalne samouprave gde je manjinski jezik uveden u službenu upotrebu, što je promena u odnosu na iste postupke koji su ranije vođeni pred sudovima, kada je država snosila troškove angažovanja prevodioca, što i jeste suština prava na službenu upotrebu jezika i pisma. Primenom posredničkih ovlašćenja, Zaštitnik građana se obratio Ministarstvu pravde, koje je razmotrilo razloge i okolnosti ove inicijative Nacionalnog saveta mađarske nacionalne manjine. Nakon što je Ministarstvo uputilo dopis Javnobeležničkoj komori i ukazalo na to da Komora treba da preduzme određene aktivnosti u cilju utvrđivanja preciznih podataka od značaja za dalje odluke u vezi sa troškovima angažovanja prevodioca u postupcima pred javnim beležnicima, kada je stranka u postupku pripadnik nacionalne manjine čiji je jezik u službenoj upotrebi na teritoriji na kojoj je sedište javnog beležnika. U vezi sa tim održan je sastanak sa predsednikom i sekretarom Komore, 15. 7. 2015. godine.

Zaštitnik građana obavešten je da je zauzet stav o tome da se preduzmu mere u smislu unapređenja stanja u ovoj oblasti. Komora je započela neophodnu analizu, a sa javnim beležnicima je dogovoreno da se obustavi naplata bodova za učešće sudskog tumača kao svedoka. Kako je solemnizacija nov pravni posao, koji nije postojao u postupku pred sudovima, a trošak za rad prevodioca u ovom pravnom poslu nekad je veći od naknade za rad notara, dalje odluke o ovom pitanju biće institucionalizovane nakon detaljne analize. Jedno od mogućih rešenja je da se troškovi prevodioca plaćaju iz članarine Komori ili da se osnuje poseban Fond za tu namenu.

Zaštitnik građana je u izveštajnom periodu primio pritužbe koje ukazuju na posledice toga što nadležni državni organi ne preduzimaju obavezujuće i potrebne mere radi zapošljavanja Roma i ostvarivanja prava na srazmernu zastupljenost u javnoj administraciji. Pritužbe su podnela lica koja su godinama bila radno angažovana u lokalnim samoupravama na poslovima koordinatora za romska pitanja, ali su im zbog zabrane zapošljavanja otkazani ugovori, iako su u konkretnim opštinama sistematizovana i upražnjena radna mesta romskih koordinatora. U postupku je utvrđeno da nije dobijena saglasnost Komisije za davanje saglasnosti za novo zapošljavanje i dodatno radno angažovanje kod korisnika javnih

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

sredstava, po zahtevu opštine koji je upućen preko nadležnog ministarstva, u skladu sa Uredbom o postupku pribavljanja saglasnosti za novo zapošljavanje i dodatno radno angažovanje kod javnih korisnika. To i pored toga što je opština više puta podnosila molbu na propisanom obrascu. Stoga je neophodno što pre urediti radno-pravni status koordinatora za romska pitanja u jedinicama lokalne samouprave, jer je opšta ocena da su značajno doprineli poboljšanju veza između romske zajednice i lokalne vlasti.

Zaštitnik građana je i u ovom izveštajnom periodu primio pritužbe povodom prinudnog raseljenja i iseljenja građana. Postupak koji je vodio Zaštitnik građana u vezi sa raseljenjem naselja Grmeč u Zemunu ponovo je skrenuo pažnju na to da nadležni državni organi nisu izvršili Preporuke Zaštitnika građana²⁰¹, niti su doneli propise koji uređuju postupanje organa javne vlasti prilikom raseljavanja naselja i obezbeđenja zaštite ljudskih prava građana koji se raseljavaju.

U 2015. godini, završena je privatizacija medija i javnost je obaveštena o problemima primene Zakona o javnom informisanju i medijima, u smislu da se delotvorno ne primenjuju mere predviđene u cilju ublažavanja mogućih posledica privatizacije, posebno za informisanje na jezicima nacionalnih manjina. Javnost je informisana o različitim problemima primene Zakona i da su, kako su mediji izveštavali, u praksi prisutni problemi u vezi sa sprovođenjem i rezultatima konkursa za sufinansiranje medijskih sadržaja na jezicima nacionalnih manjina. Nacionalni saveti nacionalnih manjina su ukazali Zaštitniku građana na to da stručna komisija Ministarstva kulture i informisanja ne uvažava njihovo mišljenje o projektima koji učestvuju na konkursu. Nakon privatizacije medija, nažalost, prestali su da rade neki od medija koji su decenijama razvijali profesionalne kapacitete i emitovali program na jezicima nacionalnih manjina. Jedan do razloga za to je i što u nekim slučajevima (npr. Radio Zrenjanin) nije došlo do prenosa akcija zaposlenima u medijima koji nisu prodati, u skladu sa Zakonom.

II PRITUŽBE

U oblasti prava nacionalnih manjina, Zaštitnik građana je primio 115 pritužbi, a po sopstvenoj inicijativi istraživao je četiri slučaja. Pomenutih 119 pritužbe čine 1,91% od ukupnog broja pritužbi koje je Zaštitnik građana primio u 2015. godini. Broj pritužbi u ovoj godini smanjen je za 21,71% u odnosu na prethodnu.

Grafikon 3 - Prava nacionalnih manjina - broj primljenih pritužbi u 2015. u odnosu na 2014. godinu

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



U 2015. godini Zaštitnik građana je ukupno okončao 161 predmetu, od kojih je 95 iz 2015. godine, a ostatak iz ranijih godina.

Tabela 15 – Prava nacionalnih manjina – način na koji je okončan rad na predmetima iz 2015. i ranijih godina

	broj	procenat
Neosnovane pritužbe	79	49,07%
Odbačene pritužbe	51	31,68%
Predmeti pokriveni preporukama proisteklim iz skraćenog kontrolnog postupka	17	10,56%
Predmeti pokriveni preporukama proisteklim iz kontrolnog postupka	6	3,73%
Mišljenje	3	1,86%
Odustanak pritužilaca	5	3,11%
Ukupno	161	

Najveći broj primljenih pritužbi Zaštitnik građana odbaci zbog toga što nisu ispunjeni Zakonom propisani uslovi za postupanje po njima. Pritužbe se odbacuju zbog nenadležnosti, neblagovremenosti, preuranjenosti, anonimnosti i neurednosti.

Tabela 16 – Prava nacionalnih manjina – razlozi za odbačaj pritužbe u 2015.

	broj	procenat
Nenadležnost - upućen na nadležni organ	28	54,90%
Preuranjenost - posavetovan o raspoloživim pravnim sredstvima	16	31,37%
Neuredna pritužba	4	7,84%
Anoniman pritužilac	2	3,92%
Neovlašćeni podnosilac	1	1,96%
Ukupno	51	100%

Veoma značajan segment postupanja Zaštitnika građana po pritužbama čini pružanje savetodavno-pravne pomoći, koju Zaštitnik građana pruža i onda kada odbaci pritužbu zbog

toga što za nju nije nadležan ili zbog preuranjenosti. Zaštitnik građana u ovim slučajevima pritužiocu upućuje na nadležni organ ili ga posavetuje o raspoloživim pravnim sredstvima.

Kao što se vidi iz sledeće tabele, u 86,27% odbačenih pritužbi Zaštitnik građana je građanima pružio savetodavno-pravnu pomoć u ostvarivanju njihovih prava pred nadležnim organima.

Tabela 17 - Prava nacionalnih manjina - pružena savetodavno-pravna pomoć

	broj	procenat
Odbačene pritužbe	51	100%
Nenadležnost - upućen na nadležni organ	28	54,90%
Preuranjenost - posavetovan o rasp. pravnim sredstvima	16	31,37%
Ukupno pružena savetodavno-pravna pomoć	44	86,27%

U resoru koji se bavi zaštitom prava pripadnika nacionalnih manjina u 119 pritužbi ukazano je na 336 povreda prava. Najveći broj pritužbi u ovom resoru ukazivao je na povrede građanskih i političkih prava. Kada je reč o posebnim pravima pripadnika nacionalnih manjina, veliki broj povreda prava odnosio se na položaj Roma. Takođe je u pritužbama ukazivano na brojne povrede iz domena dobre uprave kao što su ćutanje uprave i, sa tim u vezi, povrede prava na dobijanje odluke u zakonskom roku.

Tabela 18 - Prava nacionalnih manjina – povrede prava na koja su ukazivali pritužioc

	broj	procenat
Posebna prava u oblasti pripadnika nacionalnih manjina	130	38,69%
Građanska i politička prava	121	36,01%
Pravo na dobru upravu	51	15,18%
Ekonomska, socijalna i kulturna prava	34	10,12%
Ukupno	336	100%

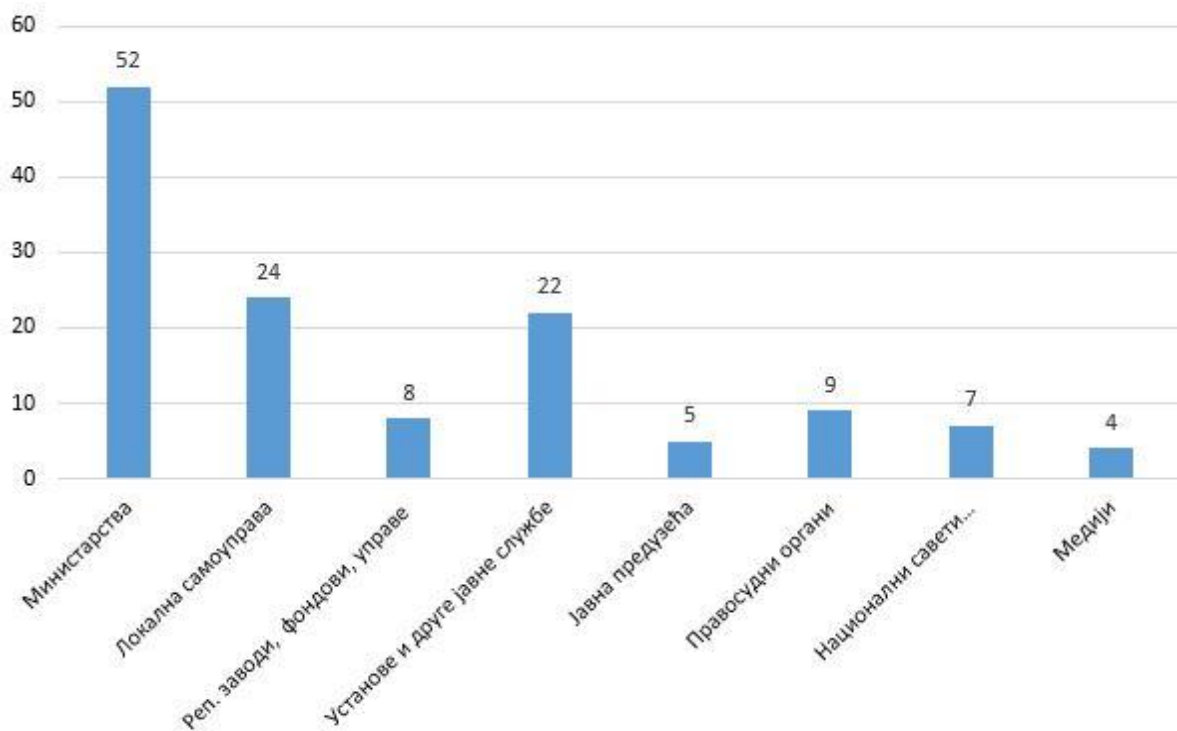
Sledeća tabela prikazuje strukturu posebnih prava odnosu na 130 evidentiranih povreda ovih prava.

Tabela 19 - Povrede posebnih prava pripadnika nacionalnih manjina, njihov broj i procenat

Vrsta povređenog prava	broj	procenat
Posebna prava Roma	63	48,46%
Zabrana diskriminacije na nacionalnoj osnovi	22	16,92%
Pravo na ostvarivanje nadležnosti nac. saveta nac. manjina	11	8,46%
Pravo na službenu upotrebu jezika i pisma nacionalnih manjina	9	6,92%
Pravo na obrazovanje na maternjem jeziku	9	6,92%
Ravnopravnost u vođenju javnih poslova	6	4,62%
Pravo na neposredne izbore nacionalnih saveta nac. manjina	6	4,62%
Pravo na informisanje na maternjem jeziku	2	1,54%
Pravno nevidljiva lica	2	1,54%
Ukupno	130	100%

Organi na koje su u najvećem broju ukazivale pritužbe evidentirane u oblasti prava pripadnika nacionalnih manjina su ministarstava, pre svega unutrašnjih poslova, prosvete, nauke i tehnološkog razvoja. U okviru ustanova najveći broj pritužbi odnosio se na ustanove u oblasti socijalne zaštite.

Grafikon 4 – Organi i organizacije na čiji rad su se građani najčešće prituživali u oblasti prava nacionalnih manjina



III OSTALE AKTIVNOSTI²⁰²

Zaštitnik građana je i tokom ovog izveštajnog perioda nastavio sa redovnom praksom prijema pritužbi u višenacionalnim sredinama i romskim naseljima u Beogradu, Kragujevcu, Leskovcu, Boru i Prokuplju.

Zaštitnik građana organizovao je okrugli sto u aprilu mesecu u Beogradu, na temu „Kako unaprediti procedure i rezultate primene afirmativne mere prilikom upisa studenata romske nacionalnosti“, kako bi se omogućilo nadležnim državnim organima i akademskoj zajednici da po prvi put za istim stolom raspravljaju o mogućnostima unapređenja, odnosno o predlozima rešenja na osnovu dosadašnjih iskustava.

U oblasti prava nacionalnih manjina tokom 2015. godine Zaštitnik građana nastavio je saradnju sa nacionalnim savetima nacionalnih manjina, u cilju sagledavanja problema i delotvornog otklanjanja prepreka vršenju njihovih javnih ovlašćenja.

Saradnja je ostvarena i sa OEBS-om u okviru obuka za mobilne timove za inkluziju Roma. Predstavnicima Zaštitnika građana održala je predavanje za dvadeset mobilnih timova za inkluziju Roma u vezi sa nadležnostima Zaštitnika građana, kao i postojećim mehanizmima i afirmativnim merama za efikasnije ostvarivanje prava Roma. Učesnici obuke su pokazali veliko interesovanje za rad Zaštitnika građana i ukazali na značaj postupanja Zaštitnika građana u vezi sa zaštitom prava Roma.

U saradnji sa UNICEF-om i Udruženjem pedijatara Srbije organizovane su i obuke za pedijatre i patronažne sestre na kojima su predstavnici Zaštitnika građana održali predavanja o položaju Roma i afirmativnim merama u sistemu zdravstvene zaštite, kao i drugim temama u vezi sa položajem ranjivih grupa.

Uspešna saradnja nastavljena je sa UNHCR-om i Ministarstvom pravde i državne uprave na daljem rešavanju problema „pravno nevidljivih lica“. Nastavljene su obuke za sudije, matičare, zaposlene u centrima za socijalni rad i romsko civilno društvo.

Predstavnici Stručne službe Zaštitnika građana učestvovali su u radu više međunarodnih konferencija (seminar Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije Saveta Evrope, u Strazburu, Seminar o položaju apatrida u Budimpešti i dr.) Na poziv organizatora konferencije OEBS/ODIHR i Švedskog ombudsmana, predstavnicima Stručne službe Zaštitnika građana je u aprilu 2015. godine održala je prezentaciju o trenutnom položaju Roma u Srbiji i radu Zaštitnika građana sa romskom zajednicom na međunarodnoj konferenciji „Edukacija o stradanju Roma i Sinta za vreme Holokausta“ u Stokholmu.

U okviru projekta „Jačanje kapaciteta službenika lokalnih samouprava iz oblasti nacionalnih i međunarodnih standarda o ljudskim i manjinskim pravima“, koji sprovodi opština Bosilegrad, uz finansijsku podršku Saveta Evrope, predstavnici Zaštitnika građana održali su radionicu sa zaposlenima u opštinskoj upravi i predstavnicima Skupštine opštine Bosilegrad. Učesnicima radionice predstavljeni su međunarodni i nacionalni pravni okvir zaštite prava nacionalnih manjina, nadležnosti i praksa Zaštitnika građana u toj oblasti.

Nastavljena je redovna saradnja sa nevladinim organizacijama Beogradski centar za ljudska prava, Stalna konferencija romskih udruženja građana, Praxis, Mreža za interkulturalnost i Forum za etničke odnose.

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

Ostvarena je i saradnja kao i prethodnih godina sa Akademijom nauka i umetnosti SANU, te su predstavnici Zaštitnika građana učestvovali na više naučnih skupova, između ostalih i na međunarodnom naučnom skupu „Stanje i perspektive multikulturalizma u Srbiji i državama regiona“.

IV KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Tehničke prepreke informacionog sistema kao opravdanje za povredu prava pripadnika nacionalne manjine

Pripadnica mađarske nacionalne manjine podnela je pritužbu, kojom je zatražila zaštitu prava na izbor i upotrebu ličnog imena na jeziku i prema pravopisu manjine kojoj pripada. Uvidom u dostavljenu dokumentaciju utvrđeno je da je u poreskom rešenju podatak o ličnom imenu upisan na srpskom jeziku i ćiriličkom pismu, ali ne i na način kako je ono upisano u izvornik, tako da je rešenje izdato na ime nepostojeće osobe.

Sproveden je postupak kontrole rada nadležne filijale i Centrale Poreske uprave u kome je utvrđeno da je lično ime pritužilje zakonito i pravilno upisano u evidenciji filijale, na mađarskom jeziku i pravopisu, koji je u službenoj upotrebi na teritoriji sedišta filijale. Međutim, kako se sva rešenja štampaju u Centrali, čiji je informacioni sistem programiran da podrži samo latinično pismo, nije obezbeđeno da se podaci o ličnom imenu unose na osnovu matične evidencije obveznika, i na jeziku i pismu nacionalne manjine. Drugim rečima, nije obezbeđena pravilna transkripcija imena, na srpskom jeziku i ćiriličkom pismu.

U toku postupka propust je otklonjen na način da je filijala dostavila novo rešenje pritužilji u kome je lično ime napisano na mađarskom jeziku i pravopisu, a Poreska uprava je započela proces prelaska na nov operativni sistem i formiranje Jedinog registra Poreske uprave, kako bi bio prevaziđen problem u vezi s pogrešnom transkripcijom podataka o ličnom imenu poreskog obveznika. Postupak kontrole je obustavljen.

Politički razlozi kao prepreka primeni zakona

Nacionalni savet bošnjačke nacionalne manjine podneo je pritužbu zbog nezakonitog postupanja Skupštine grada Novog Pazara, koja je donela rešenja o imenovanju novih članova školskog odbora - predstavnika lokalne samouprave u osnovnoj školi, a da prethodno nije zatražen predlog članova od Nacionalnog saveta. Iako je po pokretanju postupka kontrole pred Zaštitnikom građana, prosvetni inspektor izvršio inspekcijski nadzor i naložio meru da se otkloni nepravilnost i izbor organa upravljanja u školi sprovede u skladu sa zakonom i na osnovu predloga Nacionalnog saveta, Skupština opštine to nije učinila u zakonskom roku.

U takvim okolnostima, ministar prosvete je preduzeo zakonom predviđene mere i razrešio postojeći organ upravljanja. Na osnovu predloga Nacionalnog saveta imenovan novi organ upravljanja, što je dovelo do obustave postupka pred Zaštitnikom građana.

V PREDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA ORGANE UPRAVE

1. **Vlada** treba da obezbedi da predviđene zakonodavne aktivnosti Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina budu sprovedene u zadatim rokovima.
2. **Vlada** treba da usvoji Nacionalnu strategiju za socijalno uključivanje Roma i Romkinja i prateći Akcioni plan za njeno sprovođenje.
3. **Nadležna ministarstva** treba da predlože Vladi načine za zasnivanje radnog odnosa Koordinatora za romska pitanja, radi popunjavanja slobodnih, odnosno upražnjenih radnih mesta, pre isteka budžetske godine.

4. **Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave** treba da razmotri način na koji će biti rešeno pitanje sistematizacije postojećih pozicija Koordinatora za romska pitanja na nivou jedinica lokalne samouprave, povećanje njihovog broja i jačanje njihovih kapaciteta, posebno u sredinama gde su Romi zastupljeni u značajnom broju.
5. **Vlada u saradnji sa Ministarstvom kulture i informisanja, predstavnicima medija i nacionalnim savetima nacionalnih manjina** treba da razmotri mogućnost i način primene dodatnih mera kako bi se ublažile i/ili otklonile posledice završene privatizacije medija.
6. **Ministarstvo unutrašnjih poslova** treba da stvori sve uslove neophodne da dvojno državljanstvo pripadnika nacionalnih manjina, ne bude prepreka prijemu kandidata u policijsku školu i daljem zapošljavanju.
7. **Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture** treba da pripremi pravni akt kojim se definišu postupci nadležnih organa prilikom raseljavanja i iseljavanja naselja, uz poštovanje osnovnih principa zakonitosti i zaštite ljudskih prava, kao i prava na alternativni smeštaj i da o istima obavesti organe vlasti na lokalnom nivou.
8. **Ministarstvo prosvete nauke i tehnološkog razvoja** treba da, u saradnji sa nacionalnim savetima nacionalnih manjina, razvije odgovarajući model dvojezične nastave na srpskom i jeziku nacionalne manjine.
9. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da preduzme mere kako bi do početka nove školske godine bio donet nov nastavni plan i program za predmet srpski jezik, kao nematernji, kada se nastava organizuje na jeziku nacionalne manjine.

3.3. RODNA RAVNOPRAVNOST I PRAVA LGBTI OSOBA

I PREGLED STANJA

1. Najznačajnija postignuća države

- 1.1. Obrazovan je Savet²⁰³ za praćenje realizacije Akcionog plana za sprovođenje Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije za period od 2014. do 2018. godine.²⁰⁴
- 1.2. Donet je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu.²⁰⁵
- 1.3. Donet je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju.²⁰⁶
- 1.4. Donet je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Vojsci Srbije.²⁰⁷
- 1.5. Donet je Zakon o udžbenicima.²⁰⁸
- 1.6. Donet je Zakon o policiji.²⁰⁹
- 1.7. Ustavni sud Srbije usvojio je predlog Zaštitnika građana i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i doneo rešenje kojim se obustavlja izvršenje pojedinačnih akata koji bi bili doneti na osnovu spornih odredbi člana 20. Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru.
- 1.8. Doneti su Pravilnik o zaštiti maloletnika u oblasti pružanja medijskih usluga²¹⁰ i Pravilnik o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga.²¹¹
- 1.9. Doneta je Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. godine sa Akcionim planom za period od 2016. do 2018. godine.²¹²
- 1.10. Donet je Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za 2016. godinu.²¹³
- 1.11. Doneta je Nacionalna strategija za mlade za period od 2015. do 2025. godine²¹⁴ i Akcioni plan za sprovođenje ove strategije za period od 2015. do 2017. godine.²¹⁵
- 1.12. Doneta je Nacionalna strategija za rešavanje pitanja izbeglica i interno raseljenih lica za period od 2015. do 2020. godine.²¹⁶
- 1.13. Ministarka bez portfelja za evropske integracije potpisala je Zajedničku izjavu o okončanju nasilja i zločina iz mržnje prema LGBTI osobama, zajedno sa ministrima i zamenicima ministara iz Crne Gore, Hrvatske, Albanije i Bosne i Hercegovine.

²⁰³ Задатак Савета је да прати напредак у извршењу мера, спровођењу активности, поштовању предвиђених рокова и да благовремено упозорава на изазове у извршењу мера у оквиру реализације Акционог плана за примену Стратегије превенције и заштите од дискриминације за период од 2014. до 2018. године.

²⁰⁴ „Службени гласник РС”, бр. 72/15 и 109/15.

²⁰⁵ „Службени гласник РС”, број 103/15.

²⁰⁶ „Службени гласник РС”, број 106/15.

²⁰⁷ „Службени гласник РС”, број 88/15.

²⁰⁸ „Службени гласник РС”, број 68/15.

²⁰⁹ „Службени гласник РС”, број 6/16.

²¹⁰ „Службени гласник РС”, број 25/15.

²¹¹ „Службени гласник РС”, број 55/15.

²¹² Стратегија је усвојена 14. 1. 2016. године, доступно на:

http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678

²¹³ Доступно на: <http://www.minrzs.gov.rs/lat/dokumenti/zaposljavanje/plan-zaposljavanja>.

²¹⁴ Доступно на:

http://www.mos.gov.rs/mladisuzakon/attachments/article/389/nacionalna_strategija_za_mlade0101_cyr.pdf.

²¹⁵ Доступно на:

<http://www.mos.gov.rs/wp-content/uploads/download-manager-files/AP%20NSM%202015-2017.VLADA.pdf>.

²¹⁶ Доступно на: <http://www.kirs.gov.rs/docs/Nacionalna%20strategija%20za%20izb%20i%20irl%202015-2020.pdf>.

1.14. Nadležni organi obezbedili su, po drugi put zaredom, mirno održavanje Parade ponosa u Beogradu kao i održavanje Prve parade trans osoba.

1.15. Vlada je delimično rešila problem nepravilne, nepravične i nesvrshodne naplate „solidarnog poreza“ i uspostavila mehanizam za obeštećenje građana.²¹⁷

2. Najznačajniji rezultati rada Zaštitnika građana

2.1. Zaštitnik građana je izradio Poseban izveštaj o obukama za sticanje i unapređenje znanja i kompetencija za prevenciju, suzbijanje i zaštitu žena od nasilja u porodici i partnerskim odnosima.²¹⁸

2.2. Vlada je, postupajući po preporuci Zaštitnika građana iz Redovnog godišnjeg izveštaja za 2014. godinu, pristupila izradi Nacrta nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost²¹⁹ i pratećeg Akcionog plana, kao i Nacrta nacionalnog Akcionog plana za sprovođenje Rezolucije 1325 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija, za period od 2016-2020. godine.

2.3. Zaštitnik građana je inicirao 2014. godine izradu Modela zakona o rodnoj ravnopravnosti²²⁰, koji je u izveštajnom periodu dostavio Koordinacionom telu za rodnu ravnopravnost i Radnoj grupi Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost, zaduženoj za izradu Nacrta zakona o rodnoj ravnopravnosti.

2.4. Vlada je obezbedila, po drugi put zaredom, mirno održavanje Parade ponosa u Beogradu, na čiju neophodnost je Zaštitnik građana ukazivao u brojnim mišljenjima, stavovima i preporukama tokom prethodnih godina.

2.5. Davanjem Mišljenja u postupku pripreme Zakona o izmenama Zakona o zdravstvenom osiguranju, koje je Ministarstvo zdravlja prihvatilo u najvećem delu, Zaštitnik građana je doprineo pravičnijoj i efikasnijoj isplati dela naknade zarade u slučaju privremene sprečenosti za rad zbog bolesti ili komplikacije u vezi sa održavanjem trudnoće, a koji se obezbeđuje iz budžeta Republike.

2.6. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana²²¹, Republički fond za zdravstveno osiguranje je na svojoj zvaničnoj internet stranici otvorio novu rubriku koja sadrži informacije u vezi sa isplatom naknade zarade trudnicama i svim ostalim osiguranicima za vreme privremene sprečenosti za rad zbog bolesti počev od 31. dana privremene sprečenosti.²²²

2.7. Zaštitnik građana je uputio mišljenje Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje i Poreskoj upravi da preduzmu mere kako bi omogućili ostvarivanje prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja posebno osetljivoj kategoriji – trudnicama.²²³

2.8. Postupanjem po predlogu Zaštitnika građana i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za ocenu ustavnosti odredbe člana 20. Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, Ustavni sud je doneo rešenje kojim obustavlja izvršenje pojedinačnog akta ili radnje preduzete na osnovu ove odredbe, usled čije bi primene zaposlenim ženama u javnom sektoru po sili zakona prestao radni odnos ranije nego muškarcima.

²¹⁷ Видети више у делу овог извештаја посвећеном ресору финансија.

²¹⁸ Извештај доступан на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji/4613-2016-02-26-10-48-42>.

²¹⁹ Стратегија је усвојена 14.1.2016. године.

²²⁰ Доступно на: http://www.zastitnik.rs/attachments/3621_druga%20verzija%201.pdf.

²²¹ Доступно на: <http://zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/3796-2015-04-16-08-39-50> приступљено 25. јануара 2016.

²²² Доступно на: <http://www.rfzo.rs/index.php/osiguranalica/57-bolovanja>.

²²³ Мишљење доступно на: http://www.ombudsman.rodnaravnopravnost.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=192%3A2015-12-24-10-54-39&catid=14%3A2012-12-12-13-45-14&Itemid=27&lang=sr. Видети више у делу овог извештаја посвећеном ресору здравља.

2.9. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana²²⁴, Vlada je, posle skoro dve godine, donela Zaključak, čijim sprovođenjem bi trebalo da se obustavi nepravilna i nepravilna naplata solidarnog poreza trudnicama i porodicama kojima su poslodavci sa zakašnjenjem isplaćivali naknade zarada, a da se onima kojima je porez tako već naplaćen novac vrati.²²⁵

2.10. Prihvatanjem Mišljenja Zaštitnika građana o Nacrtu zakona o udžbenicima, u Zakonu su uvedena načela jednakih mogućnosti i zabrane diskriminacije u udžbenicima u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije.²²⁶

2.11. Davanjem Mišljenja u postupku pripreme Zakona o sportu, koje je Ministarstvo omladine i sporta prihvatilo u najvećem delu, Zaštitnik građana je doprineo unapređivanju ženskog sporta i položaja žena u sportu, zaštiti od diskriminacije, zaštiti sportista i uvođenju prekršajnih sankcija.²²⁷

2.12. Zaštitnik građana je u 2015. godini u ovoj oblasti primio 232 pritužbe u kojima su podnosioci ukazivali na 387 povreda prava. U istom periodu, okončao je rad na ukupno 226 predmeta primljenih u 2015. i ranijih godina. Od ukupno 155 postupaka koji su vođeni, 13 (8,39) postupaka je okončano upućivanjem preporuka u skraćenom kontrolnom postupku. U ostalim slučajevima, Zaštitnik građana vodio je kontrolni postupak i uputio 46 preporuka, od kojih je prihvaćeno 7 (15,22%), neizvršeno 2 (4,35%), a u roku za izvršenje 37 preporuka. Na osnovu broja utvrđenih (22) i otklonjenih (20) propusta²²⁸, efikasnost u ovoj oblasti je 90,91%.

3. Manjkavosti na državnom nivou

3.1. Zaposlenima u organima u čijoj su nadležnosti prevencija, suzbijanje i zaštita žena od nasilja²²⁹ nije obezbeđen dovoljan broj obuka o zaštiti žena od nasilja u porodici i partnerskim odnosima, kao ni obuka o sadržaju i primeni Opšteg i posebnih protokola za zaštitu žena od nasilja.²³⁰

3.2. Nije donet zakon koji adekvatno uređuje oblast rodne ravnopravnosti.

3.3. Krivični zakonik nije usaglašen sa Konvencijom Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici.²³¹

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

²²⁵ Закључак Владе 05 број 121-13591/2015 од 16. 12. 2015. године.

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

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

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

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

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

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

- 3.4. Zaštita žena od nasilja u porodici i partnerskim odnosima i dalje nije dovoljno efikasna.²³²
- 3.5. Nije obezbeđen jednak pristup pravdi za sve građane, jer još uvek nije uređeno pravo građana na besplatnu pravnu pomoć.
- 3.6. Zakon o ravnopravnosti polova nejednako se primenjuje u jedinicama lokalne samouprave, naročito u pogledu uspostavljanja stalnih radnih tela ili određivanja lica za rodnu ravnopravnost i obavljanje poslova jednakih mogućnosti.
- 3.7. Zdravstvene usluge nisu u dovoljnoj meri dostupne svim ženama, a posebno Romkinjama, ženama koje žive u ruralnim sredinama, ženama sa invaliditetom i ženama koje su zbog propusta poslodavaca i drugih lica ostale bez zdravstvenog osiguranja.
- 3.8. Ženama poljoprivrednicama koje su nosioci registrovanog poljoprivrednog gazdinstva i ženama koje obavljaju privremene i povremene poslove nije omogućeno ostvarivanje prava na naknadu zarade za vreme trudničkog bolovanja, porodijskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i posebne nege deteta.
- 3.9. Narodna skupština nije razmatrala Predlog zakona o izmeni i dopuni Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, koji je podneo Zaštitnik građana.²³³
- 3.10. I pored donošenja Pravilnika o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga, izveštavanje medija o ženama opterećeno je senzacionalizmom i rodним stereotipima²³⁴, bez poštovanja ženine privatnosti i njenog dostojanstva i integriteta.
- 3.11. Prava osoba drugačije seksualne orijentacije i rodnog identiteta su nedovoljno zaštićena.
- 3.12. Nisu razvijene usluge za mlade LGBTI osobe koje su morale da napuste svoje domove, jer su ih porodice, nakon saznanja o njihovoj seksualnoj orijentaciji i rodnom identitetu, odbacile.
- 3.13. U Zakonu o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja u Republici Srbiji²³⁵ ne postoji eksplicitna zabrana diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta.
- 3.14. Nije donet podzakonski akt koji uređuje bliže kriterijume za prepoznavanje oblika diskriminacije od strane zaposlenog, učenika ili trećeg lica u ustanovama obrazovanja i vaspitanja.
- 3.15. Pravne posledice prilagođavanja (promene) pola i rodnog identiteta nisu normativno uređene.

4. Najznačajnije preporuke, mišljenja i zakonodavne inicijative Zaštitnika građana po kojima nije postupljeno

4.1. Nije postupljeno po sledećim predlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave iz Godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2014. godinu:

- da **Vlada** predloži Narodnoj skupštini da se donese zakon koji uređuje pružanje besplatne pravne pomoći kojim bi se unapredio položaj svih osetljivih grupa, a pre svega žrtava nasilja u porodici;
- da **Vlada** obezbedi puno ostvarivanje i zaštitu prava LGBTI osoba, a posebno zaštitu fizičkog i psihičkog integriteta;

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

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

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

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

- da **Vlada** treba da kontinuirano sprovodi mere i aktivnosti posvećene podizanju svesti javnosti o rodnoj ravnopravnosti i mere za unapređivanje položaja žena;

- da **Vlada** treba da predloži, a Narodna skupština usvoji zakon kojim se uređuju pitanja od značaja za oblast rodne ravnopravnosti, koji će obezbediti uključivanje rodne perspektive u sve oblasti društva, poštovanje međunarodnih standarda rodne ravnopravnosti i principa jednakih mogućnosti, zabranu i zaštitu od diskriminacije po osnovu pola, roda i rodnog identiteta i koji će propisati posebne mere za ostvarivanje principa rodne ravnopravnosti, uključujući i mere radi zaštite od rodno zasnovanog nasilja;

- da **organi javne vlasti** kontinuirano sprovode mere i aktivnosti posvećene podizanju svesti javnosti o neophodnosti poštovanja prava LGBTI osoba.

- da **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo pravde, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo zdravlja, pravosudni organi i organi jedinica lokalne samouprave** obezbede efikasnije mere zaštite žena od nasilja u porodici i partnerskim odnosima, u skladu sa preporukama Zaštitnika građana datih u Posebnom izveštaju o primeni Opšteg i posebnih protokola za zaštitu žena od nasilja.

- da **Ministarstvo pravde** razmotri Inicijativu Zaštitnika građana za izmenu Krivičnog zakonika u oblasti krivično-pravne zaštite žrtava porodičnog nasilja i intenzivira rad na usklađivanju domaćeg zakonodavstva sa Konvencijom Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici.

- da **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja**, u saradnji sa jedinicama lokalne samouprave i **organizacijama civilnog društva**, obezbedi osnivanje servisa podrške za mlade LGBTI osobe koje su morale da napuste svoje domove, jer su ih porodice, nakon saznanja o njihovoj seksualnoj orijentaciji i rodnom identitetu, odbacile.

- da **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** predloži izmene i dopune Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja kako bi se u Zakon unele odredbe o eksplicitnoj zabrani diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta.

- da **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** donese podzakonski akt kojim se utvrđuju bliži kriterijumi za prepoznavanje oblika diskriminacije od strane zaposlenog, učenika ili trećeg lica u ustanovi, a naročito prepoznavanja diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta učenika, nastavnog i drugog osoblja.

- da **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i Nacionalni prosvetni savet** u nastavne planove i programe osnovnih i srednjih škola, a potom i u tekstove udžbenika, uvedu sadržaje kojima će na prihvatljiv ali stručan način obraditi sva važna pitanja koja se odnose na prava LGBTI populacije.

- da **Ministarstvo pravde, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** pripreme predlog propisa kojim se uređuju pravne posledice prilagođavanja (promene) pola i rodnog identiteta.

- da **Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i Republički sekretarijat za zakonodavstvo** predlože mere za uvođenje rodno osetljivog jezika u rad državnih organa, uključujući pisanje zakona i drugih akata.

- da **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** u postupku nadzora u jedinicama lokalne samouprave nalaže formiranje stalnih radnih tela ili

zaposlenog za rodnu ravnopravnost i obavljanje poslova ostvarivanja jednakih mogućnosti u skladu sa Zakonom o ravnopravnosti polova.

- da **Ministarstvo zdravlja i Republički fond za zdravstveno osiguranje** preduzmu mere kako bi se svim ženama obezbedila pristupačnost zdravstvenih usluga na svim nivoima zdravstvene zaštite.
- da **Služba za upravljanje kadrovima** u tematske sadržaje stručnih obuka za sve zaposlene u državnoj upravi uključi i obuke na temu rodne ravnopravnosti.

5. Obrazloženje

Imajući u vidu da je u 2015. godini definitivno napušten linijski model budžetiranja i da je uveden programski budžet na svim nivoima vlasti, usvajanjem Zakona o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu, stvoreni su uslovi za uvođenje rodno odgovornog budžetiranja na svim nivoima vlasti. Smisao rodno odgovornog budžetiranja je da se u budžetskom procesu uzimaju u obzir potrebe i prioriteti žena i muškaraca, kao i različitih grupa žena i muškaraca, imajući u vidu različite uloge koje oni/one imaju, kao i da se učine vidljivim mesta gde je distribucija državnog budžeta rodno nepravična. Rodno odgovorno budžetiranje podrazumeva uključivanje rodne ravnopravnosti u sve budžetske procese i restrukturiranje prihoda i rashoda sa ciljem unapređivanja rodne ravnopravnosti. Rodne ciljeve u budžete za 2016. godinu uvelo je 28 budžetskih korisnika.²³⁶

Izmenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju, u skladu sa Mišljenjem Zaštitnika građana, obezbeđena je veća efikasnost postupanja i bolja zaštita prava trudnica i porodilja na naknadu zarade. Zaštitnik građana je Mišljenjem ukazao na potrebu izmene propisa tako da se omogući da i deo sredstava za naknadu zarade zbog privremene sprečenosti za rad zbog bolesti ili komplikacija u vezi sa održavanjem trudnoće, a koja se obezbeđuju iz sredstava budžeta preko Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje, uplaćuju na račun poslodavca, a ne na račun osiguraničice, kao što je to do sada bio slučaj.

Izmene i dopune Zakona o Vojsi Srbije donele su pozitivne novine, koje se odnose na regulisanje prava zaposlenih u Ministarstvu odbrane i Vojsi Srbije u vreme trudnoće, породилјског одсуства, неге детета или посебне неге детета.²³⁷

U konkursu za prijem u Vojnu akademiju za školsku 2014/2015. godinu nije postavljena ograničavajuća kvota od 15% za prijem devojaka, niti je postojao uslov u vezi sa bračnim i roditeljskim statusom kandidata i kandidatkinja. Takođe, u čin potporučnika je 2014. godine promovisano 55 kadetkinja, od kojih je, po prvi put, jedna devojka bila među troje najboljih kadeta po rangi. U školskoj 2014/2015. godini je, po prvi put, omogućen upis devojaka u Vojnu gimnaziju i među 90 najboljih kandidata bila je i 31 devojka.

Zakon o udžbenicima, u skladu sa Mišljenjem Zaštitnika građana o Nacrtu zakona o udžbenicima²³⁸, odredbom pod nazivom jednake mogućnosti i zabrana diskriminacije, propisao je da udžbenik, priručnik i nastavni materijal, elektronski dodatak uz udžbenik, dodatno nastavno sredstvo, didaktičko i didaktičko igrovno sredstvo svojim sadržajem i oblikom treba da omoguće sprovođenje principa jednakih mogućnosti, kao i da ne smeju da

²³⁶ Према подацима Министарства финансија доступно на:

<http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/budzetski%20korisnici/2016/Uputstvo%20za%20pripremu%20budzeta%202016.pdf>.

²³⁷ Члан 75. Закона о Војсци: „Професионално војно лице које је спречено да врши дужност због трудноће, породилјског одсуства, неге детета или посебне неге детета не разрешава се од дужности и има права прописана општим прописима о раду“.

²³⁸ Мишљење доступно на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/3756-2015-03-26-08-07-55>.

diskriminišu ili dovode u neravnopravan položaj grupe i pojedince ili da podstiču na takvo ponašanje, u skladu sa zakonom kojim se uređuje zabrana diskriminacije.²³⁹

Pravilnik o zaštiti maloletnika u oblasti pružanja medijskih usluga i Pravilnik o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga sadrže odredbe kojima se štite ljudska prava i prava deteta u elektronskim medijima. Odredbe Pravilnika o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga koje unapređuju ostvarivanje i zaštitu prava žena, naročito žena žrtava nasilja propisuju obavezu pružaoca medijske usluge da medijsku uslugu pruža na način kojim se poštuje dostojanstvo ličnosti korisnika medijske usluge, učesnika u programu i lica na koje se objavljena informacija odnosi²⁴⁰; zabranu objavljivanja programskih sadržaja u kojima se prikazuje nasilje, narkomanija, ponižavajuće postupanje, mučenje ili drugo nečovečno postupanje prema ljudskom biću na način kojim se takvo postupanje podstiče, veliča, opravdava, umanjuje mu se značaj ili se prikazuje na drugi način kojim se povređuje ljudsko dostojanstvo; zabranu narušavanja ljudskog dostojanstva, naročito prikazivanjem obolelog lica ili žrtve nasilja ili tragičnog događaja koja umire ili je izložena ozbiljnoj fizičkoj ili mentalnoj patnji²⁴¹; kao i zabranu omalovažavanja učesnika u programu ili postupanja prema njemu na diskriminatorски, nečovečan ili ponižavajući način.²⁴²²⁴³

Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2015. do 2020. godine propisuje niz mera u cilju ostvarenja povećane sigurnosti žena od rodno zasnovanog nasilja u porodici i partnerskim odnosima, odnosno prevencije i suzbijanja rodno zasnovanog, seksualnog i partnerskog nasilja nad mladim ženama, unapređivanja programa podrške mladima koji su bili žrtve nasilja, naročito žrtve rodno zasnovanog nasilja, kao i razvijanja posebnih programa za rad sa mladima koji su učinioci rodno zasnovanog nasilja. Propisane mere su u skladu sa preporukama Zaštitnika građana iz godišnjih izveštaja za 2013. i 2014. godinu, Posebnog izveštaja Zaštitnika građana za zaštitu žena od nasilja u porodici i partnerskim odnosima i saopštenjima Zaštitnika građana.

U Akcionom planu za sprovođenje Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2018. godine, planirane su i mere za poboljšanje zdravlja žena i ravnopravan pristup zdravstvenim uslugama, kao i mere za poboljšanje ekonomskog položaja žena i statusa žena na tržištu rada a u skladu sa preporukama Zaštitnika građana iz Redovnih godišnjih izveštaja za 2013. i 2014. godinu. Posebne mere planirane su za pripadnice posebno osetljivih društvenih grupa.

Nova strateška dokumenta (Nacionalne strategije za rešavanje pitanja izbeglica i interno raseljenih lica za period od 2015. do 2020. godine, Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za 2016. godinu i Nacionalne strategije za mlade za period od 2015. do 2025. godine sa pratećim Akcionim planom), u skladu sa preporukama Zaštitnika građana sadržanim u Redovnim godišnjim izveštajima za 2013. i 2014. godinu i Posebnom izveštaju „LGBT populacija u Srbiji - stanje ljudskih prava i društveni položaj“ iz 2011. godine²⁴⁴, sadrže mere za: podsticanje ženskog preduzetništva i zapošljavanje žena iz osetljivih grupa; unapređenje zapošljivosti, zaposlenosti i socijalnog uključivanja mladih osoba posebno onih koje su u riziku od socijalne isključenosti; promociju rodne ravnopravnosti i principa inkluzivnog društva; obrazovanje mladih iz osetljivih grupa i povećanje obuhvata mladih koji su napustili ili nisu bili uključeni u formalno obrazovanje; podršku mladim roditeljima, posebno mladim majkama za nastavak

²³⁹ Члан 11. Закона о уцбеницима.

²⁴⁰ Члан 20. Правилника о заштити људских права у области пружања медијских услуга.

²⁴¹ Члан 21. Правилника о заштити људских права у области пружања медијских услуга.

²⁴² Члан 22. Правилника о заштити људских права у области пружања медијских услуга.

²⁴³ Видети више у делу овог извештаја посвећеном култури и информисању.

²⁴⁴ Доступно на: http://www.zastitnik.rs/attachments/2107_Izvestaj%20LGBT.doc.

školovanja; smanjenje izrazitih rodних nejednakosti u izbegličkoj populaciji; i druge mere namenjene unapređivanju položaja osetljivih društvenih grupa.

Vlada je obrazovala Savet za praćenje realizacije Akcionog plana za sprovođenje Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije, kao povremeno radno telo Vlade. Neke od aktivnosti, na čiju važnost je Zaštitnik građana ukazivao u svojim preporukama, još uvek nisu sprovedene, iako je rok za njihovo sprovođenje naznačen u Akcionom planu istekao.²⁴⁵ Osim toga, primetne su manjkavosti u načinu na koji su organi označeni u Akcionom planu kao nadležni za sprovođenje određenih aktivnosti procenjivali ispunjenost planiranih indikatora, prilikom podnošenja izveštaja za četvrti kvartal 2014. i prvi kvartal 2015. godine, kao i u obimu dostavljenih informacija. Izveštaji su podnošeni Kancelariji za ljudska i manjinska prava, a na osnovu Upitnika koji je Kancelarija sačinila za praćenje implementacije Akcionog plana.

Zaštitnik građana je, postupajući po pritužbama više desetina građanki i organizacija, sproveo postupak kontrole Poreske uprave Ministarstva finansija. Tom prilikom, Zaštitnik građana je utvrdio da se solidarni porez ne naplaćuje samo u skladu sa zakonom na zarade veće od 60.000 dinara, već i na: više meseci zakasnele pa odjednom, kumulativno isplaćene naknade zarada u slučaju privremene sprečenosti za rad zbog bolesti ili komplikacije u vezi sa održavanjem trudnoće; naknade zarade za vreme porodijskog odsustva; odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva sa rada radi posebne nege deteta. Iako sa zakašnjenjem od skoro dve godine, Vlada je donela zaključak da se obustavi nepravilna i nepravična naplata solidarnog poreza trudnicama i porodicama kojima su poslodavci sa zakašnjenjem isplaćivali naknade zarada, a da se onima kojima je porez tako već naplaćen, novac vrati.²⁴⁶

Postupajući po mišljenju Zaštitnika građana²⁴⁷, Ministarstvo zdravlja je iniciralo usvajanje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju, kojim su precizirane odredbe člana 96. stav 5. Zakona o zdravstvenom osiguranju, čime je omogućeno da se i deo sredstava za naknadu zarade zbog privremene sprečenosti za rad zbog bolesti ili komplikacija u vezi sa održavanjem trudnoće, a koja se obezbeđuju iz sredstava budžeta, preko Fonda uplaćuju na račun poslodavca, čime se obezbeđuje veća efikasnost postupanja.²⁴⁸

Zaštitnik građana je mišljenjem koje je uputio Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje i Poreskoj upravi²⁴⁹ ukazao na problem u vezi sa odlaganjem i otežavanjem ostvarivanja prava trudnica na isplatu naknade zarade za vreme privremene sprečenosti za rad usled bolesti ili komplikacija tokom održavanja trudnoće, u slučaju kada je njihov poslodavac zaključio sa Poreskom upravom sporazum o odlaganju plaćanja dospelih doprinosa za zdravstveno osiguranje. Ovaj problem se ogleda u nemogućnosti izmirenja isplate naknade zarade

²⁴⁵ Препоруке Заштитника грађана из Годишњих извештаја за 2013. и 2014. годину, између осталих: о унапређивању квалитета уџбеника, наставних планова и програма, као и садржаја уџбеника и других наставних материјала на свим нивоима образовања, ради елиминисања дискриминаторских садржаја (нарочито оних, који се, између осталих, односе на род, сексуалну оријентацију и родни идентитет); доношењу Правилника о ближим критеријумима за препознавање облика дискриминације у установама образовања и васпитања; изради Нацрта закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања и увођењу као посебног основа дискриминације сексуалне оријентације и родног идентитета (за шта је као рок у АП наведен други квартал 2015. године); организовање група подршке за ЛГБТИ особе које су завршиле на улици при општинским центрима за социјални рад и групе подршке родитеља ЛГБТИ деце и младих.

²⁴⁶ Видети више у делу овог извештаја посвећеном ресору финансија.

²⁴⁷ Мишљење доступно на:

http://www.ombudsman.rodnaravnopravnost.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=170%3A2015-07-29-13-44-40&catid=14%3A2012-12-12-13-45-14&Itemid=27&lang=sr

²⁴⁸ Видети више у делу овог извештаја посвећеном ресору здравља.

²⁴⁹ Мишљење доступно на:

http://www.ombudsman.rodnaravnopravnost.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=192%3A2015-12-24-10-54-39&catid=14%3A2012-12-12-13-45-14&Itemid=27&lang=sr

trudnicama, do konačne isplate dospelih doprinosa koji su predmet sporazuma o reprogramu duga.

Nalazeći da je odredba člana 20. Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, kojom je propisano da svakom zaposlenom u javnom sektoru prestaje radni odnos momentom sticanja uslova (radni staž i godine života) za starosnu penziju, suprotna zabrani diskriminacije iz člana 21. Ustava jer pogađa samo žene zaposlene u „javnom sektoru“, Zaštitnik građana i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti podneli su zajednički predlog za ocenu ustavnosti. U skladu sa predlogom ova dva nezavisna organa, Ustavni sud je doneo rešenje kojim se obustavlja izvršenje pojedinačnih akata koji bi bili doneti na osnovu spornih zakonskih odredaba. Ustavni sud je ocenio da propisivanje zakonskog osnova za prestanak radnog odnosa zbog navršenja određenih godina života, koje se odnosi samo na žene i kojim se, indirektno, jedno zakonsko pravo (pravo na starosnu penziju pod povoljnijim uslovima u pogledu navršenih godina života) pretvara u osnov prestanka radnog odnosa, sporno sa stanovišta Ustavom garantovane zabrane diskriminacije po osnovu pola, a posredno i sa Ustavom zajemčene dostupnosti svih radnih mesta svima pod jednakim uslovima.

Zakon o ravnopravnosti polova nije na odgovarajući način uredio oblast rodne ravnopravnosti i nije usklađen sa preuzetim međunarodnim obavezama u oblasti rodne ravnopravnosti i supsidijernim zakonodavstvom. Postoji i niz nedostataka u načinu na koji su uređeni i načinu na koji se osnivaju i primenjuju mehanizmi za rodnu ravnopravnost. U Zakonu, između ostalog, nedostaju mehanizmi za sprovođenje, sankcije za nesprovođenje zakonskih odredbi, a nedovoljno precizno su uređeni mehanizmi za rodnu ravnopravnost. Nefunkcionalnost rodniha mehanizama odraz je manjkavosti Zakona. Praksa uspostavljanja stalnih radnih tela, odnosno određivanja lica za rodnu ravnopravnost i obavljanje poslova jednakih mogućnosti i rada ovih tela, odnosno lica je neujednačena. U određenom broju opština i gradova mehanizam za rodnu ravnopravnost nije ni uspostavljen ili nije funkcionalan.

Ukazujući na neophodnost donošenja propisa koji će obezbediti punu primenu principa rodne ravnopravnosti, Zaštitnik građana je inicirao izradu Modela zakona o rodnoj ravnopravnosti, predstavio ga javnosti²⁵⁰, a zatim dostavio Radnoj grupi Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost za pripremu Nacrta zakona o rodnoj ravnopravnosti. Model zakona ima za cilj da otkloni uočene nedostatke u postojećem zakonodavstvu i uskladi ga sa preuzetim međunarodnim obavezama u oblasti rodne ravnopravnosti i supsidijernim zakonodavstvom.

Broj žena žrtava nasilja u porodici i partnerskim odnosima je i dalje alarmantan, a posebno zabrinjava podatak da je u 2015. godini povećan broj žena koje su ubijene u partnerskom i porodičnom nasilju.²⁵¹ Odgovor nadležnih organa i dalje je neefikasan i nepravovremen, mere koje se preduzimaju nisu adekvatne nasilju koje žena trpi i uglavnom su privremene i usmerene na sklanjanje žene žrtve iz porodičnog domaćinstva na određeni - uglavnom kratak - vremenski period. Neki od ključnih problema su neostvarivanje multidisciplinarne saradnje i nepostojanje razmene i davanja povratnih informacija između organa starateljstva, policije, zdravstvenih ustanova, tužilaštva i suda, kao i nedostatak praćenja izrečenih mera zaštite od nasilja u porodici, koje (je dužan da) evidentira organ starateljstva, ali čiju primenu suštinski

²⁵⁰ Последњи пут у скупштини АП Војводине и у просторијама Сталне конференције градова и општина у фебруару 2015.

²⁵¹ Према подацима из медија председница Координационог тела за родну равноправност Зорана Михајловић је 25. 11. 2015. године изјавила да су 34 жене убијене у периоду од 1.1-24.11.2015. године. Видети више на: <http://www.blic.rs/vesti/beograd/obelezen-medunarodni-dan-borbe-protiv-nasilja-nad-zenama/yq8svtd>. Према подацима из медија, у 2014. години је било 27 жена жртава насиља у породици. Доступно на: <http://www.blic.rs/vesti/drustvo/stop-nasilju-nad-zenama-ove-godine-34-nove-zrtve-borba-mora-biti-zajednicka/l2rw5xl>.

ne prati nijedan organ. Zaštitnik građana je 2014. godine izradio Posebni izveštaj o primeni Opšteg i posebnih protokola za zaštitu žena od nasilja²⁵², koji je predstavljen navedenim nadležnim državnim organima 2015. godine. Ovaj Izveštaj je utvrdio niz nedostataka, između ostalih, nedovoljno prepoznavanje nasilja prema ženama, nerazumevanje položaja žene žrtve, nedovoljnu informisanost o postojanju i sadržaju Opšteg i posebnih protokola, nedostatak adekvatnih evidencija i nezadovoljavajuću saradnju nadležnih organa.

Jedna od preporuka Zaštitnika građana upućena Posebnim izveštajem o primeni Opšteg i posebnih protokola za zaštitu žena od nasilja je da se sprovodi redovno, plansko, usklađeno i kontinuirano informisanje i obučavanje stručnjaka u organima i ustanovama nadležnim za zaštitu žena od nasilja. Zaštitnik građana je tokom 2015. godine, izvršio analizu dostupnosti obuka o zaštiti žena od nasilja, njihove efikasnosti i obuhvata zaposlenih tim obukama i izradio Poseban izveštaj o obukama za sticanje i unapređenje znanja i kompetencija za prevenciju, suzbijanje i zaštitu žena od nasilja u porodici i partnerskim odnosima²⁵³, kojim je utvrdio nedostatke i uputio preporuke. Zaštitnik građana je utvrdio, između ostalog, i da zaposlenima u organima nije obezbeđen dovoljan broj obuka o zaštiti žena od nasilja u porodici i partnerskim odnosima, da je primetna neujednačenost u broju obuka i obuhvatu zaposlenih koji su obuke pohađali u različitim sistemima, da nisu uspostavljene odgovarajuće evidencije o obukama, sadržaju i ciljevima obuka i broju zaposlenih koji su obuke pohađali, kao i da organi ne vrše procenu usvojenosti znanja i veština zaposlenih koji su neposredno angažovani na poslovima zaštite žena od nasilja, niti način primene stečenih znanja u praksi.

Zdravstvena zaštita i dalje je nedovoljno dostupna ženama u posebno osetljivom položaju, a pre svega Romkinjama, ženama koje žive u ruralnim sredinama, i ženama sa invaliditetom, a nedostupna ženama koje su zbog propusta poslodavaca i drugih lica ostale bez zdravstvenog osiguranja. Zdravstveni objekti nedovoljno su dostupni ženama sa invaliditetom i nisu dovoljno prilagođeni njihovim potrebama. Ginekološke i stomatološke usluge takođe u najvećem broju zdravstvenih ustanova, nisu prilagođene ženama sa invaliditetom (mali broj zdravstvenih ustanova raspolaže posebnim ginekološkim stolovima i stomatološkim stolicama). Žene koje su osigurane u svojstvu zaposlenih lica ostaju bez zdravstvenog osiguranja i zdravstvene zaštite na teret sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja kada njihovi poslodavci ne uplate doprinose za zdravstveno osiguranje. Teret nesavesnosti poslodavaca snose zaposlene, a nadležni organi ne preduzimaju adekvatne mere radi uspostavljanja finansijske discipline i obezbeđivanja zdravstvenog osiguranja za zaposlene koji nisu skrivili propust u uplati dažbina. Žene koje žive u ruralnim sredinama često nisu zdravstveno osigurane, zdravstvene ustanove su udaljene od njihovih mesta stanovanja koja često nisu ni povezana sistemom javnog prevoza sa sredinama u kojima se mogu obaviti specijalistički i drugi pregledi. Specifične usluge namenjene ženama u posebno osetljivom položaju (Romkinje, žene u ekstremnom siromaštvu, žrtve nasilja) nisu razvijene i u najvećem broju slučajeva su nedostupne ovoj populaciji žena.

Donet je Zakon o policiji kojim se u članu posvećenom sprečavanju diskriminacije²⁵⁴ eksplicitno zabranjuje diskriminacija na osnovu pola, roda i rodnog identiteta. Ova odredba predstavlja napredak u odnosu i postupanju državnih organa prema transrodnim i transpolnim osobama, kao višestruko osetljivoj kategoriji stanovništva izloženoj čestim

²⁵² Извештај доступан на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji/3710-2015-02-24-13-35-38>.

²⁵³ Извештај доступан на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji/4613-2016-02-26-10-48-42>.

²⁵⁴ Члан 5. Закона о полицији.

kršenjem njihovih prava. Ipak, nedostatak Zakona jeste taj što ne sadrži odredbu o zabrani diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije.

Zakon o policiji izričito je propisao da policija razvija profesionalne kapacitete i kompetencije i etiku policijskih službenika za društveno odgovorno delovanje policijske službe uz puno poštovanje ljudskih i manjinskih prava i sloboda i zaštitu svih ranjivih grupa.²⁵⁵ U ovom Zakonu je propisano da su policijski službenici, u slučaju nasilja u porodici, dužni da u saradnji sa drugim nadležnim organima odmah preduzmu potrebne mere i radnje u skladu sa zakonom čijim vršenjem se obezbeđuje sprečavanje daljeg vršenja nasilja koje za posledicu može da ima nanošenje telesnih povreda ili lišenje života.²⁵⁶ Na važnost koordinacije i saradnje svih organa u sistemu zaštite žrtava nasilja u porodici i partnerskim odnosima je Zaštitnik građana ukazivao u svojim redovnim godišnjim izveštajima, u Posebnom izveštaju za zaštitu žena od nasilja u porodici i partnerskim odnosima, kao i u preporukama organima, nakon sprovedenih postupaka kontrole pravilnosti i zakonitosti njihovog rada.²⁵⁷

Zaštitnik građana je Ministarstvu pravde 2011. godine uputio, a 2012. godine ponovio, Inicijativu za izmenu Krivičnog zakonika u oblasti krivično-pravne zaštite žrtava porodičnog nasilja i seksualnog zlostavljanja. Iako je Zaštitnik građana više puta uputio preporuke Ministarstvu pravde da ovu inicijativu razmotri²⁵⁸, inicijativa nije razmatrana, a Krivični zakonik nije usaglašen sa Konvencijom Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici. U cilju unapređenja krivičnopravne zaštite žena žrtava nasilja neophodne su izmene Krivičnog zakonika između ostalog i kroz uvođenje krivičnih dela proganjanja i seksualnog uznemiravanja, redefinisane krivičnih dela protiv polne slobode, pooštavanje sankcija, novih mera bezbednosti i posebnih obaveza.

U Beogradu je, bez incidenata, po drugi put zaredom, održana Parada ponosa i po prvi put Parada trans osoba, čime je osobama drugačije seksualne orijentacije i rodnog identiteta omogućeno ostvarivanje prava na slobodu okupljanja. Time se, između ostalog, postupilo po preporukama Zaštitnika građana iz godišnjih izveštaja za 2013. godinu i 2014. godinu, kao i iz Posebnog izveštaja „LGBT populacija u Srbiji - stanje ljudskih prava i društveni položaj“ iz 2011. godine.

U društvu i dalje postoje izražene predrasude i stereotipi o osobama drugačije seksualne orijentacije i rodnog identiteta, koje su u velikoj meri izložene diskriminaciji. Osobe manjinske seksualne orijentacije i rodnog identiteta, kao i osobe koje podržavaju ostvarivanje prava LGBTI osoba, izložene su diskriminaciji i nasilju, uključujući i fizičko nasilje i zlostavljanje. Uočava se i pojava da mlade LGBTI osobe, nakon što roditelji i članovi njihovih porodica saznaju za njihovu seksualnu orijentaciju i rodni identitet, budu odbačene od porodice zbog čega su prinuđene da napuste svoje domove. Mnoge od ovih osoba iz tog razloga napuštaju školovanje, a kako su nezaposleni i bez velikih mogućnosti zapošljavanja, često žive na ulici. U Republici Srbiji u ovom trenutku ne postoje sigurne kuće ili druge usluge privremenog zbrinjavanja, niti druge mere i usluge za mlade LGBTI osobe u ovakvoj situaciji.²⁵⁹ Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za mlade za period 2015. do 2017. godine sadrži aktivnosti usmerene na: uspostavljanje lokalnih servisa; razvoj programa za savetovanje i psihološku podršku mladima u riziku od socijalne isključenosti; razvoj programa obuke o

²⁵⁵ Члан 27. Закона о полицији.

²⁵⁶ Члан 28. Закона о полицији.

²⁵⁷ Више о Закону о полицији у делу овог извештаја посвећеном унутрашњим пословима.

²⁵⁸ Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2012, 2013 и 2014. годину.

²⁵⁹ На сложеност породичне ситуације ЛГБТИ особа указано је у Стратегији превенције и заштите од дискриминације и пратећем Акционом плану, доступно на:

http://www.ljudskaprava.gov.rs/images/Akcioni_plan_-_srpski.pdf.

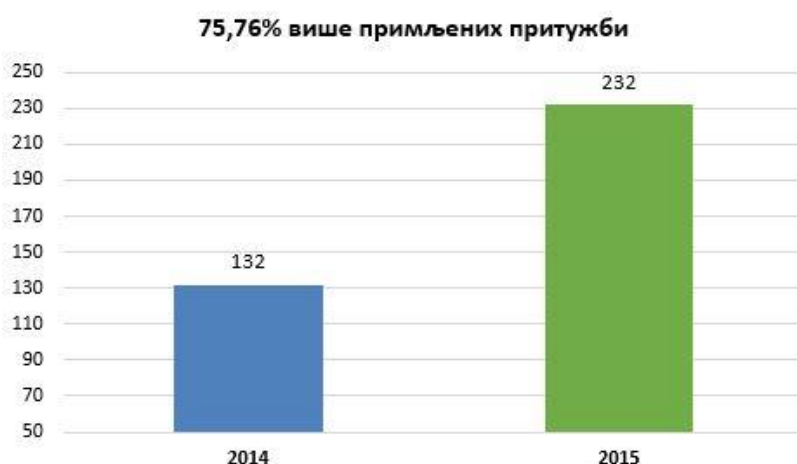
rodnoj ravnopravnosti i rodnoj perspektivi; razvoj programa senzibilizacije zaposlenih u institucijama sistema u cilju efikasnije podrške mladima u riziku od socijalne isključenosti.

Raširena netolerancija mladih prema LGBTI osobama ukazuje na potrebu da se, u svim oblicima i nivoima obrazovanja, uloži dodatan napor na obrazovanje o toleranciji, nediskriminaciji i nenasilnom društvu. I pored toga, ni u ovom izveštajnom periodu, u Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja u Republici Srbiji nije uneta eksplicitna zabrana diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta, niti je usvojen podzakonski akt koji uređuje bliže kriterijume za prepoznavanje oblika diskriminacije od strane zaposlenog, učenika ili trećeg lica u ustanovama obrazovanja i vaspitanja. Takođe, u nastavne planove i programe osnovnih i srednjih škola, a potom i u tekstove udžbenika, nisu uneti sadržaji kojima bi se na prihvatljiv i stručan način obradila sva važna pitanja koja se odnose na prava LGBTI populacije.

II STATISTIKA

U oblasti rodne ravnopravnosti, Zaštitnik građana je primio 224 pritužbe, a po sopstvenoj inicijativi istraživao je osam slučajeva. Pomenute 232 pritužbe čine 3,72% od ukupnog broja pritužbi koje je Zaštitnik građana primio u 2015. godini. Broj pritužbi u ovoj godini veći je za 75,76% u odnosu na prethodnu.

Grafikon 5 – Rodna ravnopravnost – broj primljenih pritužbi u 2015. u odnosu na 2014. godinu



U 2015. godini Zaštitnik građana je ukupno okončao 226 predmeta, od kojih je 212 iz 2015. godine, a ostatak iz ranijih godina.

Tabela 20 – Rodna ravnopravnost – način na koji je okončan rad na predmetima iz 2015. i ranijih godina

	broj	procenat
Odbačene	68	30,09%
Predmeti pokriveni preporukama	91	40,27%
Neosnovane pritužbe	47	20,80%
Obustava postupka	13	5,75%
Pritužioci odustali od pritužbe	5	2,21%
Mišljenja i saopštenja Zaštitnika građana	2	0,88%
Ukupno	226	100%

Najveći broj primljenih pritužbi Zaštitnik građana odbaci zbog toga što nisu ispunjeni Zakonom propisani uslovi za postupanje po njima. Pritužbe se odbacuju zbog nenadležnosti, neblagovremenosti, preuranjenosti, anonimnosti i neurednosti.

Tabela 21 - Rodna ravnopravnost - razlozi za odbačaj pritužbe u 2015.

	broj	procenat
Preuranjenost - posavetovan o raspoloživim pravnim sredstvima	36	52,94%
Nenadležnost - upućen na nadležni organ	16	23,53%
Neuredne pritužbe	8	11,76%
Pritužbe podnete od neovlašćenih lica	5	7,35%
Anonimne pritužbe	2	2,94%
Neblagovremene pritužbe	1	1,47%
Ukupno	68	100%

Veoma značajan segment postupanja Zaštitnika građana po pritužbama čini pružanje savetodavno-pravne pomoći, koju Zaštitnik građana pruža i onda kada odbaci pritužbu zbog toga što za nju nije nadležan ili zbog preuranjenosti. Zaštitnik građana u ovim slučajevima pritužioca upućuje na nadležni organ ili ga posavetuje o raspoloživim pravnim sredstvima.

Kao što se vidi iz sledeće tabele, u 76,47% odbačenih pritužbi, Zaštitnik građana je građanima pružio savetodavno-pravnu pomoć u ostvarivanju njihovih prava pred nadležnim organima.

Tabela 22 - Rodna ravnopravnost - pružena savetodavno-pravna pomoć

	broj	procenat
Odbačene pritužbe	68	100%
Preuranjenost - posavetovan o raspoloživim pravnim sredstvima	36	52,94%
Nenadležnost - upućen na nadležni organ	16	23,53%
Ukupno pružena savetodavno-pravna pomoć	52	76,47%

U resoru koji se bavi pitanjima rodne ravnopravnosti u 232 pritužbe ukazano je na 387 povreda prava. Najveći broj pritužbi odnosio se na povrede posebnih prava u oblasti rodne ravnopravnosti.

Tabela 23 - Rodna ravnopravnost - povrede prava na koja su ukazivali pritužioc

	broj	procenat
Posebna prava u oblasti rodne ravnopravnosti	196	50,65%
Ekonomska, socijalna i kulturna prava	148	38,24%
Građanska i politička prava	39	10,08%
Pravo na dobru upravu	4	1,03%
Ukupno	387	100%

Najčešće povrede prava iz grupe ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava odnosi se na pravo na socijalnu zaštitu i prava na zaštitu porodice, majke i samohranog roditelja, kao i prava na rad i po osnovu rada.

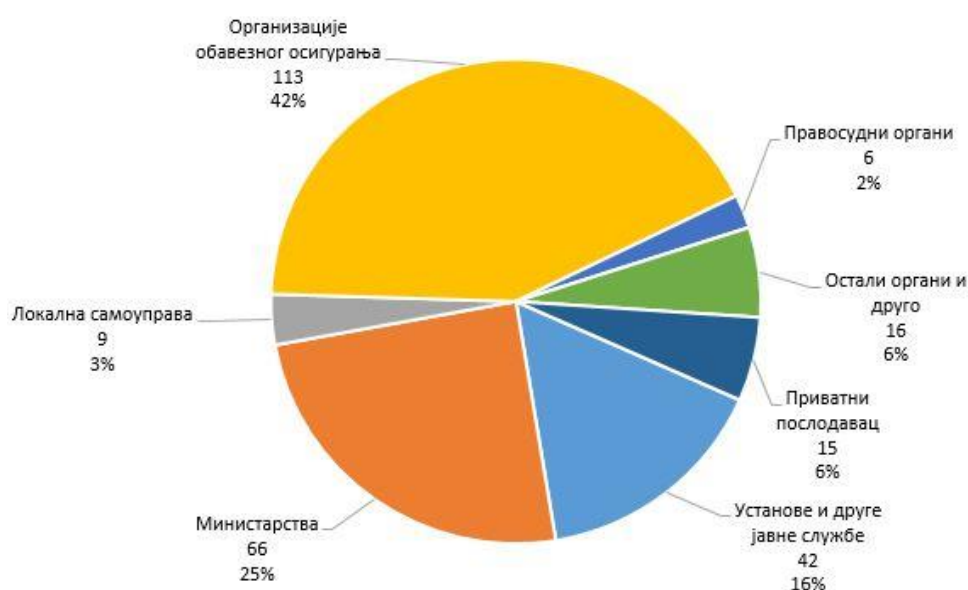
Sledeća tabela prikazuje strukturu posebnih prava odnosu na 196 evidentiranih povreda ovih prava.

Tabela 24 - Posebna prava u oblasti rodne ravnopravnosti, njihov broj i procenat

Vrsta povređenog prava	broj	procenat
Pravo na naknadu zarade za vreme odsustva zbog trudničkog	136	69,39%
Porodično nasilje	37	18,88%
Prava trudnica i porodilja	17	8,67%
Seksualno nasilje	3	1,53%
Roditeljsko pravo	3	1,53%
Ukupno	196	100%

Najveći broj pritužbi ukazivao je na povrede prava od strane organizacija socijalnog osiguranja, ustanova u oblasti socijalne zaštite i ministarstava, što pokazuje sledeći grafikon.

Grafikon 6 - Organi i organizacije na čiji rad su se građani najčešće prituživali u oblasti rodne ravnopravnosti u 2015.



III OSTALE AKTIVNOSTI

Savet za rodnu ravnopravnost Zaštitnika građana

U prethodnoj godini je održano sedam sednica Saveta za rodnu ravnopravnost²⁶⁰, a članovi i članice Saveta su, između ostalog, učestvovali u obeležavanju međunarodnih dana ljudskih prava i u predstavljanju Izveštaja o primeni Opšteg i posebnih protokola za zaštitu žena od nasilja.

U saradnji sa Savetom i Misijom OEBS-a povodom 8. marta, Međunarodnog dana žena, održana je obuka za zaposlene u stručnoj službi Zaštitnika građana, kako bi na adekvatan način, u okviru svojih oblasti rada, prepoznali pitanja od značaja za sprovođenje principa rodne ravnopravnosti i postupali na odgovarajući način, dajući time svoj doprinos unapređivanju položaja žena.

Druge aktivnosti

²⁶⁰ Савет за родну равноправност Заштитника грађана пружа стручну и саветодавну подршку Заштитнику грађана. Чланице и чланови савета су особе са искуством и знањем у области унапређивања положаја жена и ЛГБТИ особа, са посебним освртом на права и положај Ромкиња, жена са инвалидитетом, жена које преживљавају насиље у породици и партнерским односима. Чланице чланови Савета указују на проблеме осетљивих друштвених група у циљу унапређивања њиховог положаја. Савет одржава седнице једном месечно, у просторијама Заштитника грађана.

Zaštitnik građana je u skupštini AP Vojvodine predstavio Model zakona o rodnoj ravnopravnosti, čiju pripremu je i inicirao, ističući da se manjkavosti postojećeg zakona ogledaju pre svega u nedovoljnoj efikasnosti institucionalnih mehanizama za primenu tih propisa na terenu, odnosno u lokalnim samoupravama gde ljudi u praksi ostvaruju rodnu ravnopravnost.

Zamenica zaštitnika građana za prava deteta i rodnu ravnopravnost je predstavnicima organa koji su uključeni u sistem zaštite žena od nasilja u porodici i partnerskim odnosima, u Palati Srbija, u Beogradu, predstavila Posebni izveštaj Zaštitnika građana o primeni Opšteg i posebnih protokola za zaštitu žena od nasilja u porodici i partnerskim odnosima. Zamenica zaštitnika građana je na nalaze sadržane u pomenutom Izveštaju, koji se odnose na brojne nedostatke u normativnom okviru i u praksi, ukazivala i na sednici Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova Narodne skupštine posvećenoj situaciji sve učestalijeg nasilja nad ženama i porodičnog nasilja sa smrtnim ishodom.

Zamenica zaštitnika građana za prava deteta i rodnu ravnopravnost predstavila je u Varšavi na skupu „Uloga nezavisnih tela za zaštitu ljudskih prava u borbi protiv nasilja prema ženama i rodno zasnovane diskriminacije u Srbiji“, u okviru sastanka „Sprovođenje ljudske dimenzije OEBS-a 2015“ („OSCE/ODIHR 2015 Human Dimension Implementation Meeting“), ključne nalaze iz Posebnog izveštaja Zaštitnika građana o primeni Opšteg i posebnih protokola za zaštitu žena od nasilja, kao i aktivnosti koje Zaštitnik građana preduzima u cilju unapređivanja položaja žrtava nasilja u porodici i rodno zasnovanog nasilja. Na skupu je istaknut veliki značaj ovakvih istraživanja i prikupljenih podataka za sagledavanje fenomena nasilja u porodici, kao i za suzbijanje ove negativne društvene pojave.

Zaštitnik građana je učestvovao na protestu povodom porasta nasilja nad ženama u porodici i partnerskim odnosima sa smrtnim ishodom, koji je u centru Beograda organizovao Autonomni ženski centar. Zamenica zaštitnika građana za prava deteta i rodnu ravnopravnost je učestvovala na javnom događaju u okviru globalne kampanje Jedna milijarda ustaje, posvećene sprečavanju i zaštiti žena od nasilja. Ovaj skup su organizovale organizacije civilnog društva Centar modernih veština i Centar E8.

Zamenica zaštitnika građana za prava deteta i rodnu ravnopravnost je učestvovala na više okruglih stolova, tribina i konferencija posvećenih unapređivanju rodne ravnopravnosti, zaštiti žena od nasilja u porodici i partnerskim odnosima, kao i poboljšanju položaja LGBTI osoba i drugih osetljivih društvenih grupa.²⁶¹

Na međunarodnoj konferenciji „Primena Konvencije Saveta Evrope protiv nasilja prema ženama-dve godine od njenog ratifikovanja u Republici Srbiji“, zamenica zaštitnika građana za prava deteta i rodnu ravnopravnost je predstavila neke od rezultata analize Zaštitnika građana u vezi sa obukama postupajućih službenika na teme nasilje prema ženama i nasilje u porodici. Ova Konferencija je održana u Privrednoj komori Srbije, u Beogradu, u organizaciji Autonomnog ženskog centra.

²⁶¹ Скуп „Женска платформа за развој Србије 2015“, састанак са надлежним органима у Јагодини на тему „Деца и жене жртве насиља у породици - сузбијање и превенција насиља; учешће у догађају под називом „Доручак с поводом“, у оквиру кампање Месец дана ромског женског активизма у Београду ; отварање „Bagel Бејгл“ простора у Београду намењеног жртвама трговине људима, округли сто „Интегрисани одговор на насиље према женама у Србији“, трибина на Факултету политичких наука о раду и надлежностима Заштитника грађана Републике Србије, у вези са заштитом жена од насиља у породици и партнерским односима; округли сто „Могућност ефикасне сарадње владиног и невладиног сектора у сузбијању насиља у породици“, у организацији ИАН Међународне мреже помоћи; скуп у Медија центру "Зашто је међусобна сарадња битна код формулисања политика недискриминације у запошљавању на територији Србије, региона и ЕУ"; конференција „Јачање друштвеног дијалога о правима рањивих група у запошљавању“.

Zamenica zaštitnika građana za prava deteta i rodnu ravnopravnost posetila je sa saradnicama Kazneno-popravni zavod za žene u Požarevcu, jedinu ustanovu u Republici Srbiji u kojoj kaznu zatvora izdržavaju žene, radi praćenja njihovog položaja i uvida u ostvarivanje njihovih prava.

U okviru Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture tokom avgusta, septembra i oktobra 2015. godine sprovedena su praćenja položaja i ostvarivanja prava žena izbeglica i tražioca azila, posebno žena iz osetljivih društvenih grupa, trudnica, porodilja, žena sa invaliditetom, starijih žena, žena koje putuju bez pratnje, koje su zatečene na teritoriji Republike Srbije, kao i postupanja državnih organa i njihovih kapaciteta za obezbeđivanje odgovarajućih, pristupačnih smeštajnih uslova, hrane i garderobe, kao i urgentne zdravstvene, socijalne i zaštite od nasilja u porodici i partnerskim odnosima, seksualnog nasilja i trgovine ljudskim bićima u policijskim upravama, centrima za socijalni rad, republičkim centrima granične policije, centrima za azil i prihvatnim centrima u Banji Koviljači, Loznici, Pirotu, Dimitrovgradu, Preševu, Subotici i Kanjiži.²⁶²

Povodom obeležavanja 10. decembra, Međunarodnog dana ljudskih prava, u sedištu Zaštitnika građana je predstavljen Izveštaj o pravu žena sa invaliditetom na roditeljstvo i porodicu, koji su izradile organizacije „Iz Kruga – Beograd“ i „IDEAS – Centar za istraživanje i razvoj društva“, uz podršku Kancelarije za ljudska i manjinska prava.

Članice i članovi parlamenta i Nacionalnog saveta za ravnopravnost polova Belorusije, tokom studijske posete Republici Srbiji, posetili su, uz podršku Kancelarije OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (OSCE/ODIHR) Zaštitnika građana, sastali se sa zamenicom zaštitnika građana za prava deteta i rodnu ravnopravnost i razgovarali o aktivnostima Zaštitnika građana koje predstavljaju primer dobre prakse rada nezavisnih institucija za zaštitu ljudskih prava u oblasti zaštite žena od nasilja u porodici i partnerskim odnosima.

Na zgradi Zaštitnika građana je, povodom obeležavanja Međunarodnog dana borbe protiv homofobije, bifobije i transfobije (IDAHO/T), 17. maja 2015. godine razvijena zastava duginih boja, čime je osobama drugačije seksualne orijentacije i rodnog identiteta na simboličan način pružena podrška i ukazano na probleme sa kojima se ove osobe svakodnevno suočavaju.

Zamenica zaštitnika građana učestvovala je na Međunarodnoj konferenciji „Predstavljanje rodničkih manjinskih grupa u medijima“, koju je Fakultet za medije i komunikacije Univerziteta Singidunum organizovao u Beogradu, u saradnji sa partnerskim institucijama iz regiona – Fakultetom dramskih umetnosti sa Cetinja i Koalicijom „Seksualna i ljudska prava na zdravlje marginalizovanih zajednica“ iz Skoplja. Ona je, takođe, u sedištu Asocijacije medija u Beogradu govorila na seminaru pod nazivom „Mediji i izveštavanje o LGBT populaciji“ na temu LGBT osobe i prava građana.

Na ovogodišnjoj Paradi ponosa, održanoj 20. septembra učestvovala je zamenica zaštitnika građana za rodnu ravnopravnost Gordana Stevanović sa saradnicama iz stručne službe Zaštitnika građana, kao i predsednica sa članicama Saveta za rodnu ravnopravnost Zaštitnika građana. Ona je, takođe, učestvovala na otvaranju Beogradske nedelje ponosa 2015, koje je održano u *Mixer House*-u, u organizaciji udruženja Beograd Prajd.

Predstavница stručne službe Zaštitnika građana u svojstvu posmatrača učestvuje u radu Političkog saveta Vlade sa institucionalnim telima i mehanizmima za sprovođenje Nacionalnog akcionog plana (NAP) za primenu Rezolucije 1325 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija – Žene, mir i bezbednost u Republici Srbiji (2010-2015). Predstavnice stručne

²⁶² Више о овој у делу овог ивештаја посвећеном правима лица лишених слободе и НПМ-у.

službe su, takođe, učestvovalе na више skupova посвећених унапређивању родне равноправности и положаја LGBTI особа.²⁶³

U области равноправности полова и права LGBTI особа настављена је успешна сарадња са организацијама цивилног друштва, међу којима су Аутономни женски центар, Виктимолошко друштво Србије, IAN, Labris, Gejten LGBT, Asocijacija Duga из Шапца, Gej Strejt Alijansa, Beogradski centar за безбедносну политику, JUKOM и Bibija, као и Stalna konferencija gradova i opština, Ženski centar Užice, удружење Pešcanik из Крушевца, Akademija ženskog liderstva, Grupa 484, Ženski prostor Niš, удружење Osvit из Ниша, Odbor за људска права Vranje/SOS телефон Vranje и удружење Generator из Vranja.

IV KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Neredovna isplata naknada zarade za vreme privremene sprečenosti za rad zbog komplikacija u vezi sa održavanjem trudnoće

U periodu januar - mart 2015. godine, došlo је до застоја и каšnjenja isplata naknada zarade за време привремене спречености за рад због компликација у вези са одржавањем трудноће јер Републички фонд за здравствено осигурање у том периоду није обезбедио адекватан начин несметане обраде документације на основу које се остварује право на исплату накнаде зарате, нити је на одговарајући начин информисао кориснице права, послодавце и јавност о застоју и каšnjenju isplata.

Заштитник грађана је органу наложио предузимање додатних, афирмативних мера. Републички фонд за здравствено осигурање је у најкраћем року поступио по препорукама Заштитника грађана у вези са остваривањем права на исплату трудничког боловања, учинивши податке који се тичу тих права правовремено доступне корисницима и јавности. Фонд ће убудуће Инспекторату за рад, као надлежним органом за обављање инспекцијског надзора у области рада и радних односа, месечно достављати информација о послодавцима који са закаšnjenjem достављају обрачуне накнаде зарата за запослене због привремене спречености за рад. У складу са препоруком Заштитника грађана, Министарство здравља је иницирало измену одредбе Закона о здравственом осигурању, тако да целокупан износ накнаде зарате за време привремене спречености осигуранце за рад због болести или компликације у вези са одржавањем трудноће, почев од 31. дана привремене спречености за рад, Републички фонд за здравствено осигурање уплаћује на рачун послодавца.

Iako je konstatovan propust administracije, porodilje u Nišu devetnaest meseci čekaju naknadu

Управа за деčју, социјалну и примарну здравствену заштиту града Ниша није благовремено прикупила информације о стецајном поступку предузећа из овог града, тако да су породилјима средства на име накнаде зарате за време породилјског одсуства и одсуства ради неге детета уплаћивана на погрешан рачун послодавца који је био у блокади. Питујилја при том није адекватно информисана о одговорности за начинjen propust органа управе већ је одговорност превалјена на притујилјиног послодавца. Управа ни после деветнаест месеци од начинjenog

²⁶³ Предконференција „Демократија за све: Политичка партиципација LGBTI особа на Западном Балкану“, у Народној скупштини Републике Србије, који је организовало удружење Лабрис, Геј-Лезбејски Victory Институт и Hirschfeld Eddy Фондација, у сарадњи са Одбором за људска и мањинска права и равноправност полова; Конференција „Демократија за све: Политичка партиципација LGBTI особа на Западном Балкану“, у циљу представљања предности укључивања активиста и активисткиња за права LGBTI особа, односно LGBTI лидера и лидерки, у демократске процесе, као и примера добре праксе у процесима демократског учешћа и заштите људских права LGBTI особа на Балкану; На 63. Научно-стручном скупу психолога Србије, у оквиру Симпозијума у организацији Аутономног женског центра, под називом „Истраживања психолога у организацијама које се баве људским правима“ представљени резултате анализе рада надлежних органа који су укључени у систем заштите жена од насиља у породици и партнерским односима, садржане у Посебном извештају Заштитника грађана о примени Општег и посебних протокола за заштиту жена од насиља, са оценом стања и препорукама.

propusta nije preduzela adekvatne mere u cilju otklanjanja sopstvenog propusta i porodiljama isplatila zaradu. U cilju otklanjanja propusta Uprave za dečiju, socijalnu i primarnu zdravstvenu zaštitu grada Niša, unapređenja ostvarivanja prava građana i sprečavanja nastanka sličnih propusta u budućnosti, Zaštitnik građana je uputio Upravi preporuku. Po preporuci Zaštitnika građana nije postupljeno ni posle urgencije.

Izostala saradnja i odgovor nadležnih na dugogodišnje prijave porodičnog nasilja

Policijska uprava Kragujevac i Centar za socijalni rad u Kragujevcu u dužem vremenskom periodu nisu preduzimali odgovarajuće mere po prijemu prijave žena o porodičnom/partnerskom nasilju, nisu razmenjivali informacije niti uspostavili saradnju, te je izostalo pravovremeno obezbeđivanje zaštite žene žrtve nasilja u porodici i partnerskim odnosima. Ishod propusta je višegodišnje trpljenje nasilja bez adekvatnog odgovora nadležnih organa, a jedna je žena od partnerskog nasilja smrtno stradala.

Zaštitnik građana je uputio niz preporuka Policijskoj upravi Kragujevac i Centru za socijalni rad Kragujevac, čija je puna primena neophodna radi otklanjanja/umanjenja propusta u najvećoj mogućoj meri, unapređenja rada organa i sprečavanja da se isti ili slični propusti u budućnosti ponove. Zaštitnik građana u kontinuitetu prati postupanje po ovim preporukama.

V PREDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA ORGANE UPRAVE

1. **Ministarstvo pravde** treba da pripremi zakonski tekst kojim se uređuje pružanje besplatne pravne pomoći i time unapređuje položaj svih osetljivih grupa, a pre svega žrtava nasilja u porodici.
2. **Vlada** treba da obezbedi puno ostvarivanje i zaštitu prava LGBTI osoba, a posebno zaštitu fizičkog i psihičkog integriteta i pravo na mirno okupljanje, naročito kroz kontinuirano održavanje Parade ponosa.
3. **Vlada** treba da kontinuirano sprovodi mere i aktivnosti posvećene podizanju svesti javnosti o rodnoj ravnopravnosti i mere za unapređivanje položaja žena.
4. **Vlada** treba da predloži, a Narodna skupština usvoji zakon kojim se uređuju pitanja od značaja za oblast rodne ravnopravnosti, koji će obezbediti uključivanje rodne perspektive u sve oblasti društva, poštovanje međunarodnih standarda rodne ravnopravnosti i principa jednakih mogućnosti, i koji će propisati posebne mere za ostvarivanje principa rodne ravnopravnosti, uključujući i mere radi zaštite od rodno zasnovanog nasilja.
5. **Vlada** treba da pripremi i Narodnoj skupštini predloži usvajanje zakona kojima se zakonodavni okvir Republike Srbije usklađuje sa Konvencijom Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, u skladu sa inicijativama i preporukama Zaštitnika građana.
6. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** treba da izmenama i dopunama propisa obezbedi da se omogući ostvarivanje prava na naknadu zarade za vreme trudničkog bolovanja, porodiljskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i posebne nege deteta ženama poljoprivrednicama, koje su nosioci registrovanog poljoprivrednog gazdinstva i ženama koje obavljaju privremene i povremene poslove.
7. **Organi javne vlasti** treba da kontinuirano sprovode mere i aktivnosti posvećene podizanju svesti javnosti o neophodnosti poštovanja prava LGBTI osoba.
8. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo pravde, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo zdravlja, pravosudni organi i organi jedinica lokalne samouprave** treba da obezbede efikasnije mere zaštite žena od nasilja u porodici i partnerskim odnosima, u skladu sa preporukama Zaštitnika građana datih u Posebnom izveštaju o primeni Opšteg i posebnih protokola za zaštitu žena od nasilja.
9. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** treba da, u saradnji sa jedinicama lokalne samouprave i organizacijama civilnog društva, obezbedi osnivanje servisa

podrške za mlade LGBTI osobe koje su morale da napuste svoje domove, jer su ih porodice odbacile, nakon saznanja o njihovoj seksualnoj orijentaciji i rodnom identitetu.

10. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da predloži izmene i dopune Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja kako bi se u Zakon unele odredbe o eksplicitnoj zabrani diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta.

11. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da donese podzakonski akt kojim se utvrđuju bliži kriterijumi za prepoznavanje oblika diskriminacije od strane zaposlenog, učenika ili trećeg lica u ustanovi, a naročito prepoznavanja diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta učenika, nastavnog i drugog osoblja.

12. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i Nacionalni prosvetni savet** treba da u nastavne planove i programe osnovnih i srednjih škola, a potom i u tekstove udžbenika, uvedu sadržaje kojima će na prihvatljiv ali stručan način obraditi sva važna pitanja koja se odnose na prava LGBTI populacije.

13. **Ministarstvo pravde, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da pripreme predlog propisa kojim se uređuju pravne posledice prilagođavanja (promene) pola i rodnog identiteta.

14. **Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i Republički sekretarijat za zakonodavstvo** treba da predlože mere za uvođenje rodno osetljivog jezika u rad državnih organa, uključujući pisanje zakona i drugih akata.

15. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** treba da u postupku nadzora u jedinicama lokalne samouprave nalaže formiranje stalnih radnih tela ili zaposlenog za rodnu ravnopravnost i obavljanje poslova ostvarivanja jednakih mogućnosti u skladu sa Zakonom o ravnopravnosti polova.

16. **Ministarstvo zdravlja i Republički fond za zdravstveno osiguranje** treba da preduzmu mere kako bi se svim ženama obezbedila pristupačnost zdravstvenih usluga na svim nivoima zdravstvene zaštite.

17. **Vlada** treba da obezbedi postupanje po preporukama upućenim Posebnim izveštajem o obukama za sticanje i unapređenje znanja i kompetencija za prevenciju, suzbijanje i zaštitu žena od nasilja u porodici i partnerskim odnosima.

3.4. PRAVA OSOBA SA INVALIDITETOM I PRAVA STARIJIH

I PREGLED STANJA

1. Najznačajnija postignuća države

- 1.1. Donet je Zakon o dopunama Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom.²⁶⁴
- 1.2. Donet je Zakon o kretanju uz psa vodiča.²⁶⁵
- 1.3. Donet je Zakon o upotrebi znakovnog jezika.²⁶⁶
- 1.4. Donet je Zakon o udžbenicima.²⁶⁷
- 1.5. Donet je Zakon o sportu.²⁶⁸

2. Najznačajniji rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Zaštitnik građana je tokom 2015. godine nizom aktivnosti promovisao „Mapu puta deinstitucionalizacije u Republici Srbiji“.²⁶⁹
- 2.2. Zaštitnik građana je u saradnji sa Populacionim fondom Ujedinjenih nacija (UNFPA), izradio analizu međunarodnog i domaćeg pravnog okvira koji se odnosi na prava starijih lica.
- 2.3. Prihvatanjem Inicijative Zaštitnika građana, Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu Narodne skupštine usvojio je amandmane na Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnom beležništvu.²⁷⁰
- 2.4. Zaštitnik građana je, u saradnji sa Udruženjem za reviziju pristupačnosti, izradio interaktivnu Mapu pristupačnosti.²⁷¹
- 2.5. Zaštitnik građana je iz preventivnih razloga uputio gradu Beogradu, i gradovima u kojima je organizovan gradski i prigradski prevoz putnika, predloge mera koje bi trebalo da razmotre i prihvate s ciljem unapređenja i ostvarivanja prava osoba s invaliditetom na kretanje uz pomoć psa vodiča u vozilima javnog prevoza.²⁷²

Zaštitnik građana je u 2015. godini u ovoj oblasti primio 293 pritužbi u kojima su podnosioci ukazivali na 303 povreda prava. U istom periodu, okončao je rad na ukupno 298 predmeta primljenih u 2015. i ranijih godina. Od ukupno 86 postupaka koji su vođeni, 44 (51,16%) postupaka je okončano upućivanjem preporuka u skraćenom kontrolnom postupku. U ostalim slučajevima, Zaštitnik građana vodio je kontrolni postupak i uputio četiri preporuke, od kojih su prihvaćene dve (50%) a neizvršeno dve (50%). Na osnovu broja utvrđenih (48) i otklonjenih (46) propusta²⁷³, efikasnost u ovoj oblasti je 95,83%.

3. Manjkavosti na državnom nivou

- 3.1. I dalje ne postoji jasna odluka i plan sprovođenja procesa „deinstitucionalizacije“.

²⁶⁴ „Службени гласник РС“, бр. 33/2006, 13/2016.

²⁶⁵ „Службени гласник РС“, број 29/15.

²⁶⁶ „Службени гласник РС“, број 38/15.

²⁶⁷ „Службени гласник РС“, број 68/15.

²⁶⁸ Службени гласник РС“, број 10/16.

²⁶⁹ Доступно на: <http://www.ombudsman.osobesainvaliditetom.rs/attachments/Mapa%20puta.pdf>.

²⁷⁰ Доступно на: <http://zastitnik.rs/index.php/lang-sr/zakonske-i-druge-inicijative/3648-2015-01-21-09-30-00>

²⁷¹ Мапа приступачности доступна је на: <http://www.mapapristupacnosti.rs/>.

²⁷² Доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/4517-o->

²⁷³ Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклонjenih пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

3.2. Nije uspostavljen primeren i delotvoran mehanizam podrške i pomoći roditeljima koji se neposredno staraju o deci sa smetnjama u razvoju, invaliditetom ili teško bolesnoj deci čija stanja zahtevaju stalnu brigu, negu i pomoć.²⁷⁴

3.3. Nije dovoljno razvijen odgovarajući sistem dodatne podrške u obrazovanju dece sa smetnjama u razvoju i invaliditetom, a postojeće usluge podrške ne pružaju se u dovoljnoj meri.

3.4. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja nije donelo podzakonske akte koji bliže uređuju uslove i način ostvarivanja nastave za učenike na dužem kućnom i bolničkom lečenju i nastave od kuće i na daljinu, što onemogućava razvijanje novih oblika podrške u obrazovanju učenicima sa zdravstvenim problemima, smetnjama u razvoju i invaliditetom.²⁷⁵

3.5. Inkluzivno obrazovanje dece i mladih sa invaliditetom i teškoćama u razvoju nije dovoljno razvijeno.

3.6. Sistem usluga i servisa podrške osobama sa invaliditetom i starijim je nedovoljno razvijen i finansijski neodrživ.

3.7. Neusklađeni su Pravilnik o obrazovanju i načinu rada organa veštačenja Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje²⁷⁶ i Pravilnik o bližem načinu, troškovima i kriterijumima za procenu radne sposobnosti i mogućnosti zaposlenja ili održanja zaposlenja osoba sa invaliditetom.²⁷⁷

3.8. Nedovoljno je razvijena pristupačnost objekata javne namene osobama sa invaliditetom, zbog čega je i ostvarivanje zagarantovanih prava otežano ili onemogućeno.

4. Najznačajnije preporuke, mišljenja i zakonodavne inicijative Zaštitnika građana po kojima nije postupljeno

4.1. Nije postupljeno po sledećim predlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave iz Godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2014. godinu:

- da **Ministarstvo zdravlja** započne sa reformom zaštite mentalnog zdravlja i predloži sisteme zaštite i prevencije mentalnog zdravlja, posebno uspostavljanjem daljeg razvoja lečenja i zaštite mentalnog zdravlja u zajednici;
- da **Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture**, u saradnji sa jedinicama lokalne samouprave, organizuje obuke za zaposlene u opštinskim i gradskim odeljenjima nadležnim za odobravanje projekata, izdavanje urbanističkih, građevinskih i upotrebnih dozvola, inspeksijskih službi kao i predstavnike struke (licencirani projektanti, izvođači radova i dr.), kako bi se edukacijom i upoznavanjem sa važećim propisima zaustavila gradnja nepristupačnih objekata, a stari već izgrađeni objekti prilagodili usvojenim principima i standardima;
- da **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja**, samostalno i u saradnji sa ostalim organima javne vlasti, obezbedi finansijski održiv sistem usluga i servisa podrške osobama sa invaliditetom i starijima u lokalnim zajednicama;
- da **jedinice lokalne samouprave** obezbede efikasnije postupanje nadležnih inspeksijskih službi i delotvorniji nadzor nad njihovim radom i tako neposredno utiču na primenu zakona i podzakonskih akata kojima je propisana obaveza poštovanja standarda pristupačnosti;
- da **jedinice lokalne samouprave** razvijaju sisteme podrške osobama sa invaliditetom i starijima u lokalnim zajednicama;

²⁷⁴ Видети више у деловима овог извештаја посвећеним правима детета и омладини.

²⁷⁵ Видети више у делу овог извештаја посвећеном просвети.

²⁷⁶ „Службени гласник РС“, бр. 59/08, 75/08 - испр., 24/11 и 7/12.

²⁷⁷ „Службени гласник РС“, бр. 36/10 и 97/13.

- da **Vlada** donese jasnu odluku i plan transformacije rezidencijalnih i psihijatrijskih ustanova;
- da **Narodna skupština** razmotri predloge Zakona o izmenama i dopunama Zakona o radu i Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, koje je podneo Zaštitnik građana.

5. Obrazloženje

Položaj osoba sa invaliditetom u Srbiji i dalje je vrlo težak. Bez obzira na unapređen pravni okvir, odnosno potvrđenu Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom i zakona koji obezbeđuju sprovođenje Konvencije, u praksi položaj osoba sa invaliditetom nije na zadovoljavajućem nivou. Iako je bilo nekih pomaka u odnosu na prošli izveštajni period, još uvek ne postoji jasna odluka i plan sprovođenja „deinstitucionalizacije“. Postupanja pojedinih ustanova socijalne zaštite u ovoj oblasti mogu poslužiti kao primeri dobre prakse, ali se mora uspostaviti efikasan sistem zasnovan na planu, kako se „deinstitucionalizacija“ ne bi sprovodila sporadično i selektivno, već kao kontinuirani proces koji podrazumeva uspostavljanje niza stalnih usluga i servisa podrške u sistemu socijalne zaštite Republike Srbije.

Ekonomska kriza i štednja na svim nivoima doprineli su ukidanju ili smanjenju pojedinih usluga i servisa podrške osobama sa invaliditetom i starijim. Pored nedostatka finansijskih sredstava, posebno zabrinjava činjenica da ne postoji razvijen i održiv sistem usluga i podrške navedenim licima. Pored toga što ne postoji izvesnost da će navedene usluge biti pružene, često je i transparentnost i objektivnost prilikom raspisivanja konkursa i dodele sredstava potencijalnim pružaocima usluga dovedena u pitanje. Tome doprinose česte i selektivne promene uslova konkursa, neblagovremeno objavljivanje istih, pa i ukidanje već raspisanih konkursa i promena namene obezbeđenim sredstvima. Zbog svega toga, Zaštitnik građana je stava da treba razviti finansijsko održiv sistem usluga i servisa podrške osobama sa invaliditetom i starijih, prema kojem će se usluge socijalne zaštite pružati sistematski a ne sporadično, i to svima kojima su potrebne, a ne samo izvesnom broju korisnika za koji su obezbeđena finansijska sredstva. Pored toga, korisnici usluga i servisa podrške moraju da budu upoznati sa mogućnostima koje im oni pružaju, koje pritom treba da budu obezbeđene bez obzira na finansijsku krizu ili preduzete mere štednje. Samo na taj način može se ostvariti efikasan sistem socijalne zaštite posebno osetljivih grupa građana kao što su osobe sa invaliditetom i stariji.

Zaštitniku građana je postupajući po pritužbama uočio na potrebu da se unaprede i usklade dva propisa²⁷⁸ kojima je uređen postupak zapošljavanja i rehabilitacije osoba sa invaliditetom i postupak ostvarivanja prava na invalidsku penziju. Naime, u praksi se događa da se rešenjem Nacionalne službe za zapošljavanje (koje Nacionalna služba donosi na osnovu nalaza, mišljenja i ocene komisije organa veštačenja Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje), utvrdi treći stepen teškoća i prepreka koje su potpune ili višestruke, usled čega se lice ne može zaposliti ili održati zaposlenje ni pod opštim ni pod posebnim uslovima. Istovremeno tom istom licu, odlučujući o njegovom zahtevu za ostvarivanje invalidske penzije, Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, odbija zahtev na osnovu nalaza, ocene i mišljenja organa veštačenja Fonda, jer organ veštačenja nije utvrdio potpuni gubitak radne sposobnosti. Tako se, prema rešenju Nacionalne službe za zapošljavanje, lice ne može zaposliti ni pod opštim ni pod posebnim uslovima, a istovremeno ne može ni da ostvari pravo na invalidsku penziju jer po rešenju Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje

²⁷⁸ Правилник о образовању и начину рада органа вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање и Правилник о ближем начину, трошковима и критеријумима за процену радне способности и могућности запослења или одржања запослења особа са инвалидитетом

nema potpuni gubitak radne sposobnosti. Drugim rečima, dve komisije Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje donose potpuno različite ocene o stanju i stepenu teškoća istog lica.

Najveća postignuća države u 2015. godini u oblasti prava osoba sa invaliditetom jesu donošenje Zakona o kretanju uz psa vodiča i Zakona o upotrebi znakovnog jezika. Zakonom o kretanju uz psa vodiča uređeno je pravo osoba sa invaliditetom na kretanje uz pomoć psa vodiča u javnom prevozu, objektima i površinama u javnoj upotrebi i u radnom prostoru. Zakonom o upotrebi znakovnog jezika uređeno je pravo na učenje znakovnog jezika i pravo na upotrebu usluge tumača za znakovni jezik, način upotrebe usluge tumača za znakovni jezik, mere za podsticanje primene i unapređenje upotrebe znakovnog jezika kroz informisanje i obrazovanje na znakovnom jeziku i druga pitanja od značaja za upotrebu znakovnog jezika. Donošenjem ovih zakona, delimično je postupljeno po predlozima Zaštitnika građana za poboljšanje položaja osoba sa invaliditetom iznetim u Godišnjem izveštaju Zaštitnika građana za 2014. godinu.

Zakonom o dopunama Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, uvodi se obaveza organa javne vlasti u postupcima pred tim organima, i obaveza pravnih i fizičkih lica prilikom pružanja usluga koje, uz naknadu ili bez nje, pružaju u okviru svoje delatnosti, odnosno trajnog zanimanja, da pored potpisivanja isprava na način uređen posebnim propisom, osobi sa invaliditetom koja ima trajne posledice telesnog ili senzornog oštećenja ili bolesti, omoguće potpisivanje isprava uz pomoć pečata koji sadrži podatke o ličnom identitetu ili uz pomoć pečata sa ugraviranim potpisom (faksimil).

Usvajanjem novog Zakona o udžbenicima uvedeni su novi instituti i nove kategorije udžbenika i nastavnih sredstava u cilju povećanja kvaliteta i dostupnosti udžbenika učenicima sa smetnjama u razvoju i invaliditetom (sa prilagođenim sadržajem i/ili formatom). Iako je i prethodni zakon omogućavao izdavanje udžbenika za učenike sa smetnjama u razvoju i invaliditetom, gotovo da nisu postojali novi ili odgovarajući udžbenici i nastavna sredstva za ovu kategoriju učenika.

Novina propisana Zakonom o sportu je obaveza Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinica lokalne samouprave i organizacija u oblasti sporta da naročito preduzimaju aktivnosti na povećanju osoba sa invaliditetom u sportskim aktivnostima, i davanje ravnopravnog značaja osobama sa invaliditetom u sportu.

Sprovođenjem niza aktivnosti, Zaštitnik građana je tokom ovog izveštajnog perioda promovisao „Mapu puta deinstitutionalizacije u Republici Srbiji“, podstičući proces deinstitutionalizacije i poručujući da je on neminovan, ali da bi ga trebalo razvijati planski, uz koordinaciju organa javne vlasti, uz postepeno zatvaranje institucija i obavezno jačanje servisa i usluga podrške. Tim povodom je, između ostalog, organizovan stručni sastanak posvećen deinstitutionalizaciji, na kom je ukazano na neophodnost redovne razmene informacija, važnost podizanja svesti društva o značaju deinstitutionalizacije i veće uključenosti medija u rešavanje ovog problema.

Zaštitnik građana je, na predlog Nacionalne organizacije osoba sa invaliditetom Srbije (NOOIS) za preduzimanje zakonodavne inicijative, uputio Inicijativu za podnošenje amandmana na Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom beležništvu, koju je Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu prihvatio. Trebalo je da predložena izmena spreči diskriminaciju slepih lica, lica oštećenog sluha i lica sa invaliditetom koja ne mogu da govore. Njima se Predlogom zakona o izmenama Zakona o javnom beležništvu neopravdano nameće obaveza korišćenja usluga javnih beležnika prilikom sastavljanja ugovora o raspolaganju nepokretnosti. Narodna skupština je usvojila predloženi

amandman i izostavila spornu odredbu iz Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom beležništvu.

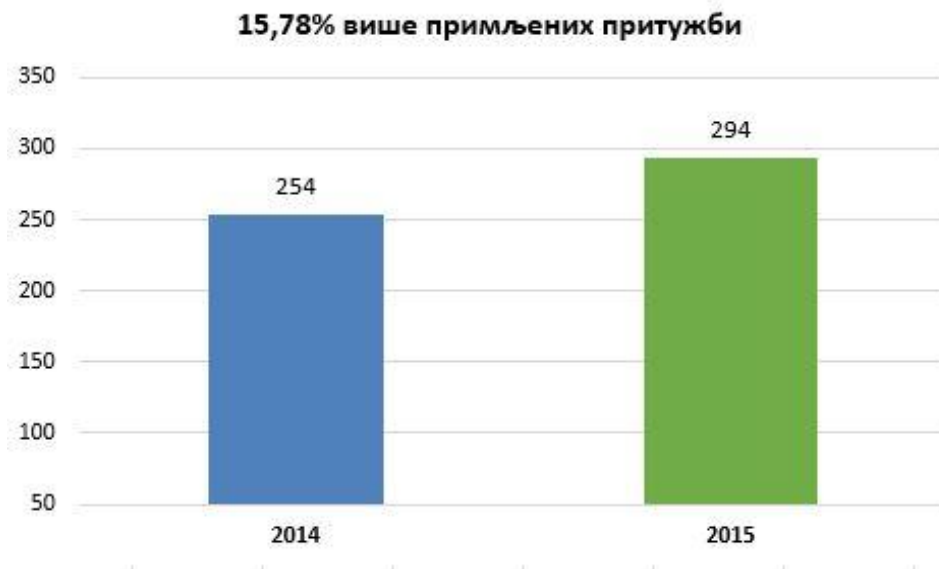
Zaštitnik građana i ovog puta naročito ukazuje da je pristupačnost institucija i drugih objekata, kao osnovni preduslov za integraciju osoba sa invaliditetom u društvo, vrlo slabo razvijena. Naime, veliki broj ustanova socijalne zaštite, kao osnovne karike u sistemu ostvarivanja prava, je nepristupačan ili teško pristupačan osobama sa invaliditetom, starijima, ali i svim ostalim građanima kojima je to potrebno. Takođe, izvestan broj filijala Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje i Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, domova zdravlja i ostalih objekata u sistemu socijalne i zdravstvene zaštite, ustanova u oblasti obrazovanja, takođe je teško dostupan ili nedostupan ovoj kategoriji građana. Naročito zabrinjava činjenica što kod izvesnog broja nadležnih organa i ustanova ne postoji svest, kako o problemima i preprekama sa kojima se osobe sa invaliditetom susreću u ostvarivanju svojih prava zbog nepristupačnosti objekata, tako i obavezi organa i ustanova da iste učine pristupačnim tim građanima, ukoliko to već nisu. Neobezbeđivanjem pristupačnosti javnih ustanova i objekata osobama sa invaliditetom uskraćena su gotova sva druga prava koja im omogućavaju nezavistan i punopravan život u zajednici - od prava na zdravstvenu zaštitu, prava na obrazovanje, prava na rad i slobodan izbor zanimanja do niza drugih prava sa kojima su ove prepreke povezane.

U tom smislu, Zaštitnik građana je u saradnji sa Udruženjem za reviziju pristupačnosti u toku 2015. godine izradio bazu podataka o pristupačnosti objekata javne namene, odnosno interaktivnu „Mapu pristupačnosti“. Mapa sadrži informacije o pristupačnim objektima u opštinama i gradovima Srbije (lokacijama stajališta javnog prevoza, javnih parking mesta rezervisanih za osobe sa invaliditetom, pešačkih prelaza i javnih objekata u nadležnosti jedinica lokalne samouprave, kao i objekata elektroprivrede), kao i servisima podrške za osobe sa invaliditetom i građanima kojima su potrebne. Trenutno se u bazi nalazi blizu 10.000 unosa. Unosi su razvrstani po kategorijama za koje je procenjeno da će korisnicima biti značajni. Mapom se ocenjuje pristupačnost, odnosno da li osobe sa invaliditetom ali i starije osobe, trudnice, roditelji sa decom mogu da uđu u objekat i da ga koriste.

II PRITUŽBE

U oblasti prava osoba sa invaliditetom, Zaštitnik građana je primio 269 pritužbi, a po sopstvenoj inicijativi istraživao je 25 slučajeva. Pomenuti broj pritužbi predstavlja 4,72% od ukupnog broja pritužbi koje je Zaštitnik građana primio u 2015. godini. Broj pritužbi u ovoj godini je veći za 15,75% u odnosu na prethodnu godinu.

Grafikon 7 - Prava osoba sa invaliditetom - Broj primljenih pritužbi u 2015. godini u odnosu na 2014. godinu



U 2015. godini Zaštitnik građana je ukupno okončao 296 predmeta, od kojih je 183 iz 2015. godine, a ostatak iz ranijih godina.

Tabela 25 – Prava osoba sa invaliditetom – način na koji je okončan rad na predmetima iz 2015. i ranijih godina

	broj	procenat
Odbačene pritužbe	141	47,32%
Neosnovane pritužbe	73	24,50%
Predmeti pokriveni preporukama proisteklim iz skraćenog kontrolnog postupka	44	14,77%
Mišljenja	21	7,05%
Odustanak pritužilaca	12	4,03%
Predmeti pokriveni preporukama proisteklim iz kontrolnog postupka	5	1,68%
Smrt podnosioca pritužbe	2	0,67%
Ukupno	298	100%

Najveći broj primljenih pritužbi Zaštitnik građana odbaci zbog toga što nisu ispunjeni Zakonom propisani uslovi za postupanje po njima. Pritužbe se odbacuju zbog nenadležnosti, neblagovremenosti, preuranjenosti, anonimnosti i neurednosti.

Tabela 26 – Prava osoba sa invaliditetom – razlozi za odbačaj pritužbe u 2015.

	broj	procenat
Nenadležnost – upućen na nadležni organ	69	48,94%
Preuranjenost - posavetovan o raspoloživim pravnim sredstvima	44	31,21%
Neuredne pritužbe	19	13,48%
Neblagovremene pritužbe	8	5,67%
Anonimne pritužbe	1	0,71%
Ukupno	141	100%

Veoma značajan segment postupanja Zaštitnika građana po pritužbama čini pružanje savetodavno-pravne pomoći, koju Zaštitnik građana pruža i onda kada odbaci pritužbu zbog toga što za nju nije nadležan ili zbog preuranjenosti. Zaštitnik građana u ovim slučajevima pritužioca upućuje na nadležni organ ili ga posavetuje o raspoloživim pravnim sredstvima.

Kao što se vidi iz naredne tabele, u 80,14% odbačenih pritužbi Zaštitnik građana je građanima pružio savetodavno-pravnu pomoć u ostvarivanju njihovih prava pred nadležnim organima.

Tabela 27 – Prava osoba sa invaliditetom – pružena savetodavno-pravna pomoć

	broj	procenat
Odbačene pritužbe	141	100%
Preuranjenost - posavetovan o raspoloživim pravnim sredstvima	69	48,94%
Nenadležnost - upućen na nadležni organ	44	31,21%
Ukupno: pružena savetodavno-pravna pomoć	113	80,14%

U resoru koji se bavi zaštitom prava osoba sa invaliditetom, u 294 pritužbe ukazano je na 303 povrede prava. Najveći broj pritužbi ukazivalo je na povrede posebnih prava osoba sa invaliditetom i starijih, kao i na povrede ekonomskih i socijalnih prava, a među njima naročito prava na penzijsko i invalidsko osiguranje, kao i prava na socijalnu zaštitu. Takođe je u pritužbama ukazivano na brojne povrede iz domena dobre uprave kao što su ćutanje uprave i povrede postupka.

Tabela 28 – Prava osoba sa invaliditetom – povrede prava na koja su ukazivali pritužnici

	broj	procenat
Posebna prava osoba sa invaliditetom i starijih	166	54,79%
Ekonomska, socijalna i kulturna prava	76	25,08%
Pravo na dobru upravu	49	16,17%
Građanska i politička prava	12	3,96%
Ukupno	303	100%

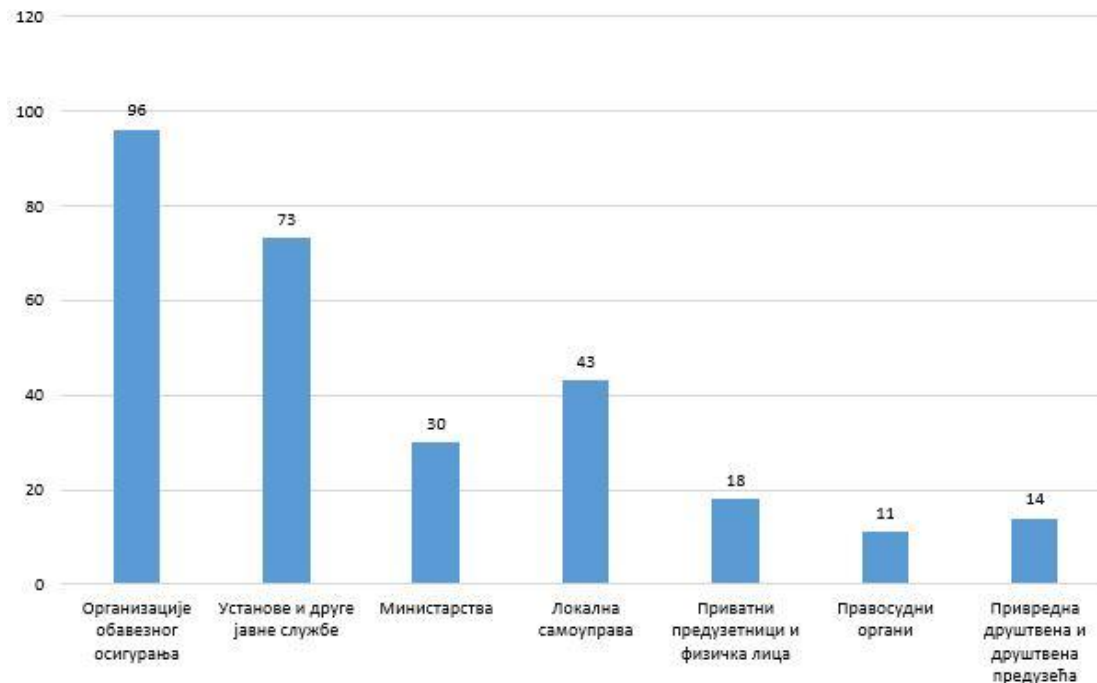
Sledeća tabela prikazuje strukturu posebnih prava odnosu na 166 evidentiranih povreda ovih prava.

Tabela 29 – Povrede posebnih prava osoba sa invaliditetom, njihov broj i procenat u 2015. godini

Vrsta povređenog prava	broj	procenat
Pravo na jednaku dostupnost usluga	38	22,89%
Diskriminacija po osnovu invaliditeta	28	16,87%
Pravo na zapošljavanje i profesionalnu rehabilitaciju	21	12,65%
Pravo na novčanu naknadu za pomoć i negu drugog lica	15	9,04%
Pravo na invalidsku penziju	14	8,43%
Prava lica lišenih poslovne sposobnosti	10	6,02%
Pravo na status RVI	9	5,42%
Pravo na dodatak za pomoć i negu drugog lica	7	4,22%
Pravo po osnovu statusa RVI	6	3,61%
Pravo na novčanu naknadu za telesno oštećenje	5	3,01%
Pravo na ortopedsku pomagala	4	2,41%
Pravo na olakšice i povlastice u javnom prevozu	4	2,41%
Pravo na uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica	2	1,20%
Pravo na uključenost u odlučivanje	2	1,20%
Arhitektonski pristup objektima	1	0,60%
Ukupno	166	100%

Organi na koje su ukazivale pritužbe evidentirane u oblasti prava osoba sa invaliditetom su Republički fond PIO, Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike i ustanove u oblasti socijalne zaštite što je i očekivano s obzirom na to da osobe sa invaliditetom većinu svojih posebnih prava ostvaruju kod tih organa, što se vidi u sledećem grafikonu.

Grafikon 8 – Organi i organizacije na čiji rad su se građani najčešće prituživali u oblasti prava osoba sa invaliditetom u 2015.



III OSTALE AKTIVNOSTI

Zaštitnik građana je povodom promovisanja „Mape puta deinstitucionalizacije u Republici Srbiji“ organizovao stručni sastanak posvećen deinstitucionalizaciji, kojem su prisustvovali predstavnici većeg broja organa državne uprave, drugih organizacija, ustanova i nevladinih organizacija koje su uključene u proces deinstitucionalizacije.

Zaštitnik građana je u saradnji sa Populacionim fondom Ujedinjenih nacija (UNFPA), okončao prvu fazu projekta za izradu izveštaja o položaju starijih u Republici Srbiji sa preporukama za njihovo unapređenje, i izradio analizu međunarodnog i domaćeg pravnog okvira koji se odnosi na prava ove ranjive grupe.

Zaštitnik građana je u Somboru i Bačkoj Palanci organizovao okrugle stolove „Sistemi podrške osobama sa invaliditetom i starijim u lokalnoj zajednici“ posvećene ostvarivanju prava osoba sa invaliditetom i starijih²⁷⁹. Tom prilikom, o značaju uspostavljanja i razvijanja sistema usluga i podrške osobama sa invaliditetom i starijim i problemima koji onemogućavaju doslednu primenu zakona i ostvarivanje garantovanih prava, predstavnici Zaštitnika građana razgovarali su sa predstavnicima svih relevantnih institucija na lokalnu, kao i predstavnicima udruženja. Na skupovima je istaknuto da su nepristupačnost objekata, nedovoljno razvijeni servisi podrške u zajednici osobama sa invaliditetom i starijim, kao i česta normativna neusklađenost, osnovne prepreke za ostvarivanje prava ovih posebno ranjivih grupa naših sugrađana i njihovo puno društveno uključivanje. Pored toga što u Somboru i Bačkoj Palanci veliki broj usluga i servisa još uvek nije uspostavljen, istaknuto je da je posebno zabrinjavajuće što ni uspostavljeni sistemi usluga nisu obezbeđeni u dovoljnom obimu, te se i dalje neretko događa da učenici sa smetnjama u razvoju nemaju asistente u nastavi, a da geronto službe nedovoljno često posećuju starije sugrađane.

Savet za osobe sa invaliditetom i starije

Sednice i aktivnosti članova Saveta za osobe sa invaliditetom i starije²⁸⁰ doprineli su identifikaciji problema sa kojima se suočavaju osobe sa invaliditetom i stariji i uspešnosti rada Zaštitnika građana u oblasti zaštite i unapređenja prava osoba sa invaliditetom i starijih.

Zdravstvena zaštita osoba sa invaliditetom

Zaštitnik građana je kroz više jednodnevnih obuka o pravima pacijenata upoznao savetnike za prava pacijenata i članove lokalnih saveta za zdravlje u 98 opština i gradova sa posebnim pravima koja su u sistemu zdravstvene zaštite garantovana osobama sa invaliditetom.

Zaštitnik građana i ENNHRI

Zaštitnik građana, kao član savetodavne grupe, učestvuje u projektu „Ljudska prava starijih osoba i dugotrajna nega starijih“, koji sprovodi Evropska mreža nacionalnih institucija za ljudska prava (ENNHRI). Ciljevi projekta koji traje dve godine su: učiniti jasnijim koji su standardi ljudskih prava relevantni za starije osobe u dugotrajnoj zaštiti; uvesti standarde ljudskih prava u pristupu socijalnoj politici i dugotrajnoj zaštiti starijih; povećati svest o ljudskim pravima starijih osoba koji se nalaze u „dugoročnoj nezi“ ili traže pristup dugotrajnoj zaštiti, posebno u odnosu na rezidencijalnu zaštitu; i jačati kapacitet nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava u ovoj oblasti.

²⁷⁹ Округли столови су организовани у оквиру пројекта „Промоција људских и мањинских права кроз интензивнији контакт Заштитника грађана са грађанима“, који је спровођен уз финансијску подршку Владе Краљевине Норвешке.

²⁸⁰ Чланови савета су Гордана Рајков, др Дамјан Татић, Иванка Јовановић, Видан Данковић, Драгана Ћирић Миловановић, Миодраг Почуч и др Милош Немањић

Zamenica zaštitnika građana učestvovala je u Briselu na međunarodnoj konferenciji posvećenoj borbi protiv zlostavljanja starijih, održanoj na međunarodni dan borbe protiv zlostavljanja starijih. Na konferenciji, predstavnici Saveta Evrope, Evropske komisije i međunarodnih organizacija, ukazali su na značaj razvijanja mehanizama rane prevencije nasilja nad starijim koje je često skriveno sa brojnim preprekama u njegovom otkrivanju.

IV KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Nakon postupka Zaštitnika građana učenicima omogućen nastavak školovanja

Odlukom direktora osnovne i srednje škole za obrazovanje i vaspitanje dece sa smetnjama u razvoju prekinuto je školovanje četiri učenika, te su upućeni na korišćenje dnevnog boravka - usluge iz oblasti socijalne zaštite, bez omogućavanja daljeg obrazovanja. Nakon sprovedenog postupka kontrole zakonitosti i pravilnosti rada predmetne škole i upućenih preporuka Zaštitnika građana, obezbeđen je nastavak obrazovanja učenika i nesmetano ostvarivanje njihovog prava na jednaku dostupnost obrazovanja, bez izdvajanja po osnovu teškoća i smetnji u razvoju i invaliditeta. Takođe, škola je prilikom ponovnog uspostavljanja njihovog školovanja, za svakog učenika donela Individualni obrazovni plan (IOP) kojim se planira dodatna podrška u obrazovanju i vaspitanju u skladu sa njihovim sposobnostima i mogućnostima.

Omogućiti osobama s invaliditetom kretanje uz pomoć psa vodiča u vozilima javnog prevoza

Zaštitnik građana je iz sredstava javnog informisanja saznao za događaj kada je vozač autobusa gradskog javnog preduzeća grada Beograda zahtevao od putnice koja se kretala uz pomoć psa vodiča da napusti vozilo. Samo dan kasnije ista putnica se našla u istoj situaciji na drugoj liniji gradskog prevoza, kada je vozač tramvaja zahtevao od nje da napusti vozilo. Prilikom konkretnih događaja, primećeno je da su i putnici postupali krajnje neprimereno i nekorektno prema putnici tako što su je vređali i zahtevali da napusti vozilo, govoreći kako žure, vraćaju se sa posla ili da imaju druge obaveze.

Tim povodom, Zaštitnik građana je sa stanovišta svoje nadležnosti i rukovođen načelom saradnje, preventivno ukazao na predloge koje bi trebalo da nadležni organi gradova razmotre i prihvate u cilju doprinosa unapređenju zaštite garantovanih prava osoba sa invaliditetom. Predloženo je nadležnim organima grada Beograda i ostalim gradovima²⁸¹ u kojima je organizovan javni gradski i prigradski prevoz da upute prevoznicima obaveštenje koje treba da sadrži osnovne odredbe Zakona o kretanju uz pomoć psa vodiča, odnosno o pravima i obavezama zaposlenih o postupanju u javnom prevozu, da se preduzmu sve neophodne mere i radnje s ciljem informisanja i podizanja svesti građana odnosno korisnika javnog prevoza o pravu osoba sa invaliditetom na kretanje uz pomoć psa vodiča u vozilima javnog prevoza, uključujući odgovarajuće informativne plakate, brošure i drugo. Pohvalno je istaći, na šta je ukazano i u upućenom dopisu, blagovremeno reagovanje JKP Gradsko saobraćajno preduzeće Beograd koje je uputilo javno izvinjenje putnici zbog povrede njenih prava. Takav primer treba da slede i ostali organi u slučaju propusta u svom radu tako što će se potruditi da bez odlaganja preduzmu sve aktivnosti na otklanjanju štetnih posledica.

Reagujući na upućeni predlog mera, nadležni organi gradova dostavili su dopise kojima su obavestili Zaštitnika građana da su prihvatili predloženo i preduzeli konkretne mere radi unapređenja položaja ove ranjive grupe građana. Pojedini gradovi su pokrenuli postupak

²⁸¹ Дописи са превентивним предлозима упућени су на адресе 18 градова: Чачак, Пожаревац, Нови Сад, Јагодина, Суботица, Ниш, Панчево, Сремска Митровица, Зрењанин, Крагујевац, Нови Пазар, Ваљево, Шабац, Крушевац, Краљево, Зајечар, Врање и Ужице.

izmene svojih odluka o javnom prevozu putnika, informisali zaposlene o pravima slepih i slabovidnih osoba i informisali građane putem internet prezentacija, postavljanjem plakata i piktograma u vozilima javnog prevoza.

V PREDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA ORGANE UPRAVE

1. **Vlada** treba da donese jasnu odluku i plan „deinstitucionalizacije“ u Republici Srbiji.
2. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** treba da, samostalno i u saradnji sa ostalim organima javne vlasti, obezbedi finansijski održiv sistem usluga i servisa podrške osobama sa invaliditetom i starijima.
3. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo zdravlja i Republički fond za penziju i invalidsko osiguranje** treba da unaprede i usklade podzakonske akte i postupanje po njima u postupku ostvarivanja prava na invalidsku penziju, zapošljavanje i rehabilitaciju osoba sa invaliditetom.
4. **Jedinice lokalne samouprave** treba da razvijaju sisteme podrške osobama sa invaliditetom i starijima u lokalnim zajednicama.
5. **Jedinice lokalne samouprave** u kojima je organizovan gradski i prigradski javni prevoz putnika, treba da preduzmu sve potrebne aktivnosti s ciljem upućivanja obaveštenja prevoznicima, informisanja i podizanja svesti građana, odnosno korisnika javnog prevoza o pravu osoba sa invaliditetom na kretanje uz pomoć psa vodiča.

3.5. PRAVA LICA LIŠENIH SLOBODE, POLICIJSKA OVLAŠĆENJA I PREVENCIJA TORTURE

PRIMENA POLICIJSKIH OVLAŠĆENJA

I PREGLED STANJA

1. Najznačajnija postignuća države

- 1.1. Ministarstvo unutrašnjih poslova unapredilo je materijalne uslove u pojedinim prostorijama za zadržavanje.
- 1.2. Većina policijskih uprava unapredila je postupanje u pogledu ostvarivanja ljudskih prava dovedenih i zadržanih lica.
- 1.3. Ministarstvo unutrašnjih poslova je na jezicima nacionalnih manjina izradilo pisane obrasce o pravima zadržanih lica.

2. Najznačajniji rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Postupajući po preporukama Zaštitnika građana, Ministarstvo unutrašnjih poslova unapredilo je materijalne uslove u pojedinim prostorijama za zadržavanje.
- 2.2. Postupajući po preporukama Zaštitnika građana, većina policijskih uprava unapredila je postupanje u pogledu ostvarivanja ljudskih prava dovedenih i zadržanih lica.
- 2.3. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana, Ministarstvo unutrašnjih poslova je na jezicima nacionalnih manjina izradilo pisane obrasce o pravima zadržanih lica.

3. Manjkavosti na državnom nivou

- 3.1. Pojedine odredbe Uputstva o postupanju prema dovedenim i zadržanim licima²⁸² i dalje nisu u skladu sa važećim propisima i standardima (obavezna upotreba sredstava za vezivanje kada se vrši transport lica koje se dovodi u policiju²⁸³ i obaveza policijskih službenika da prisustvuju zdravstvenom pregledu zadržanog lica²⁸⁴).
- 3.2. Ministarstvo unutrašnjih poslova nije organizovalo obuku za policijske službenike o primeni policijskih ovlašćenja prema licima sa mentalnim smetnjama i pored preporuke Zaštitnika građana.
- 3.3. U radu Komunalne policije Grada Beograda u dva navrata načinjene su ozbiljne nezakovitosti i nepravilnosti – brojna prekoračenja ovlašćenja prema novinarima koje su za ishod imale povredu njihovog fizičkog i psihičkog integriteta i dostojanstva i sprečavanje u vršenju posla od javnog značaja.

²⁸² Упутство о поступању према задржаним и доведеним лицима, 01 бр. 7989/12-10 од 10. 12. 2012. године.

²⁸³ Тачка 13. став 2. Упутства.

²⁸⁴ Тачка 26. став 3. Упутства.

4. Najznačajnije preporuke, mišljenja i zakonodavne inicijative Zaštitnika građana po kojima nije postupljeno

4.1. Nije postupljeno po sledećim predlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave iz Godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2014. godinu:

- da **Ministarstvo unutrašnjih poslova** izvrši adaptaciju postojećih, odnosno obezbedi nove prostorije za policijsko zadržavanje u skladu sa važećim standardima;
- da **Ministarstvo unutrašnjih poslova** uskladi pojedine odredbe Uputstva o postupanju prema dovedenim i zadržanim licima sa važećim propisima i standardima.
- da **Ministarstvo unutrašnjih poslova** organizuje obuke za policijske službenike svih policijskih uprava u Republici Srbiji o postupanju prema licima sa mentalnim smetnjama.

5. Obrazloženje

Zaštitnik građana je tokom poseta pojedinim policijskim upravama i policijskim stanicama u njihovom sastavu uočio da su, uglavnom uz pomoć lokalnih samouprava, unapređeni materijalni uslovi u prostorijama za zadržavanje u policijskim upravama u Kikindi i Kraljevu, policijskim stanicama u Vrnjačkoj Banji i Lučani u Guči, Arandjelovcu, Lapovu i Beloj Palanci i Saobraćajnoj policijskoj ispostavi u Čačku. Nakon upućenih preporuka Zaštitnika građana Policijska stanica u Knjaževcu unapredila je smeštajne uslove u prostoriji za zadržavanje. Međutim, i dalje je veliki broj prostorija za policijsko zadržavanje neuslovan.

Iako Zaštitnik građana u brojnim preporukama već pune tri godine ukazuje na neophodnost izmene Uputstva o postupanju prema dovedenim i zadržanim licima, Ministarstvo unutrašnjih poslova nije preduzelo aktivnosti u cilju njegovog usklađivanja sa pozitivnim propisima i standardima. Postupajući po Uputstvu, policijski službenici, na području pojedinih policijskih uprava, sredstva za vezivanje upotrebljavaju prema svakom licu koje se dovodi u policijsku stanicu. Umesto toga, potrebno je da se upotreba ovog sredstva prinude primenjuje samo kada to okolnosti konkretnog slučaja zahtevaju, odnosno kada se, shodno Zakonu o policiji, na drugi način ne može sprečiti otpor ili bekstvo lica, odbiti napad usmeren na ovlašćeno službeno lice ili onemogućiti samopovređivanje tog ili povređivanje drugog lica. Uočena je i praksa da policijski službenici, postupajući po važećem uputstvu, prisustvuju zdravstvenom pregledu zadržanog lica čime se krši pravo tog lica na privatnost i poverljiv odnos sa lekarom.

S obzirom na to da Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama²⁸⁵ predviđa postupanje policijskih službenika prema tim licima u određenim slučajevima, Zaštitnik građana smatra da je od značaja za zaštitu prava ovih lica da Ministarstvo unutrašnjih poslova organizuje obuke o primeni policijskih ovlašćenja prema ovoj kategoriji posebno osetljivih lica.

²⁸⁵ „Службени гласник РС“, број 45/13.

6. Karakteristični slučajevi

Komunalna policija Gradske uprave Grada Beograda nezakonito primenjivala ovlašćenja prema novinarima

Tokom izveštajnog perioda, u dva postupka kontrole, Zaštitnik građana je utvrdio veliki broj nepravilnosti u postupanju Komunalne policije Grada Beograda prema novinarskoj ekipi sajta Istinomer i novinarskoj ekipi Mreže za istraživanje kriminala i korupcije KRIK.

Najznačajniji propusti u radu Komunalne policije odnose se na nezakonitu i nepravilnu upotrebu fizičke snage, nezakonito oduzimanje fotoaparata od novinara i brisanje sadržaja zabeleženog na telesnom nosaču slike i zvuka, neutemeljeno upozoravanje građana da je snimanje postupanja komunalnih policajaca zabranjeno, vršenje provere identiteta građana više puta tokom obavljanja jednog službenog zadatka, izricanje pretnje komunalnog policajca da će oštetiti uređaj za snimanje ukoliko se snimanje ne prekine i nepoštovanje dostojanstva građana prema kojima se primenjuju ovlašćenja.

U oba postupka kontrole, načelnik Komunalne policije je navodio netačne podatke u izjašnjenjima Zaštitniku građana, a koji su bili odlučni za postupak kontrole, odnosno za ocenu da li je postupanje Komunalne policije bilo zakonito i pravilno.

Zbog utvrđene odgovornosti za povrede prava građana koje su prouzrokovale štetu većih razmera, oglašavanjem o dužnost da vodi računa o zakonitosti postupanja komunalnih policajaca i da u slučaju uočenih nepravilnosti preduzme propisane mere i radnje i neposrednim učestvovanjem u nekim od utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti, kao i zbog ponovljenog ponašanja iz kojeg proizilazi namera da odbija saradnju sa Zaštitnikom građana, Zaštitnik građana je javno preporučio razrešenje načelnika Komunalne policije.

Komunalna policija obavestila je Zaštitnika građana da je uvažila sve preporuke koje je ovaj organ uputio Komunalnoj policiji povodom postupanja komunalnih policajaca prema novinarskoj ekipi sajta „Istinomer“. Rok za postupanje po preporukama u slučaju KRIK, ističe nakon zakonskog roka za predaju ovog izveštaja.

7. Predlozi za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave

1. **Ministarstvo unutrašnjih poslova** treba da izvrši adaptaciju postojećih, odnosno obezbedi nove prostorije za policijsko zadržavanje u skladu sa važećim standardima.
2. **Ministarstvo unutrašnjih poslova** treba da uskladi pojedine odredbe Uputstva o postupanju prema dovedenim i zadržanim licima sa važećim propisima i standardima.
3. **Ministarstvo unutrašnjih poslova** treba da organizuje obuke za policijske službenike svih policijskih uprava u Republici Srbiji o postupanju prema licima sa mentalnim smetnjama.

IZVRŠENJE MERE PRITVORA I KAZNE ZATVORA

I PREGLED STANJA

1. Najznačajnija postignuća države

1.1. Doneti su brojni podzakonski propisi, između ostalog: Pravilnik o upućivanju osuđenih, prekršajno kažnjenih i pritvorenih lica u zavode za izvršenje krivičnih sankcija²⁸⁶, Pravilnik o načinu izvršenja vanzavodskih sankcija i mera i organizaciji i radu poverenika²⁸⁷, Pravilnik o tretmanu, programu postupanja, razvrstavanju i naknadnom razvrstavanju osuđenih lica²⁸⁸ i Pravilnik o nadzoru nad radom zavoda za izvršenje krivičnih sankcija²⁸⁹.

1.2. Unapređeni su materijalni uslovi u pojedinim zavodima za izvršenje krivičnih sankcija.

1.3. Prvi put u Republici Srbiji, formiranjem zajedničkih prostorija za pritvorenike u Okružnom zatvoru u Beogradu, stvoreni su uslovi da pritvorena lica slobodno vreme tokom dana provode van ćelije, u zajedničkim prostorijama, sa drugim pritvorenicima sa kojima im odlukom suda nije zabranjen kontakt.

1.4. U kazneno-popravnim zavodima u Požarevcu i Beogradu unapređeno je postupanje prema osuđenim licima u pogledu poštovanja prava na dostojanstvo, prilikom sprovođenja bezbednosnih procedura i kretanja osuđenih unutar zavoda.

2. Najznačajniji rezultati rada Zaštitnika građana

2.1. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana, unapređeni su materijalni uslovi u Okružnom zatvoru u Leskovcu, Okružnom zatvoru u Beogradu, Kazneno-popravnom u zavodu za maloletnike u Valjevu i Specijalnoj zatvorskoj bolnici.

2.2. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana, Okružni zatvor u Beogradu je oformio zajedničke prostorije za pritvorenike čime je omogućio pritvorenicima da raspoloživo vreme tokom dana provode van ćelije, u zajedničkim prostorijama sa drugim pritvorenicima sa kojima im odlukom suda nije zabranjen kontakt.

2.3. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana, u Okružnom zatvoru u Beogradu poboljšan je položaj žena u pritvoru, tako što su premeštene u blok u kojem im je omogućeno korišćenje TV i radio-aparata.

2.4. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana, u Kazneno-popravnom zavodu u Somboru osuđena i prekršajno kažnjena lica smeštaju se odvojeno.

2.5. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana, Kazneno-popravni zavod u Požarevcu – Zabeli predvideo je nove bezbednosne procedure koje ne povređuju dostojanstvo osuđenih lica, a Kazneno-popravni zavod u Beogradu je tokom jednog postupka kontrole stavio van snage akt kojim je bila propisana obaveza osuđenih da se u tom zavodu kreću sa rukama na leđima.

2.6. Kazneno-popravni zavod u Beogradu, otklonio je propuste u radu odmah po saznanju da je Zaštitnik građana pokrenuo postupak kontrole njegovog rada. Uprava za izvršenje krivičnih sankcija naložila je da lekari u svim zavodima za izvršenje krivičnih sankcija, radi ostvarivanja prava osuđenih lica na invalidsku penziju, daju predloge za utvrđivanje invalidnosti.

²⁸⁶ „Службени гласник РС“, број 31/15.

²⁸⁷ „Службени гласник РС“, број 30/15.

²⁸⁸ „Службени гласник РС“, број 66/15.

²⁸⁹ „Службени гласник РС“, број 85/15.

2.7. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana, Uprava za izvršenje krivičnih sankcija obavezala je upravnike zavoda za izvršenje krivičnih sankcija da obezbede da se lekarski pregledi osuđenih lica vrše bez prisustva nemedicinskog osoblja, kao i da se preduzmu sve potrebne radnje u cilju temeljnog i pravovremenog dokumentovanja svih promena na telu i drugih indicija da je prema osuđenom licu postupano nasilno, odnosno da je žrtva torture.

2.8. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana, u Okružnom zatvoru u Novom Sadu primljeno je u radni odnos 40 novih izvršilaca u okviru Službe za obezbeđenje i pribavljeno jedno službeno vozilo.

2.9. Postupajući po preporukama Zaštitnika građana, Uprava za izvršenje krivičnih sankcija uputila je instrukcije svim zavodima o načinu obavljanja pretresa lica koja dolaze u posete licima lišenim slobode.

2.10. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana, Uprava za izvršenje krivičnih sankcija naložila je svim zavodima za izvršenje krivičnih sankcija da preduzmu potrebne mere da se licima lišenim slobode sa invaliditetom obezbedi primeren smeštaj i drugi životni uslovi, u skladu sa njihovim individualnim potrebama.

3. Manjkavosti na državnom nivou

3.1. Materijalni uslovi smeštaja u pojedinim zavodima za izvršenje krivičnih sankcija i dalje nisu u skladu sa važećim standardima.

3.2. Velikom broju lica na izvršenju kazne zatvora i mere pritvora i dalje se ne omogućuje da raspoloživo vreme tokom dana provode van spavaonica, u zajedničkim prostorijama sa drugim osuđenima, odnosno sa drugim pritvorenima sa kojima im odlukom suda nije zabranjen kontakt.

3.3. I dalje su prisutni brojni nedostaci u pružanju zdravstvene zaštite licima na izvršenju kazne zatvora, što je u najvećoj meri posledica nedovoljnog broja zdravstvenog osoblja, pre svega lekara, kako opšte prakse tako i lekara specijalista, a primetni su i problemi u obezbeđivanju potrebnih lekova i terapija.

3.4. Uprkos učinjenom pomaku u povećanju uposlenosti lica na izvršenju kazne zatvora u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija i dalje veliki broj lica lišenih slobode, a posebno pritvorenih, nije radno angažovan, niti je uključen u socijalne i kulturne aktivnosti.

3.5. Sistem alternativnih sankcija ne funkcioniše u predviđenom kapacitetu i obimu, a pojedine kancelarije nemaju dovoljno poverenika.

3.6. Lica sa mentalnim smetnjama i dalje se smeštaju u redovni zatvorski režim koji nije adekvatan za njihovo lečenje i psiho-socijalni tretman.

3.7. I dalje se izvršenje kazne zatvora prema ženama i maloletnicima, kao i izvršenje vaspitne mere upućivanja u vaspitno-popravn dom, sprovodi u jednom zavodu za žene, u jednom zavodu za maloletnike i jednom vaspitno-popravnom domu.

3.8. Okružni zatvor u Prokuplju načinio je niz teških povreda prava građana, između ostalog, primio je i zadržao na izvršenje kazne zatvora lice kome je bila izrečena uslovna osuda, kao i lice kome je presudom suda uz kaznu zatvora bila izrečena mera bezbednosti obaveznog lečenja alkoholičara, iako mera bezbednosti prethodno nije bila izvršena.

3.9. Službe za zdravstvenu zaštitu lica lišenih slobode u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija, umesto da su deo Ministarstva zdravlja i dalje su organizacioni deo Uprave za izvršenje krivičnih sankcija.

3.10. Odeljenje za nadzor i dalje je organizacioni deo Uprave za izvršenje krivičnih sankcija.

4. Najznačajnije preporuke, mišljenja i zakonodavne inicijative Zaštitnika građana po kojima nije postupljeno

4.1. Nije postupljeno po sledećim predlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave iz Godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2014. godinu:

- da **Ministarstvo pravde** preduzme mere iz svoje nadležnosti u cilju donošenja propisa kojima će se omogućiti da se prema ženama i maloletnicima izvršenje kazne zatvora i vaspitne mere upućivanja u vaspitno-popravni dom sprovodi u više ustanova;
- da **Ministarstvo pravde** preduzme potrebne mere da Odeljenje za nadzor postane poseban organizacioni deo tog Ministarstva, van Uprave za izvršenje krivičnih sankcija.
- da **Uprava za izvršenje krivičnih sankcija** obezbedi da lica sa mentalnim smetnjama koja izdržavaju kaznu zatvora budu izmeštena iz redovnog zatvorskog režima i da im se pruži zdravstvena zaštita primerena njihovoj bolesti i potrebi za lečenjem;
- da **zavodi za izvršenje krivičnih sankcija** omoguće svim osuđenim i pritvorenim licima da raspoloživo vreme tokom dana provode van spavaonica, u zajedničkim prostorijama sa drugim osuđenima, odnosno sa drugim pritvorenicima sa kojima im odlukom suda nije zabranjen kontakt;
- da **zavodi za izvršenje krivičnih sankcija** unaprede uslove za radno angažovanje osuđenih i pritvorenih lica i njihovo uključivanje u socijalne i kulturne aktivnosti;
- da **zavodi za izvršenje krivičnih sankcija** unaprede pružanje zdravstvene zaštite, kako u lečenju i obavljanju pregleda, tako i u pružanju terapije i u pogledu obezbeđivanja lekova;
- da u **zavodima za izvršenje krivičnih sankcija** bude obezbeđen dovoljan broj vaspitača i da se intenzivira individualni i kolektivni tretmanski rad sa osuđenim licima, kao i da se unapredi sistem naknadnog razvrstavanja osuđenih;
- da **službe za zdravstvenu zaštitu** lica lišenih slobode u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija postanu organizacioni deo Ministarstva zdravlja.

4.2. Uprava za izvršenje krivičnih sankcija nije postupila po preporuci Zaštitnika građana da uputi obaveštenje nadležnim sudovima o tome da li su i u kojoj meri u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija obezbeđeni uslovi za primeren smeštaj pritvorenih i osuđenih lica sa telesnim, senzornim i mentalnim oštećenjima.

5. Obrazloženje

Postupajući po preporukama Zaštitnika građana, u Okružnom zatvoru u Leskovcu izvršene su adaptacije u okviru paviljona A, a za 2016. godinu u planu je izgradnja novog objekta kapaciteta za 200 lica lišenih slobode. Takođe, izvršena su renoviranja i adaptacije objekata u Kazneno-popravnom zavodu za maloletnike u Valjevu, Okružnom zatvoru u Beogradu i Specijalnoj zatvorskoj bolnici. Uprava za izvršenje krivičnih sankcija formulisala je Plan rekonstrukcije smeštajnih prostora lica lišenih slobode u svim zavodima u sistemu Uprave, čiji je deo i Plan rekonstrukcije blokova za smeštaj lica lišenih slobode u objektu Okružnog zatvora u Beogradu, po kojem će se, zaključno sa 2019. godinom, sukcesivno izvršiti rekonstrukcija celog objekta odnosno smeštajnih blokova.

U najvećem broju zavoda pritvorenici se, suprotno važećim standardima i preporukama Zaštitnika građana, i dalje ne omogućuje da raspoloživo vreme tokom dana provode van ćelije, u zajedničkim prostorijama sa drugim pritvorenici sa kojima im odlukom suda nije zabranjen kontakt. Međutim, postupajući po preporukama Zaštitnika građana, u Okružnom zatvoru u Beogradu su, u okviru renoviranih pritvoreničkih blokova, najveće spavaonice preuređene i opremljene potrebnom opremom tako da sva lica u tim blokovima mogu da ih koriste u funkciji dnevnog boravka.

U skladu sa preporukama Zaštitnika građana, Okružni zatvor u Beogradu, do okončanja radova na „ženskom bloku“, preselio je pritvorenice u jedan od renoviranih blokova. Na taj način pritvorenici su je omogućeno korišćenje TV i radio aparata, kao i uslovi smeštaja u skladu sa standardima.

Kazneno-popravni zavod u Somboru je, u skladu sa preporukom Zaštitnika građana, pregrađivanjem postojećeg poluotvorenog odeljenja omogućio da osuđena i prekršajno kažnjena lica budu smeštena odvojeno.

U Kazneno-popravnom zavodu Požarevac – Zabela osuđena lica su bila prinuđena da po izlasku iz ćelije u hodnik paviljona stoje uz zid, licem okrenutim ka zidu, prekrštenim rukama na leđima i pognute glave ka podu. U skladu sa preporukama Zaštitnika građana, Zavod je uveo nove bezbednosne procedure, kojima se ne povređuje dostojanstvo osuđenih lica, na opisan način.

Tokom postupka kontrole rada, Kazneno-popravni zavod u Beogradu otklonio je nedostatak koji se sastojao u tome što su osuđena lica bila dužna da se prilikom kretanja u zavodu kreću sa rukama na leđima, osim kada se nalaze u prostorijama u kojima borave, šetalištima, sportskom centru i prilikom obavljanja poseta, radnog angažovanja i lekarskog i stomatološkog pregleda u zavodskoj ambulanti. Upravnik tog zavoda je postupajući po nalogu direktora Uprave za izvršenje za izvršenje krivičnih sankcija stavio van snage akt kojim je bila propisana obaveza osuđenih da se u zavodu kreću sa rukama na leđima.

Uprava za izvršenje krivičnih sankcija otklonila je nedostatak u svom radu koji se sastojao u tome što lekari u svim zavodima za izvršenje krivičnih sankcija nisu davali predloge za utvrđivanje invalidnosti osuđenih lica, čime je tim licima onemogućeno da pred nadležnim organom pokrenu postupak za ostvarivanje prava na invalidsku penziju.

I dalje je prisutna pojava da nemedicinsko osoblje prisustvuje lekarskim pregledima i kada to ne zahteva zdravstveni radnik, čime se povređuje privatnost osuđenih i pravo na tajnost podataka o njihovom zdravstvenom stanju. Postupajući po preporukama Zaštitnika građana, Uprava za izvršenje krivičnih sankcija obavezala je upravnike svih zavoda za izvršenje krivičnih sankcija da obezbede da se lekarski pregledi osuđenih lica vrše bez prisustva nemedicinskog osoblja, osim ako zdravstveni radnik to zatraži, da u izveštaju o obavljenom lekarskom pregledu u kome su konstatovane povrede, lekar, osim navoda osuđenog o načinu

nastanka povreda, obavezno unosi i svoje mišljenje o povezanosti navoda osuđenog i nastalih povreda, kao i da obavesti upravnika o bilo kom znaku ili indikaciji da je prema osuđenom primenjeno nasilje i dostavi mu izveštaj o obavljenom lekarskom pregledu sa medicinskom dokumentacijom koja se odnosi na konstatovane povrede, a kada je u pitanju lekarski pregled nakon primene mera prinude i podatak o tome povodom kojih primenjenih mera prinude je pregled obavljen.

Za potrebe adekvatnog postupanja prema licima lišenim slobode, kao i za njihovo sprovođenje na zakazane specijalističke preglede i medicinske intervencije u zdravstvene ustanove van zavoda, a u skladu sa preporukom Zaštitnika građana, u Okružnom zatvoru u Novom Sadu primljeno je u radni odnos 40 novih izvršilaca u okviru Službe za obezbeđenje i pribavljeno je jedno službeno vozilo.

Postupajući po preporukama Zaštitnika građana, Uprava za izvršenje krivičnih sankcija uputila je instrukcije svim zavodima o načinu obavljanja pretresa i drugih postupaka prema licima koji dolaze u posete licima lišenim slobode, a na način kojim se poštuje dostojanstvo, čuvaju stvari i lični integritet posetioca. Takođe, pregled telesnih otvora obavlja isključivo zdravstveni radnik, bez prisustva drugih lica, uz poštovanje psihičkog i fizičkog integriteta posetioca.

Radi izvršenja preporuke Zaštitnika građana, direktor Uprave za izvršenje krivičnih sankcija naložio je upravicima svih zavoda za izvršenje krivičnih sankcija da, ukoliko postojeće prostorije zavoda ne odgovaraju individualnim potrebama lica lišenih slobode sa invaliditetom koja su trenutno tamo smeštena preduzmu sve raspoložive mere da se nedostaci isprave i da se tim licima obezbedi primeren smeštaj i zdravstvena zaštita. Po preporuci Zaštitnika građana da Uprava za izvršenje krivičnih sankcija uputi obaveštenje nadležnim sudovima o tome da li su i u kojoj meri u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija obezbeđeni uslovi za primeren smeštaj pritvorenih i osuđenih lica sa telesnim, senzornim i mentalnim oštećenjima Uprava nije postupila. Imajući u vidu da sudovi pre upućivanja lica na izvršenje kazne zatvora ili sprovođenje mere pritvora ne traže obaveštenje od Uprave o uslovima smeštaja za prijem određene osobe sa invaliditetom, Zaštitnik građana smatra da bi postupanje Uprave po navedenoj preporuci bilo u skladu sa principima dobre administracije, a u cilju sprečavanja nastanka povreda prava na primeren smeštaj, zdravstvenu zaštitu i druge životne uslove lica lišenih slobode sa invaliditetom.

Zaštitnik građana je i u prethodnim izveštajima skretao pažnju na brojne nedostatke u pružanju zdravstvene zaštite licima na izvršenju kazne zatvora. Lekarski pregledi po prijemu u zatvor uglavnom su paušalni i nisu ustanovljeni jedinstveni protokoli. To je u najvećoj meri posledica nedovoljnog broja zdravstvenog osoblja, pre svega lekara, kako opšte prakse tako i specijalista psihijatrije. Posebno zabrinjava nedostatak lekara u Specijalnoj zatvorskoj bolnici u Beogradu, u kojoj je tokom 2015. godine pet lekara otišlo u penziju. Uprava za izvršenje krivičnih sankcija ovaj nedostatak osoblja popunila je novim upošljavanjem, ali i dalje ostaje nedostatak koji se ogleda u nedovoljnom broju lekarskog osoblja u Bolnici. Pored toga, nije prevaziđen problem u obezbeđivanju potrebnih lekova i terapija, kao i loše prakse da lekove i terapiju deli nemedicinsko osoblje.

Uprkos preporukama Zaštitnika građana, radno angažovanje pritvorenika se i dalje ne omogućuje, niti su uključeni u socijalne i kulturne aktivnosti. Zaštitnik građana je i u prethodnim izveštavanjima iznosio problem sistema za izvršenje mera pritvora u Srbiji, odnosno to što su pritvorenici po ceo dan zaključani u ćelijama/spavaonicama.

Pritužbe koje su pritvorenici u toku 2015. godine upućivali Zaštitniku građana u velikoj meri su se odnosile na rad pravosudnih organa i na povredu prava na pravično suđenje, povredu prava na suđenje u razumnom roku, kao i na neprimereno dugo trajanje mere pritvora.

Alternativne sankcije u Republici Srbiji ne funkcionišu u predviđenom kapacitetu i obimu i u potpunosti su zavisne od zatvorskog sistema. Ovo se odnosi kako na tehničku podršku tako i na podršku u ljudstvu. Kancelarije za alternativne sankcije su otvorene u svim gradovima pri višim sudovima, a do sada je zaposleno ukupno 24 poverenika. Međutim, pet kancelarija još uvek nema nijednog poverenika (u Somboru, Zrenjaninu, Šapcu, Čačku i Vranju). Takođe, rad poverenika je sveden na puko administriranje vanzavodskim izvršenjem krivičnih sankcija, odnosno poverenici se najmanje bave tretmanom osuđenih lica, njihovom resocijalizacijom ili postpenalnim prihvatom. Usled nedostataka u ljudstvu kao i opreme, koja je potreba za realizaciju alternativnih sankcija, izrečene sankcije se gotovo i ne sprovode.

Nakon sprovedenog postupka kontrole rada Okružnog zatvora u Prokuplju, Zaštitnik građana je uputio preporuku tom zatvoru da na izvršenje kazne zatvora ne prima lica kojima je presudom suda uz kaznu zatvora izrečena mera bezbednosti obaveznog lečenja alkoholičara, dok ta mera ne bude izvršena u odgovarajućoj ustanovi. Drukčije postupanje predstavlja povredu pozitivnih propisa, a istovremeno za posledicu ima povredu prava osuđenog na zdravstvenu zaštitu.

6. Karakteristični slučajevi

Građanin u zatvoru na osnovu odluke suda kojom mu je izrečena uslovna osuda

U postupku kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Okružnog zatvora u Prokuplju, Zaštitnik građana je utvrdio da je taj zatvor na izvršenje kazne zatvora primio građanina kome odlukom suda nije bila izrečena kazna zatvora, već uslovna osuda, i da je na osnovu takve sudske odluke građanin bio lišen slobode 21 dan.

Zaštitnik građana je Upravi za izvršenje krivičnih sankcija uputio preporuku da preduzme sve mere iz svoje nadležnosti u cilju utvrđivanja odgovornosti službenih lica Okružnog zatvora u Prokuplju za propuste u radu koji su za posledicu imali neosnovano lišenje slobode podnosioca pritužbe. Takođe su Ministarstvu pravde upućene preporuke da podnosilac pritužbe bude obavešten o načinu ostvarivanja prava na naknadu štete zbog neosnovanog lišenja slobode, kao i da se nakon isplate naknade štete o tome obavestiti Državno pravobranilaštvo radi preduzimanja potrebnih radnji da se od državnog službenika koji je štetu prouzrokovao namerno ili krajnjom nepažnjom naplati plaćeni iznos naknade štete.

Iako je Zaštitnik građana podsetio direktora Uprave da disciplinsku odgovornost, pored državnog službenika koje je neposredno preduzeo radnju ili propuštanje koje predstavlja nezakonit ili nepravilan rad u Upravi, može snositi i onaj državni službenik koji je bio dužan da vrši nadzor nad radom zavoda i službi u njegovom sastavu, u disciplinskom postupku utvrđena je jedino odgovornost državne službenice sa srednjom stručnom spremom Službe za opšte poslove Okružnog zatvora u Prokuplju.

Osuđenom povređeno pravo na privatnost i onemogućena delotvorna zaštita od zlostavljanja

Postupajući po pritužbi osuđenog lica da mu je pripadnik Službe za obezbeđenje Kazneno-popravnog zavoda u Sremskoj Mitrovici naneo telesnu povredu udarivši ga pesnicom u nos, Zaštitnik građana je u postupku kontrole utvrdio da su u radu tog zavoda postojali nedostaci u postupanju prema osuđenom. Nedostaci se ogledaju u tome što je lekarskom pregledu prisustvovao pripadnik Službe za obezbeđenje, iako to nije tražio lekar koji je pregledao osuđenog, kao i što lekar upravniku Zavoda nije podneo izveštaj o tome da postoje znaci, odnosno indikacije da se sa osuđenim postupalo nasilno. Utvrđeni propusti u radu Zavoda

doveli su do toga da nije utvrđeno poreklo povrede osuđenog niti identifikovano lice koje mu je povredu nanelo.

Uprava za izvršenje krivičnih sankcija i Kazneno-popravni zavod u Sremskoj Mitrovici prihvatili su preporuke za otklanjanje nedostataka u budućem radu lekara u zavodu i pripadnika službe za obezbeđenje. Zaštitnik građana je ukazao da je obavljanje lekarskog pregleda u skladu sa pravilima struke i odredbama pozitivnih propisa bitan preduslov za efikasnu borbu protiv nekažnjivosti za bilo koji oblik zlostavljanja, ali i značajan segment u prevenciji i sprečavanju nasilja nad licima lišenim slobode, bilo da je reč o međuosuđeničkom nasilju ili o nedozvoljenom postupanju službenih lica.

7. Predlozi za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave

1. **Uprava za izvršenje krivičnih sankcija** treba da nastavi sa aktivnostima usklađivanja smeštajnih uslova u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija sa važećim standardima.
2. **Zavodi za izvršenje krivičnih sankcija** treba da svim licima na izvršenju kazne zatvora i mere pritvora omoguće da raspoloživo vreme tokom dana provode van spavaonice, u zajedničkim prostorijama sa drugim osuđenima, odnosno sa drugim pritvorenicima sa kojima im odlukom suda nije zabranjen kontakt.
3. **Zavodi za izvršenje krivičnih sankcija** treba da nastave sa unapređivanjem uslova za radno angažovanje lica na izvršenju kazne zatvora i mere pritvora.
4. **Zavodi za izvršenje krivičnih sankcija** treba da obezbede dovoljan broj zdravstvenih radnika, naročito lekara, potrebne količine lekova i terapije i unapredi pružanje zdravstvene zaštite.
5. **Uprava za izvršenje krivičnih sankcija** treba da unapredi sprovođenje alternativnih sankcija u Republici Srbiji.
6. **Uprava za izvršenje krivičnih sankcija** treba da obezbedi da lica sa mentalnim smetnjama koja izdržavaju kaznu zatvora budu izmeštena iz redovnog zatvorskog režima i da im se u stacionarnoj zdravstvenoj jedinici unutar zavoda, Specijalnoj zatvorskoj bolnici ili drugoj odgovarajućoj zdravstvenoj ustanovi pruži zdravstvena zaštita primerena njihovoj bolesti i potrebi za lečenjem.
7. **Ministarstvo pravde** treba da preduzme mere iz svoje nadležnosti u cilju donošenja propisa kojima će se omogućiti da se izvršenje kazne zatvora prema ženama i maloletnicima, kao i vaspitne mere upućivanja u vaspitno-popravni dom, sprovodi u više ustanova.
8. **Ministarstvo pravde** treba da preduzme potrebne mere da Odeljenje za nadzor postane poseban organizacioni deo tog ministarstva, van Uprave za izvršenje krivičnih sankcija.
9. **Ministarstvo pravde** treba da preduzme potrebne mere da službe za zdravstvenu zaštitu lica lišenih slobode u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija postanu organizacioni deo Ministarstva zdravlja.
10. **Uprava za izvršenje krivičnih sankcija** treba da omogući pritvorenicima radno angažovanje i uključivanje u socijalne i kulturne aktivnosti.

PSIHIJATRIJSKE USTANOVE I USTANOVE SOCIJALNE ZAŠTITE DOMSKOG TIPA

I PREGLED STANJA

1. Najznačajnija postignuća države

1.1. Ministarstvo zdravlja je sačinilo brošure o pravima psihijatrijskih pacijenata, kao i brojna uputstva i obrasce²⁹⁰ u cilju ujednačavanja postupanja prema licima sa mentalnim smetnjama i unapređenja kvaliteta zdravstvene zaštite i dostavilo ih psihijatrijskim bolnicama.

1.2. Klinika za psihijatrijske bolesti „Dr Laza Lazarević“ u Beogradu značajno je smanjila vreme trajanja hospitalizacije, na taj način što je razvila program lečenja u zajednici, što je ujedno doprinelo smanjenju broja ponovljenih hospitalizacija.

2. Najznačajniji rezultati rada Zaštitnika građana

2.1. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana, Ministarstvo zdravlja je sačinilo brošure o pravima psihijatrijskih pacijenata.

2.2. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana, Opšta bolnica „Dr Laza K. Lazarević“ u Šapcu usvojila je procedure kojima se zdravstvenim radnicima dodatno pojašnjava način postupanja prilikom primene mere fizičkog sputavanja lica sa mentalnim smetnjama i počela da primenjuje Protokol mehaničkog ograničenja lica sa mentalnim smetnjama, a sprovela je i obuke zdravstvenih radnika u vezi sa primenom mere fizičkog sputavanja.

2.3. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana, u Specijalnoj bolnici za psihijatrijske bolesti „Gornja Toponica“ u postupcima prinudne hospitalizacije angažuju se sudski veštaci koji nisu lekari zaposleni u Bolnici.

2.4. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana, u Domu „Veternik“ broj maloletnih korisnika smanjen je na 49, odnosno sveden je na broj korisnika određen važećim propisima, a nepokretni korisnici u Paviljonu B premešeni su sa sprata u prizemlje zgrade.

2.5. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana, Radna jedinica za smeštaj odraslih i starijih sa intelektualnim i mentalnim teškoćama u Tešici, preduzela je mere kako bi se u ustanovi obezbedilo poštovanje prava korisnika na privatnost i unapredilo poštovanje verskih prava.

3. Manjkavosti na državnom nivou

3.1. Nisu sprovedene potrebne aktivnosti usmerene na uspostavljanje vaninstitucionalnog zbrinjavanja i podrške u zajednici osobama sa mentalnim smetnjama (i njihovim porodicama), i to racionalizacijom službi u sekundarnim i tercijarnim psihijatrijskim institucijama, fokusiranjem na dnevne bolnice i dispanzersko lečenje i formiranjem centara za zaštitu mentalnog zdravlja u lokalnoj zajednici.

3.2. Odredbe Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama²⁹¹ i Pravilnika o bližim uslovima za primenu fizičkog sputavanja i izolacije lica sa mentalnim smetnjama koja se nalaze na lečenju u psihijatrijskim ustanovama²⁹² sadrže značajne nedostatke u pogledu formiranja službi za zaštitu mentalnog zdravlja u zajednici, procedura dobrovoljne i prinudne hospitalizacije, uloge policije u odnosu na lica sa mentalnim smetnjama, fizičkog sputavanja, a naročito one kojima je predviđena mera izolacije pacijenata.²⁹³

²⁹⁰ Обрасци за присилну и добровољну хоспитализацију; обрасци решења о задржавању приликом недобровољне хоспитализације; обрасци за вођење индивидуалног плана лечења; кућни ред установа за лечење лица са менталним сметњама и др.

²⁹¹ "Службени гласник РС", број 45/2013.

²⁹² "Службени гласник РС", број 94/2013.

²⁹³ Видети више: Милош Јанковић, Слобода и права лица са менталним сметњама, *Crimen*, 1/2015, стр. 61-80. Доступно на: http://www.ius.bg.ac.rs/crimenjournal/articles/crimen_001-2015/Crimen%202015-01-4.pdf.

3.3. U većini psihijatrijskih bolnica²⁹⁴ u postupcima prinudne hospitalizacije i dalje se za sudske veštake angažuju lekari koji su zaposleni u bolnici.

3.4. U većini psihijatrijskih bolnica²⁹⁵ i dalje se na dug rok nalazi veliki broj pacijenata u smeštajnim uslovima koji nisu u skladu sa važećim standardima, spavaonice velikog kapaciteta nisu pretvorene u manje prostorije, niti postoje posebne prostorije za posete pacijentima, kao ni posebne prostorije u koje bi se smestili fiksirani pacijenti

3.5. U većini bolnica za psihijatrijske bolesti²⁹⁶ postoji nedostatak medicinskog osoblja (medicinskih tehničara i lekara psihijatara) i radnih terapeuta.

3.6. U ustanovama socijalne zaštite domskog tipa i dalje je smešten veliki broj korisnika, jer i dalje nisu sprovedene sistemske aktivnosti u pogledu deinstitucionalizacije, niti su stvoreni uslovi za zbrinjavanje i podršku osobama sa intelektualnim i mentalnim teškoćama (i njihovim porodicama) u lokalnoj zajednici.

3.7. U ustanovama socijalne zaštite domskog tipa, korisnicima sa intelektualnim i mentalnim teškoćama ograničena je sloboda kretanja van Ustanove, za šta ne postoji valjan pravni osnov, niti su propisane odgovarajuće procedure kojima bi se regulisalo njihovo zadržavanje u Ustanovi, odnosno puštanje da se kreću van Ustanove.

²⁹⁴ Клиника за психијатријске болести „Др Лаза Лазаревић“, Специјална болница за психијатријске болести „Др Славољуб Бакаловић“ и Специјална болница за психијатријске болести „Свети Врачеви“.

²⁹⁵ Специјална болница за психијатријске болести „Горња Топоница“, Клиника за психијатријске болести „Др Лаза Лазаревић“, Специјална болница за психијатријске болести „Ковин“ и Специјална болница за психијатријске болести „Др Славољуб Бакаловић“.

²⁹⁶ Специјална болница за психијатријске болести „Горња Топоница“, Специјална болница за психијатријске болести „Др Славољуб Бакаловић“ и Специјална болница за психијатријске болести „Свети Врачеви“.

4. Najznačajnije preporuke, mišljenja i zakonodavne inicijative Zaštitnika građana, po kojima nije postupljeno

4.1. Nije postupljeno po sledećim predlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave iz Godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2014. godinu:

- da **Ministarstvo zdravlja** sprovede sve potrebne aktivnosti usmerene na racionalizaciju službi u sekundarnim i tercijarnim psihijatrijskim institucijama, fokusiranje na dnevne bolnice i dispanzersko lečenje i da započne systemske aktivnosti na uspostavljanju službi za zaštitu mentalnog zdravlja u lokalnoj zajednici.
- da **Ministarstvo zdravlja** preduzme aktivnosti kako bi se Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama i Pravilnik o bližim uslovima za primenu fizičkog sputavanja i izolacije lica sa mentalnim smetnjama koja se nalaze na lečenju u psihijatrijskim ustanovama izmenili u delu kojim je predviđena mera izolacije pacijenata.
- da **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** intenzivira aktivnosti na sveobuhvatnoj deinstitutionalizaciji, odnosno smanjivanju kapaciteta i gašenju postojećih ustanova socijalne zaštite domskog tipa, kao i pružanju podrške i zbrinjavanju postojećih korisnika i svih ostalih osoba sa intelektualnim poteškoćama u lokalnoj zajednici;
- da **Ministarstvo zdravlja** preduzme mere u cilju adaptacije smeštajnih kapaciteta u Specijalnoj bolnici za psihijatrijske bolesti „Kovin“;
- da **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** preduzme mere iz svoje nadležnosti za donošenje propisa kojima će se urediti uslovi i postupak ograničenja slobode kretanja i fizičkog sputavanja korisnika smeštenih u ustanovama socijalne zaštite domskog tipa.

5. Obrazloženje

U izveštajnom periodu Ministarstvo zdravlja izradilo je i dostavilo psihijatrijskim bolnicama brojna uputstva i obrasce u cilju unapređenja kvaliteta zdravstvene zaštite i zaštite prava lica sa mentalnim smetnjama, kao i olakšane primene pojedinih zakonskih odredbi u praksi u psihijatrijskim bolnicama. Takođe, sprovedene su obuke za zdravstvene radnike u vezi sa primenom mere fizičkog sputavanja lica sa mentalnim smetnjama kako bi postupali u potpunosti u skladu s važećim propisima i standardima, budući da se na taj način obezbeđuje pružanje potrebne zdravstvene zaštite, nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta i dostojanstva lica sa mentalnim smetnjama. Preporuke Zaštitnika građana koje su upućene Opštoj bolnici „Dr Laza K. Lazarević“ u Šapcu prosleđene su i drugim ustanovama u kojima su smeštena lica sa mentalnim smetnjama u cilju unapređenja njihovog rada i ujednačavanja postupanja.

U Klinici za psihijatrijske bolesti „Dr Laza Lazarević“ u Beogradu smanjen je broj pacijenata na smeštaju, jer se razvija program lečenja u zajednici, koji podrazumeva usluge tercijarne prevencije koje imaju za cilj jačanje veza pacijenta, njegove porodice i saradnika u lečenju, sa jedne strane i društvene zajednice, sa druge strane, zarad pripreme za izlazak iz institucije i kontinuirane brige. Sve ovo doprinelo je smanjenju dužine trajanja hospitalnog lečenja i broja ponovljenih hospitalizacija i povećalo broj dispanzerskih pregleda. Međutim, u većini drugih psihijatrijskih bolnica na smeštaju se, na dugi rok, i dalje nalazi veliki broj pacijenata.²⁹⁷

Pojedini objekti, u okviru nekih bolnica za psihijatrijske bolesti, su i dalje stare zgrade u ruiniranom stanju koje se teško održavaju, a spavaonice velikog kapaciteta nisu pretvorene u manje prostorije. Smeštajni uslovi posebno su loši u Specijalnoj bolnici za psihijatrijske bolesti

²⁹⁷ Специјална болница за психијатријске болести „Др Славољуб Бакаловић“, Специјална болница за психијатријске болести „Свети Врачеви“, Специјална болница за психијатријске болести „Горња Топоница“ и Специјална болница за психијатријске болести „Ковин“.

„Kovin“ u kojoj je veliki broj objekata u kojima su smešteni pacijenti u ruiniranom stanju. U pojedinim bolnicama ne postoje posebne prostorije za posete, već se one obavljaju u hodnicima na odeljenjima i u zajedničkim prostorijama, a ukoliko vremenski uslovi i stanje pacijenata to dozvoljavaju, u dvorištu Bolnice. U nekim bolnicama ne postoje ni posebno namenjene prostorije u koje bi se smestili pacijenti koji su fiksirani, već se ovi pacijenti smeštaju u istim sobama zajedno sa drugim pacijentima. Jedan od značajnijih problema u psihijatrijskim bolnicama je i nedovoljan broj medicinskog osoblja i okupacionih/radnih terapeuta, a nedovoljna kadrovska struktura dovodi do toga da rad zaposlenih nije u potpunom skladu sa potrebama pacijenta.

U velikim ustanovama socijalne zaštite domskog tipa i dalje je smešten veliki broj korisnika isključivo iz razloga što u zajednici nisu obezbeđeni uslovi za njihov boravak i zato što su lišeni poslovne sposobnosti. Porodice i staratelji ovih korisnika obično nemaju podršku u pružanju adekvatne brige o njima. Korisnicima u ustanovama socijalne zaštite i dalje je ograničena sloboda kretanja van ustanove, iako ne postoji valjan pravni osnov, niti procedure kojima bi se regulisalo njihovo zadržavanje u Ustanovi. Zaštitnik građana je u vezi sa ograničavanjem slobode kretanja korisnika u ustanovama socijalne zaštite uputio preporuku Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja kako bi preduzelo mere iz delokruga svoje nadležnosti i ovo pitanje uredilo. Međutim, Ministarstvo nije dostavilo informaciju Zaštitniku građana o pravnom osnovu za ograničavanje sloboda kretanja van Ustanove, niti je uspostavilo procedure ograničavanja i odobravanja kretanja korisnika van ustanova.

6. Karakteristični slučajevi

Povređeno pravo lica sa mentalnim smetnjama na zdravstvenu zaštitu i nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta

Nakon sprovedenog postupka kontrole pokrenutog po sopstvenoj inicijativi, Zaštitnik građana je utvrdio da je licu sa mentalnim smetnjama povređeno pravo na zdravstvenu zaštitu i na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta tokom boravka u Opštoj bolnici „Dr Laza K. Lazarević“ u Šapcu, tako što mu nakon fizičkog sukoba sa drugim pacijentom na Odeljenju psihijatrije nije pružena neophodna zdravstvena zaštita i što je nakon tog sukoba bio nezakonito i nepravilno fizički sputan. Zaštitnik građana je Opštoj bolnici „Dr Laza K. Lazarević“ u Šapcu preporučio da se: u budućem radu nakon svakog fizičkog sukoba među pacijentima bez odlaganja obavi lekarski pregled učesnika u sukobu i da im se pruži potrebna zdravstvena zaštita, da se svaki fizički sukob među pacijentima bez odlaganja evidentira i o istom obavesti direktor, odnosno lice koje on na to ovlasti, da se mera fizičkog sputavanja mehaničkim ograničenjem, tzv. fiksacija, vrši u potpunosti u skladu sa propisima i ustanovljenim standardima postupanja prema osobama sa mentalnim smetnjama, kao i da se obezbedi obuka zdravstvenih radnika o uslovima i postupku primene mere fizičkog sputavanja uznemirenih pacijenata, odnosno treninzi u primeni naprednih tehnika nenasilnog fizičkog sputavanja, a shodno posebnom planu obučavanja zdravstvenih radnika o načinu i postupku primene mere fizičkog sputavanja. Opšta bolnica „Dr Laza K. Lazarević“ u Šapcu postupila je po preporukama.

7. Predlozi za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave

1. **Ministarstvo zdravlja** treba, bez daljih odlaganja, da sprovede sve potrebne aktivnosti usmerene na uspostavljanje vaninstitucionalnog zbrinjavanja i podrške u zajednici osobama sa mentalnim smetnjama (i njihovim porodicama), odnosno racionalizaciju službi u sekundarnim i tercijarnim psihijatrijskim institucijama, fokusiranje lečenja lica sa mentalnim smetnjama na dnevne bolnice i dispanzersko lečenje, odnosno da obezbedi da se formiraju posebne organizacione jedinice koje obavljaju poslove zaštite mentalnog zdravlja u zajednici.

2. **Ministarstvo zdravlja** treba da preduzme mere iz svoje nadležnosti u cilju donošenja Zakona o izmenama Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama, odnosno unapređenja odredbi koje se odnose na formiranje službi za zaštitu mentalnog zdravlja u zajednici, procedure dobrovoljne i prinudne hospitalizacije; ulogu policije u odnosu na lica sa mentalnim smetnjama; fizičko sputavanje; a naročito određaba kojima je predviđena mera izolacije pacijenata. U skladu sa tim potrebno je izmeniti i Pravilnik o bližim uslovima za primenu fizičkog sputavanja i izolacije lica sa mentalnim smetnjama koja se nalaze na lečenju u psihijatrijskim ustanovama.

3. **Ministarstvo zdravlja** treba da preduzme mere u cilju adaptacije smeštajnih kapaciteta u velikim psihijatrijskim bolnicama.

4. **Ministarstvo zdravlja** treba da preduzme mere u cilju upošljavanja dovoljnog broja medicinskog osoblja (medicinskih tehničara i lekara psihijata) i radnih terapeuta, kako bi pružanje usluga zdravstvene zaštite podiglo na viši nivo i poboljšalo aktivnosti psihosocijalne rehabilitacije.

5. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** treba da, u koordinaciji sa drugim nadležnim organima, sprovede sistemske aktivnosti u cilju deinstitucionalizacije, odnosno stvaranja uslova za zbrinjavanje i podršku osobama sa intelektualnim i mentalnim teškoćama (i njihovim porodicama) u lokalnoj zajednici.

6. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** treba da preduzme mere iz svoje nadležnosti u cilju donošenja propisa kojim će se urediti uslovi i postupak ograničavanja slobode kretanja i fizičkog sputavanja korisnika smeštenih u ustanovama socijalne zaštite domskog tipa.

POSTUPANJE PREMA IZBEGLICAMA/MIGRANTIMA

I PREGLED STANJA

1. Najznačajnija postignuća države

1.1. Vlada je donela Odluku kojom je uređeno evidentiranje izbeglica u tranzitu kroz Srbiju.

1.2. Krajem izveštajnog perioda Ministarstvo unutrašnjih poslova prestalo je sa praksom izdavanja potvrda o izraženoj nameri za azil izbeglicama/migrantima koje nisu izrazile takvu nameru.

1.3. Policijski službenici su prestali sa praksom podnošenja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka zbog nezakonitog prelaska državne granice i nezakonitog boravka prema izbeglicama/migrantima koji prolaze kroz teritoriju Republike Srbije na putu ka razvijenim evropskim zemljama.

1.4. Ministarstvo unutrašnjih poslova identifikuje i evidentira sve izbeglice/migrante koji prolaze kroz teritoriju Republike Srbije na putu ka razvijenim evropskim zemljama.

1.5. Izbeglice/migranti se poučavaju o svojim pravima i obavezama u Srbiji.

1.6. Izbeglicama/migrantima pruža se adekvatna humanitarna pomoć (hrana, obuća, odeća, higijenski paketi i sl).

1.7. Komesarijat za izbeglice i migracije povećao je kapacitete za privremeni smeštaj izbeglica/migranata koji prolaze kroz teritoriju Republike Srbije.

2. Najznačajniji rezultati rada Zaštitnika građana

2.1. Postupajući po sugestijama Zaštitnika građana Vlada je donela Odluku kojom je uređeno evidentiranje izbeglica u tranzitu kroz Srbiju.

2.2. Ministarstvo unutrašnjih poslova je na kraju izveštajnog perioda započelo primenu Odluke Vlade kojom je uređeno evidentiranje izbeglica u tranzitu kroz Srbiju i prestalo sa praksom izdavanja potvrda o izraženoj nameri za azil izbeglicama/migrantima koje nisu izrazile takvu nameru.

2.3. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana policijski službenici više ne podnose zahteve za pokretanje prekršajnog postupka zbog nezakonitog prelaska državne granice i nezakonitog boravka prema izbeglicama/migrantima koji prolaze kroz teritoriju Republike Srbije na putu ka razvijenim evropskim zemljama.

2.4. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana Ministarstvo unutrašnjih poslova identifikuje i evidentira sve izbeglice/migranti koji prolaze kroz teritoriju Republike Srbije na putu ka razvijenim evropskim zemljama.

2.5. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana izbeglice/migranti se poučavaju o njihovim pravima i obavezama u Srbiji.

2.6. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana poboljšani su uslovi za prijem izbeglica/migranata u Prihvatnom centru u Preševu.

2.7. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana zavodi za izvršenje krivičnih sankcija obezbedili su prekršajno kažnjenim strancima telefonski poziv u zemlju porekla i ne obaveštavaju diplomatsko-konzularno predstavništvo bez izričite saglasnosti tih lica.

3. Manjkavosti na državnom nivou

3.1. Tokom 2015. godine svim izbeglicama/migrantima koji su prolazili teritorijom Srbije na putu ka razvijenim evropskim zemljama izdavane su potvrde o izraženoj nameri za traženje azila (oko 600.000 potvrda), iako većina njih nikada nije izrazila, niti imala takvu nameru.

3.2. Nisu preduzete mere radi organizovanja prevoza ranjivih kategorija izbeglica/migranata od njihovog ulaska iz Makedonije u Srbiju do Kampa u Miratovcu.

3.3. Nije omogućen prilaz Kampu u Miratovcu svim vozilima koja besplatno prevoze izbeglice/migrante od Kampa do Prihvatnog centra u Preševu.

3.4. U Prihvatnom centru u Preševu policijski službenici ne fotografišu sve maloletnike bez pratnje kada im izdaju potvrde o izraženoj nameri za traženje azila, a takođe u navedene potvrde, u delu „ostali podaci i napomene“, ne unosi se ime i prezime lica sa kojim su u pratnji, kao i broj potvrde koje su izdate ovim licima.

4. Najznačajnije preporuke, mišljenja i zakonodavne inicijative Zaštitnika građana po kojima nije postupljeno

4.1. **Ministarstvo unutrašnjih poslova** nije preduzelo raspoložive mere u cilju postupanja po preporuci Zaštitnika građana radi formiranja Kancelarije za azil kao samostalne organizacione jedinice van Uprave granične policije.

4.2. **Ministarstvo unutrašnjih poslova** nije postupilo po preporuci Zaštitnika građana da omogući prilaz Kampu u Miratovcu svim vozilima koja besplatno prevoze izbeglice/migrante od Kampa do Prihvatnog centra u Preševu.

4.3. **Ministarstvo unutrašnjih poslova** nije postupilo po preporuci Zaštitnika građana da službenici Ministarstva u Prihvatnom centru u Preševu fotografišu sve maloletnike bez pratnje kada im izdaju potvrde o izraženoj nameri za traženje azila, kao i da u navedene potvrde, u delu «ostali podaci i napomene», unose ime i prezime lica sa kojim su u pratnji, kao i broj potvrde koje su izdate ovim licima.

5. Obrazloženje

Od početka 2015. godine Zaštitnik građana obavio je 59 poseta nadležnim organima koji postupaju prema izbeglicama/migrantima. Posećeni su centri za azil u Tutinu, Sjenici, Banji Koviljači i Krnjači, zatim prihvatni centri u Preševu, Kanjiži, Somboru i Šidu, Prihvatilište za strance u Padinskoj Skeli, Aerodrom „Nikola Tesla“, regionalni centri granične policije prema Makedoniji, Bugarskoj, Mađarskoj i Hrvatskoj, mnoge policijske stanice u okviru 15 policijskih uprava, šest centara za socijalni rad, prihvatilišta za smeštaj maloletnih stranaca bez pratnje, ali i zatvori u kojima se smeštaju prekršajno kažnjeni migranti. U cilju unapređenja postupanja prema ovim licima Zaštitnik građana je u svojim posebnim izveštajima od početka izbegličke krize (od sredine 2015. godine) uputio 36 preporuka nadležnim organima. Od ukupnog broja upućenih preporuka nadležni organi postupili su prema 23 preporuke, prema dve preporuke nije postupljeno, a sprovođenje još 11 preporuka se prati.

Nakon posete Regionalnom centru granične policije prema Mađarskoj i Policijskoj stanici u Kanjiži,²⁹⁸ Zaštitnik građana uputio je preporuku Ministarstvu unutrašnjih poslova da ne podnosi prekršajne zahteve zbog nezakonitog prelaska državne granice i nezakonitog boravka, protiv izbeglica/migranata koji dolaze iz ratom zahvaćenih zemalja. Glavni razlog za upućivanje ovakve preporuke je taj da se i one izbeglice/migranti, koji su bili prekršajno kažnjeni, puštaju nakon prekršajnog kažnjavanja da samovoljno napuste teritoriju Republike Srbije u određenom roku na osnovu rešenja o otkazu boravka. Pri tom, u većini slučajeva nemaju važeće putne isprave i druga potrebna dokumenta sa kojima bi na legalan način mogli napustiti Srbiju, niti zbog situacije u njihovim zemljama porekla mogu biti vraćeni u njih.

Nakon preporuka Zaštitnika građana, u Prihvatnom centru u Preševu²⁹⁹ je ubrzana procedura izdavanja potvrda o izraženoj nameri za traženje azila, a na Aerodromu „Nikola Tesla“, sva lica kojima se izdaju potvrde o izraženoj nameri za traženje azila se fotografišu i daktiloskopiraju, čime je obezbeđeno da se sve izbeglice/migranti koji uđu na teritoriju Republike Srbije evidentiraju. Takođe, u Prihvatnom centru u Preševu postavljena je nadstrešnica za izbeglice/migrante koji čekaju da uđu u Prihvatni centar, u skladu sa preporukom Zaštitnika građana, kako bi bili zaklonjeni u slučaju padavina, a adaptirane su i prostorije za smeštaj ovih lica. Izbeglice/migranti se obaveštavaju o svojim pravima u Republici Srbiji. Pored brojnih brošura koje im se dele po ulazu u Republiku Srbiju, omogućena je i aplikacija za mobilni telefon preko koje ova lica mogu da se informišu kako da traže azil i koja su njihova prava, kao i o svim ostalim praktičnim informacijama tokom njihovog boravka u Srbiji (stanje na graničnim prelazima, red vožnje autobusa i sl). Zaštitnik građana je još 2014. godine uputio preporuku o poučavanju stranaca o njihovim pravima i obavezama.³⁰⁰

Prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova, u toku 2015. godine evidentirano je skoro 600.000 izbeglica/migranata kojima su izdate potvrde o izraženoj nameri za traženje azila. Većina ovih lica nije izjavilo da žele azil u Republici Srbiji ali im policijski službenici uprkos tome izdaju potvrde o izraženoj nameri za traženje azila (skoro sva ova lica su napustili teritoriju Republike Srbije u roku od dva dana). Postupanjem nadležnih organa Republike Srbije stvoren je pogrešan utisak o broju lica koja su izjavila nameru za traženje azila. Iako je Vlada Republike Srbije donela Odluku o izdavanju potvrde o ulasku na teritoriju Republike Srbije za migrante koji dolaze iz zemalja u kojima su njihovi životi u opasnosti³⁰¹, tokom 2015. godine nisu izdavane potvrde prema navedenoj Odluci, već je takvo postupanje sistemski započeto tek početkom 2016. godine. Sa ovom potvrdom lica mogu da borave u Republici

²⁹⁸ Посета је обављена 17. и 18. 9. 2015. године.

²⁹⁹ Посете Прихватном центру у Прешеу су обављене 9. 24. новембра и 7. децембра 2015. године.

³⁰⁰ Види Препоруке Заштитника грађана број 75-6/14, I део, тачка 2.

³⁰¹ „Службени гласник РС“, број 81/15.

Srbiji 72 sata, a mogu koristiti i usluge banaka, odsedati u objektima koji pružaju usluge smeštaja i dobiti neophodnu medicinsku pomoć.

Uprkos velikom broju izdatih potvrda o nameri za traženje azila u Republici Srbiji, u toku 2015. godine ukupno je registrovano samo 669 lica, zahtev za azil je podnelo 586 lica, utočište je dobilo njih 16, a subsidijarnu zaštitu 14, za 29 lica je odbačen zahtev za azil, za 11 lica je odbijen zahtev za azil, a za 547 lica je obustavljen postupak.

Takođe, u 2015. godini u centre za azil je primljeno ukupno 11.360 lica (ukupni kapaciteti centara za azil su 1.060 mesta). Od tog broja ukupno je bilo žena 2.294, maloletnika sa pratnjom 1.284 i maloletnika bez pratnje 1.278. U istom periodu centre za azil je napustilo 10.615 lica. Iz navedenog takođe se može zaključiti da lica koja prolaze kroz Srbiju nemaju stvarnu nameru za traženjem azila u Republici Srbiji jer što se njihov ukupan broj povećavao, to se sve više smanjivao broj lica koja su dolazila do centara za azil, a i lica koja su primljena u centre za azil nisu se tamo dugo zadržavala, odnosno skoro su ih sva samovoljno napustila i nastavila svoje dalje kretanje.

Ulazak izbeglica/ migranata iz Republike Makedonije u Republiku Srbiju i dolazak do Kampa u Miratovcu obavlja se preko zemljanog puta, a određeni deo tog puta ranjive kategorije ovih lica (osobe sa invaliditetom, trudnice, žene sa malom decom, bolesna ili iznemogla lica) moraju da pređu sami pre nego što ih sačekaju vozila koja će ih dovesti do Kampa u Miratovcu. Pored toga, iako kombi vozila Međunarodne organizacije migranata (IOM) i UNHCR-a prevoze ranjive kategorije od Kampa u Miratovcu do Prihvatnog centra u Preševu, ovim vozilima ne mogu da prevezu sva lica koja pripadaju ranjivim kategorijama. Prilaz Kampu u Miratovcu omogućen je samo kombi vozilima IOM-a i UNHCR-a, ali ne i drugim autobusima koji bi prevozili izbeglice/ migrante besplatno.

U Prihvatnom centru u Preševu policijski službenici ne fotografišu maloletna lica ispod 14 godina prilikom izdavanja potvrda o izraženoj nameri za traženje azila. U većini slučajeva se za roditelja ili staratelja maloletnika smatra ono lice koje se tako predstavilo (ukoliko nema bilo kakve isprave da to dokaže, a najviše je upravo takvih primera). Imajući u vidu navedeno, u eventualnim slučajevima zloupotrebe dece, gde su izvršioci krivičnog dela stranci koji su se predstavili kao roditelji ili staratelji maloletnih lica, fotografije maloletnih lica ispod 14 godina bile bi od koristi nadležnim organima. U Prihvatnom centru u Preševu ne postoji pouzdan način utvrđivanja da li su maloletna lica u pratnji ili bez pratnje. Postupak izdavanja potvrda o izraženoj nameri za traženje azila izbeglicama/ migrantima obavlja se veoma brzo.

6. Karakteristični slučajevi

Stranom maloletnom licu bez pratnje, izbeglici, nije pružena podrška staratelja iz Centra za socijalni rad

Prilikom posete Zaštitnika građana Centru za azil u Banji Koviljači³⁰², u Centru je bilo smešteno strano maloletno lice, uzrasta od 14 godina, koje je ušlo u Republiku Srbiju bez pratnje. Maloletnik je izbegao iz Sirije, a zatečen je u Beogradu sa potvrdom o izraženoj nameri za traženjem azila, u kojoj je navedeno da se javi Centru za azil u Sjenici. Po smeštanju u Centar, maloletniku je bio određen staratelj iz Centra za socijalni rad u Loznici, koji je prisustvovao registraciji maloletnika, kada je fotografisan i daktiloskopiran, ali sa njim nije obavio razgovor. Maloletnik je bio 12 dana u Centru do trenutka posete tima Zaštitnika građana, a njegov staratelj do tada još uvek nije obavio razgovor sa njim.

Zaštitnik građana povodom navedenog dao je preporuke Komesarijatu za izbeglice i migracije i Centru za azil u Banji Koviljači da obezbede prevodioce u ovom Centru za azil, a Ministarstvu

³⁰² Посета је обављена 24. 8. 2015. године.

za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja da angažuje lice u Centru za socijalni rad u Loznici koje bi obavljalo samo poslove starateljstva nad stranim maloletnicima bez pratnje smeštenim u Centru za azil u Banji Koviljači.

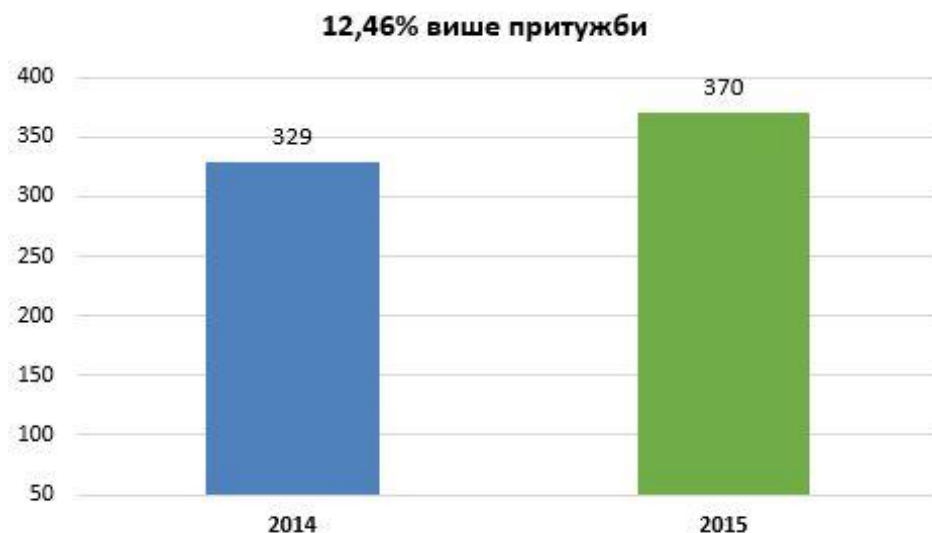
7. Predlozi za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave

1. **Vlada** treba da sačini Plan zbrinjavanja izbeglica/migranta koji su zatečeni ili vraćeni u Srbiju; Plan postupanja prema onima kojima nije odobrena zaštita u Srbiji; kao i Plan integracije onih kojima je odobren azil u Srbiji.
2. **Ministarstvo unutrašnjih poslova** treba da preduzme sve raspoložive mere u cilju izmeštanja Kancelarije za azil izmesti van Uprave granične policije.
3. **Ministarstvo unutrašnjih poslova** treba da uspostavi efikasan sistem azila.
4. **Ministarstvo unutrašnjih poslova i Komesarijat za izbeglice i migracije** treba da preduzmu mere da obezbede prevoz ranjivih kategorija izbeglica/migranata od mesta prelaska granice do najbližeg prihvatnog centra, gde će im biti pružena humanitarna pomoć.
5. **Ministarstvo unutrašnjih poslova** treba da preduzme mere kako bi policijski službenici fotografisali sve maloletnike bez pratnje kada im izdaju potvrde o izraženoj nameri za traženje azila, a takođe u navedene potvrde, u delu „ostali podaci i napomene“, unosili ime i prezime lica sa kojim su u pratnji, kao i broj potvrde koje su izdate ovim licima.

II STATISTIKA

U oblasti prava lica lišenih slobode, Zaštitnik građana je primio 363 pritužbe, a po sopstvenoj inicijativi istraživao je 7 slučajeva. Pomenutih 370 pritužbi čine 5,94% od ukupnog broja pritužbi koje je Zaštitnik građana primio u 2015. godini. Broj pritužbi u 2015. godini je povećan za 12,46% u odnosu na prethodnu godinu.

Grafikon 9 – Prava lica lišenih slobode – broj primljenih pritužbi u 2015. u odnosu na 2014. godinu



U izveštajnom periodu, Zaštitnik građana je okončao ukupno 374 predmeta, od kojih je 262 iz 2015. godine, a ostatak iz ranijih godina.

Tabela 30 - Prava lica lišenih slobode - način na koji je okončan rad na predmetima iz 2015. i ranijih godina

	broj	procenat
Odbačene pritužbe	239	63,90%
Neosnovane pritužbe	81	21,66%
Predmeti pokriveni preporukama proisteklim iz skraćenog kontrolnog postupka	39	10,43%
Predmeti pokriveni preporukama proisteklim iz kontrolnog postupka	9	2,41%
Odustanak pritužilaca	5	1,34%
Smrt podnosioca	1	0,27%
Ukupno	374	100%

Pritužbe se odbacuju zbog nenadležnosti, neblagovremenosti, preuranjenosti, anonimnosti i neurednosti.

Tabela 31 - Prava lica lišenih slobode - razlozi za odbačaj pritužbe u 2015.

	broj	Procenat
Preuranjenost - posavetovan o raspoloživim pravnim sredstvima	94	39,33%
Nenadležnost - upućen na nadležni organ	87	36,40%
Neuredne pritužbe	36	15,06%
Anonimne pritužbe	11	4,60%
Neblagovremene pritužbe	10	4,18%
Pritužba podneta od neovlašćenog lica	1	0,42%
Ukupno	239	100%

Veoma značajan segment postupanja Zaštitnika građana po pritužbama čini pružanje savetodavno-pravne pomoći koju Zaštitnik građana pruža i onda kada odbaci pritužbu zbog toga što za nju nije nadležan ili zbog preuranjenosti. Zaštitnik građana u ovim slučajevima pritužioca upućuje na nadležni organ ili ga posavetuje o raspoloživim pravnim sredstvima.

Kao što se vidi iz naredne tabele, u 75,73% odbačenih pritužbi Zaštitnik građana je građanima pružio savetodavno-pravnu pomoć u ostvarivanju njihovih prava pred nadležnim organima.

Tabela 32 - Prava lica lišenih slobode - pružena savetodavno-pravna pomoć u 2015.

	broj	Procenat
Odbačene pritužbe	239	100%
Preuranjenost - posavetovan o raspoloživim pravnim sredstvima	94	39,33%
Nenadležnost - upućen na nadležni organ	87	36,40%
Ukupno pružena savetodavno-pravna pomoć	181	75,73%

U ovoj oblasti u 370 pritužbi ukazano je na 603 povrede prava. Najveći broj pritužbi odnosio se na povrede građanskih i političkih prava, posebna prava lica lišenih slobode, povrede ekonomskih i socijalnih prava, ali su se pritužnici u velikom broju obraćali i zbog povrede prava na dobru upravu.

Tabela 33 – Prava lica lišenih slobode – povrede prava na koja su ukazivali pritužioc i u 2015.

	broj	procenat
Pravo na dobru upravu	200	33,17%
Građanska i politička prava	190	31,51%
Posebna prava lica lišenih slobode	177	29,35%
Ekonomska, socijalna i kulturna prava	36	5,97%
Ukupno	603	100%

Najveći broj povreda prava u okviru građanskih i političkih prava kod kategorije lica lišenih slobode odnosio se na pravo na pravično suđenje i suđenje u razumnom roku, pravo na zaštitu od mučenja, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja i pravo na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta.

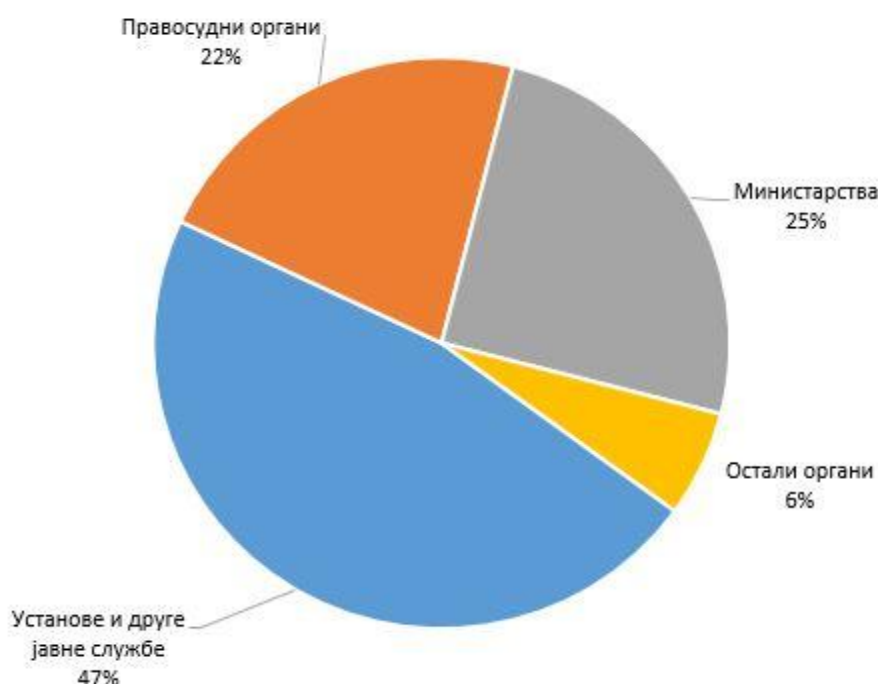
Kada je reč o ekonomskim i socijalnim pravima, pritužioc i su u najvećoj meri ukazivali na povredu prava na zdravstvenu zaštitu.

Tabela 34 - Posebna prava lica lišenih slobode, njihov broj i procenat u 2015.

Vrsta povređenog prava	Broj	%	Vrsta povređenog prava	Broj	%
Pravo na zdravstvenu zaštitu LLS	54	30,51	Pravo na odeću, rublje, obuću	3	1,69
Pravo na primeren smeštaj	24	13,56	Pravo na podnesak, pritužbu i žalbu osuđenog	3	1,69
Tretmanski rad	13	7,34	Pravo na telefonske razgovore	3	1,69
Pravo na čovečno postupanje	11	6,21	Pravo na posete	3	1,69
Premeštaj	9	5,08	Uslovni i privremeni otpust	2	1,13
Disciplinski postupak	8	4,52	Usamljenje	2	1,13
Pravo na higijenu	6	3,39	Pravo na boravak u posebnoj prostoriji	2	1,13
Pravo na rad i prava po osnovu rada LLS	6	3,39	Pravo na prijem paketa i novčanih pošiljki	1	0,56
Proširena prava osuđenog	5	2,82	Pravo na obrazovanje LLS	1	0,56
Pravo na upućivanje i primanje podnesaka	5	2,82	Verska prava LLS	1	0,56
Pravo na slobodno vreme izvan zatvorenih prostorija	4	2,26	Pravo na pravnu pomoć LLS	1	0,56
Pravo na ishranu	4	2,26	Pravo na pravnu pomoć LLS	1	0,56
Kategorizacija	4	2,26	Pravo na pravnu pomoć LLS	1	0,56

Najveći broj pritužbi ukazivao je povrede prava od strane ustanova u oblasti izvršenja krivičnih sankcija. S obzirom na to da se lica lišena slobode u velikoj meri pritužuju na rad pravosudnih organa, pre svega na povredu prava na pravično suđenje, pravosudni organi su zastupljeni u velikom broju u njihovim pritužbama. Što se tiče ministarstava, najveći broj pritužbi odnosi se na Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo pravde.

Grafikon 10 – Organi i organizacije na čiji rad su se građani najčešće prituživali u oblasti prava lica lišenih slobode u 2015.



III NACIONALNI MEHANIZAM ZA PREVENCIJU TORTURE (NPM)

U toku 2015. godine NPM je obavio 116 poseta ustanovama u kojima se nalaze ili se mogu naći lica lišena slobode. Sačinjeno je 55 izveštaja, a nadležnim organima i posećenim institucijama kroz izveštaje o posetama upućeno je 265 preporuka.

U obavljanju poslova NPM Zaštitnik građana je nastavio saradnju sa Pokrajinskim zaštitnikom građana – Ombudsmanom i udruženjima, ali i sa međunarodnim organizacijama, posebno u oblasti monitoringa položaja izbeglica i migranata.

Obavljeno je ukupno 40 poseta policijskim upravama i policijskim stanicama u njihovom sastavu, kojima je kroz 11 izveštaja upućeno 129 preporuka. Od ukupnog broja poseta, obavljene su i 3 posete policijskih uprava i policijskih stanica u njihovom sastavu (PU Bor, PU Zaječar i PU Niš) radi praćenja postupanja po ranije upućenim preporukama. Posećeno je ukupno 10 zavoda za izvršenje krivičnih sankcija i kroz izveštaje o posetama upućeno je 80 preporuka za uklanjanje utvrđenih nedostataka. KPZ za maloletnike u Valjevu, OZ Kraljevo i OZ Novi Sad, posećeni su tokom 2015. godine radi praćenja postupanja po ranije upućenim preporukama. NPM tim je posetio dve specijalne psihijatrijske bolnice, kao i dva centra za mentalno zdravlje. Takođe, posetio je i tri ustanove socijalne zaštite domskog tipa, kojima upućeno 20 preporuka za uklanjanje utvrđenih nedostataka.

U 2015. godini, NPM je obavio sedam tematskih poseta u cilju ispitivanja navoda o torturi. Obavljene su četiri posete zavodima (KPZ Niš, KPZ Požarevac-Zabela, OZ Leskovac i pritvorska jedinica u OZ Beograd) i tri posete u sedištim policijskih uprava (PU Niš, PU Leskovac i PU Požarevac). Posete su bile nenajavljene i sprovedene su u večernjim časovima. Bez prisustva pripadnika organa vlasti, intervjuisano je ukupno 210 lica lišenih slobode od kojih niko nije izneo navode o torturi.

NPM je posebnu pažnju posvetio praćenju postupanja po preporukama Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja, upućenim kroz prethodne izveštaje o posetama Republike Srbije. U skladu sa navedenim, obavljene su četiri posete: Specijalnoj zatvorskoj bolnici, Kazneno-popravnog zavodu u Požarevcu, Klinici za psihijatrijske bolesti „Dr Laza Lazarević“ i Specijalnoj bolnici za psihijatrijske bolesti „Gornja Toponica“.

NPM je u 2015. godini započeo praćenje prisilnog vraćanja građana Srbije iz zemalja Evropske unije kojima nisu prihvaćeni zahtevi za azil. Predstavnik Zaštitnika građana je, obavljajući poslove Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, pratio postupanje policije prema licima koja su posebnim čarter letom vraćena iz Diseldorfa u Srbiju. Prisilno vraćanje sprovedeno je u saradnji policija Nemačke, Holandije, Belgije i Srbije, a u organizaciji Evropske agencije za upravljanje operativnom saradnjom sa spoljnim granicama EU (FRONTEX). Praćenje prisilnog vraćanja osoba čiji su zahtevi za azil odbijeni je značajan preventivni element u zaštiti od mučenja i drugih oblika surovog, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja. Tokom posete nisu uočene nepravilnosti u postupanju prema povratnicima.

Uz podršku UNHCR-a, NPM je u saradnji sa Beogradskim centrom za ljudska prava, obavio 59 poseta ustanovama koje su nadležne u postupanju prema tražiocima azila i izbeglicama. Sačinjeno je ukupno 30 izveštaja o tim posetama, kroz koje je upućeno ukupno 36 preporuka za uklanjanje utvrđenih nedostataka.

Nastavljena je saradnja u okviru Mreže NPM Jugoistočne Evrope (NPM Mreža). Predstavnik NPM učestvovao je na sastanku NPM Mreže u Tirani koji je bio posvećen razvijanju posebne metodologije za monitoring u kontekstu izbegličke krize i migracija i koji je bio praćen konferencijom „Tražioci azila, migranti - tretman u Jugoistočnoj Evropi“. Tom prilikom, predstavnik NPM Srbije prezentovao je dotadašnji rad u monitoringu postupanja nadležnih organa prema izbeglicama/migrantima.

Imajući u vidu da je NPM u protekle četiri godine rada obišao sve policijske uprave u Republici Srbiji, u cilju punog sprovođenja upućenih preporuka kroz izveštaje o posetama održan je dijalog sa predstavnicima svih policijskih uprava u Republici Srbiji. Pored razgovora o daljem sprovođenju preporuka NPM, tema dijaloga bila je i postupanje po preporukama Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, koje su upućene u dosadašnjim izveštajima o posetama. Zamenik zaštitnika građana i predstavnik NPM predstavili su najznačajnije nalaze NPM do kojih se došlo prilikom poseta policijskim stanicama u Srbiji. Dijalog je organizovan u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova i Misijom OEBS u Srbiji.

Predstavnici NPM su u toku 2015. godine u cilju unapređenja rada i stručnog usavršavanja učestvovali u dve studijske posete. U organizaciji Inicijative mladih za ljudska prava i partnera iz Crne Gore i Albanije, predstavnici NPM su bili u studijskoj poseti u Albaniji, gde su posetili zatvore. Takođe, u organizaciji Helsinškog odbora za ljudska prava, predstavnici NPM bili su u studijskoj poseti u Holandiji i posetili Službu za probaciju, Ministarstvo bezbednosti i pravde i forenzičku ustanovu INFORSA u Amsterdamu.

Narodna skupština donela je Odluku o davanju saglasnosti na Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u stručnoj službi Zaštitnika građana, kojim je predviđeno formiranje posebne jedinice za obavljanje poslova NPM - Sekretarijat NPM. Shodno odredbama Pravilnika, Sekretarijat NPM je izdvojen iz Stručne službe Zaštitnika građana i neposredno odgovoran za svoj rad Zaštitniku građana, odnosno zameniku koji pomaže zaštitniku građana u obavljanju poslova NPM. Međutim, predviđeni broj izvršilaca (jedan viši savetnik, jedan samostalni savetnik i dva savetnika), nije dovoljan s obzirom na mandat i potrebe efikasnog obavljanja svih zadataka. Stoga je potrebno oformiti poseban sektor u okviru institucije Zaštitnika građana, na čijem čelu bi bio Sekretar NPM, koji bi bio u nivou Generalnog sekretara Stručne službe Zaštitnika građana. Sekretaru NPM bi pomagala dva pomoćnika (jedan za monitoring i jedan za saradnju, izveštavanje i unapređenje propisa), a potreban je i znatno veći broj izvršilaca. Takođe, potrebno je da pomoćnik i zaposleni zaduženi za monitoring, imajući u vidu karakter poslova koje obavljaju, imaju sva prava zaposlenih u inspeksijskim organima, policijskih službenika i zaposlenih u Upravi za izvršenje krivičnih sankcija koji su u neposrednom kontaktu sa osuđenima. Za potrebe ostvarivanja mandata NPM neophodno je formirati posebnu budžetsku liniju u okviru budžeta Zaštitnika

građana. U cilju stvaranja uslova za efikasan rad NPM potrebno je bez odlaganja doneti Zakon o NPM, kojim će se urediti organizacija i način ostvarivanja mandata NPM.

IV OSTALE AKTIVNOSTI

Predstavnici Zaštitnika građana su, u cilju promocije i zaštite prava lica lišenih slobode, u toku 2015. godine uzeli učešće na brojnim konferencijama i okruglim stolovima. Zamenik Zaštitnika građana učestvovao je na 25. sednici Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja, održanoj u Strazburu. Cilj zasedanja, pored predstavljanja dosadašnjeg iskustva u radu Komiteta, bilo je predstavljanje izazova koji čekaju u budućnosti sve države potpisnice Evropske konvencije o sprečavanju mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih postupaka i kažnjavanja.

Zaštitnik građana je organizovao Međunarodnu konferenciju „Izazovi u ostvarivanju ljudskih prava u izbegličkoj/migrantskoj krizi“, na kojoj su učestvovali predstavnici institucija Ombudsmana i nacionalnih institucija za ljudska prava iz 26 zemalja, kao i predstavnici diplomatskog kruga i nevladinog sektora. Dvodnevna Konferencija zaključena je donošenjem Deklaracije Ombudsmana/nacionalnih institucija za ljudska prava o zaštiti i promovisanju prava izbeglica i migranata.

U toku 2015. godine uspostavljena je saradnja sa skupštinskim Odborom za rad, socijalna pitanja, društvenu isključenost i smanjenje siromaštva, u cilju razmene informacija o stanju i aktuelnim problemima u zbrinjavanju izbeglica i migranata, s naročitim fokusom na ranjive kategorije, kao što su žene deca, osobe sa invaliditetom, stari, itd. U skladu sa navedenim, zamenik zaštitnika građana i predstavnici NPM prisustvovali su sednici Odbora na temu „Zbrinjavanje tražilaca azila u Srbiji“, organizovanoj usled povećanog priliva izbeglica iz ratom zahvaćenih područja.

Tokom četvrte periodične posete Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka Republici Srbiji (od 26. 5. do 5. 6. 2015. godine), članovi delegacije Komiteta sastali su se sa predstavnicima NPM pre početka posete kako bi im bili predstavljeni najznačajniji nalazi NPM, prikaz stanja i položaj lica lišenih slobode u Republici Srbiji. Predstavnici NPM učestvovali su i na završnim sastancima Komiteta sa nadležnim državnim organima, na kojima su izneti preliminarni nalazi iz posete. Na kraju posete, u prostorijama Zaštitnika građana održan je i zaseban sastanak članova Komiteta i predstavnika NPM, čije su osnovne teme bile ovlašćenja i nadležnosti NPM, saradnja sa nadležnim organima, kao i problemi i izazovi sa kojima se NPM susreće tokom svog rada. Predstavnici Komiteta pohvalili su rad NPM-a i istakli značaj poslova koji obavlja i pored nedovoljne kadrovske popunjenosti. Nakon dostavljanja izveštaja o poseti Republici Srbiji, NPM će nastaviti sa praćenjem postupanja po preporukama iz izveštaja.

U cilju poboljšanja zdravstvene zaštite u zatvorima, kao i osnaživanja uloge u prevenciji torture, Zaštitnik građana je u obavljanju poslova NPM organizovao stručni skup na temu „Uloga lekara u zatvorskom sistemu Srbije“, na kome su se po prvi put okupili lekari i drugo medicinsko osoblje zaposleni u svim zavodima za izvršenje krivičnih sankcija. Skup je bio posvećen obuci zavodskog medicinskog osoblja o standardima zaštite ljudskih prava i prevenciji torture u zatvorima, ali je bio i jedinstvena prilika da lekari iz raznih zavoda razmene svoja mišljenja, iskustva i nedoumice u radu sa zatvorskom populacijom.

Predstavnik Zaštitnika građana učestvovao je u obuci vaspitača koja je organizovana za predstavnike Kazneno-popravnog zavoda za maloletnike u Valjevu i Vaspitno-popravnog doma u Kruševcu. Tom prilikom, predstavljeno je i postupanje po preporukama upućenim Zavodu i VP Domu, kroz izveštaje o posetama NPM.

Predstavnik Zaštitnika građana imao je izlaganje na konferenciji „Život u zajednici – osnovno ljudsko pravo“, koju je organizovalo udruženje Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji. Pored osvrta na uslove boravka u ustanovama, tretmanu, upošljavanju pacijenata, nedovoljnog broja medicinskog osoblja, stigmatizaciji psihijatrijskih pacijenata van psihijatrijskih bolnica i primeni mera za sputavanje pacijenata, predstavnik Zaštitnika građana je, kao suštinski problem, istakao dugogodišnji (nekad i doživotni) ostanak pacijenata u ustanovama, koji vremenom postaju skoro nesposobni za život van ustanove, odnosno gube osnovne životne veštine.

Takođe, predstavnici Zaštitnika građana su u toku 2015. godine učestvovali na brojnim seminarima i treninzima. Uz podršku udruženja Grupe 484, pohađali su nekoliko obuka iz oblasti azila, migracija, diskriminacije i međunarodnog prava ljudskih prava.

3.6. RESOR DRŽAVNE UPRAVE

I PREGLED STANJA

1. Najznačajnija postignuća države

- 1.1. Donet je Zakon o inspekcijskom nadzoru i počela je primena pojedinih njegovih odredbi.
- 1.2. Doneta je Uredba o stručnom usavršavanju državnih službenika.³⁰³
- 1.3. Donet je Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme javne uprave za period 2015-2017. godine.³⁰⁴
- 1.4. Zaključen je Poseban kolektivni ugovor za državne organe.³⁰⁵
- 1.5. Doneta je direktiva o načinu postupanja Upravnog inspektorata po podnetim pritužbama na rad državnih službenika u Upravnom inspektoratu.

2. Najznačajniji rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Postupanjem po predlozima Zaštitnika građana i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za ocenu ustavnosti odredbe člana 20. Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, Ustavni sud je doneo rešenje kojim obustavlja izvršenje pojedinačnog akta ili radnje preduzete na osnovu ove odredbe, usled čije bi primene zaposlenim ženama u javnom sektoru po sili zakona prestao radni odnos ranije nego muškarcima.
- 2.2. Postupanjem po preporuci Zaštitnika građana Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Upravni inspektorat doneo je Direktivu o načinu postupanja Upravnog inspektorata po podnetim pritužbama na rad državnih službenika u Upravnom inspektoratu.³⁰⁶
- 2.3. Postupanjem po preporuci Zaštitnika građana Nacionalna služba za zapošljavanje otklonila je propuste na štetu građana i preduzela mere kako bi informacioni sistem obezbedio izradu službenih akata na srpskom jeziku i ćirilčkom pismu.
- 2.4. Po saznanju da je Zaštitnik građana pokrenuo postupak, Poreska uprava preduzela je mere kako bi, prelaskom na nov operativni sistem, obezbedila službenu upotrebu srpskog jezika i ćirilčkog pisma u svom radu.

3. Manjkavosti na državnom nivou

- 3.1. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave ne poseduje kapacitete da sprovede Reformu javne uprave na način i u rokovima koje je samo odredilo, što posledično dovodi do lošeg planiranja procesa reforme državne uprave.
- 3.2. Ministarstva ne sprovedu postupak pripreme propisa, u skladu sa načelima utvrđenim Rezolucijom Narodne skupštine o zakonodavnoj politici, niti saglasno Metodologiji izrade propisa koju je 2010. godine usvojila Narodna skupština.
- 3.3. Izmene Zakona o budžetskom sistemu³⁰⁷ i izmene Uredbe o postupku za pribavljanje saglasnosti za novo zapošljavanje i dodatno radno angažovanje kod korisnika javnih

³⁰³ „Службени гласник РС“, број 25/15.

³⁰⁴ Службени гласник РС“, број 31/15.

³⁰⁵ „Службени гласник РС“, бр. 25/15 и 50/15.

³⁰⁶ Препорука Заштитника грађана, доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4486-2015-12-14-11-32-09>.

³⁰⁷ „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - испр., 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон и 103/15.

sredstava³⁰⁸, nisu uspele da otklone sve uočene probleme u primeni postojećih rešenja u praksi i doprinesu, pre svega, efikasnijem sprovođenju procesa zapošljavanja.

3.4. Organi državne uprave i nosioci javnih ovlašćenja nedovoljno ili neefikasno sarađuju i ne razmenjuju podatke što ugrožava izvršavanje zakona i ostvarivanje prava građana na način i u obimu koji im Ustav i zakon garantuju.

3.5. I dalje nije donet zakon koji bi na sistemski način uredio radno-pravni status zaposlenih u organima autonomnih pokrajina i jedinicama lokalne samouprave.

3.6. I dalje u radu organa uprave učestalo dolazi do povrede ili uskraćivanja prava građana, kao i ponavljanja istih ili sličnih problema u radu, koji se pored loše organizacije, nereformisane javne uprave i čestog menjanja zakonske regulative, mogu pripisati i nedostatku odgovornosti zaposlenih i ovlašćenih lica, koji vrlo često rezultiraju nezakonitim i nepravilnim postupanjem, odnosno nepostupanjem na štetu građana.

3.7. Pojedini organi i organizacije ne postupaju po preporukama Zaštitnika građana i odlukama upravnog suda (Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija), odnosno preporuci Zaštitnika građana i rešenju Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Komisija za akreditaciju i proveru kvaliteta obrazovanja).

3.8. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave još uvek nije pripremiло Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana i uputilo ga Vladi radi utvrđivanja Predloga zakona i upućivanja Narodnoj skupštini na usvajanje.

3.9. Republika Srbija ne preduzima potrebne mere prema poslodavcima koji ne izvršavaju svoje obaveze isplate zarade i obračunavanja i uplate doprinosa za socijalno osiguranje, pa zaposleni ostaju bez ostvarenog prava na zaradu i prava iz obaveznog penzijskog, invalidskog i zdravstvenog osiguranja koja im garantuje Ustav Republike Srbije.

3.10. Republička administracija i dalje nije obezbedila da građani dobiju sve upravne akte i službene potvrde izrađene na srpskom jeziku i ćiriličkom pismu.

3.11. Informacioni sistemi i tehnička podrška radu javne administracije, u značajnom broju slučajeva, omogućava samo upotrebu latiničkog pisma.

3.12. I dalje nije donet Kodeks dobre uprave, uprkos činjenici da je Zaštitnik građana, po ugledu i u saradnji sa Evropskim ombudsmanom, svoj predlog ovog akta uputio Narodnoj skupštini još 2010. godine.

4. Najznačajnije preporuke, mišljenja i zakonodavne inicijative Zaštitnika građana po kojima nije postupljeno:

4.1. Nije postupljeno po sledećim predlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave iz Godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2014. godinu:

- da **Vlada** u saradnji sa drugim nadležnim organima donese jasnu odluku o izmenama Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama, kako bi se unapredilo postojeće stanje u oblasti službene upotrebe srpskog jezika i ćiriličkog pisma.

4.2. Preporuke³⁰⁹ Zaštitnika građana u vezi službene upotrebe srpskog jezika i ćiriličkog pisma nisu izvršene.

4.3. Narodna skupština i dalje nije razmatrala Kodeks dobre uprave, koji je Zaštitnik građana, po ugledu i u saradnji sa Evropskim ombudsmanom, uputio još 2010. godine.

5. Obrazloženje

³⁰⁸ „Службени гласник РС”, бр. 113/13, 21/14, 66/14, 118/14, 22/15 и 59/15.

³⁰⁹ Доступно на: <http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr/podaci/dokumenta/-/478-preporuka-ministarstvu-za-ljudska-i-manjinska-prava-dravnu-upravu-i-lokalnu-samoupravu-u-vezi-sa-slubenom-upotrebom-srpskog-jezika-i-irilikog-pisma>.

U 2015. godini beleži se intenzivna zakonodavna aktivnost Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave. Usvajanje Zakona o inspekcijskom nadzoru predstavlja značajan pomak u uređivanju ove važne oblasti i sveobuhvatan okvir postupanja inspekcijskih službi u obavljanju poslova državne uprave koji se odnose na inspekcijski nadzor. Zakon je objavljen u službenom glasilu u aprilu 2015. godine³¹⁰, ali je početak primene većine odredaba ovog zakona odložen za godinu dana nakon stupanja na snagu zakona, odnosno od 30. 4. 2016. godine. Dana 30. 4. 2015. godine počela je primena odredbe koja uređuje postupanje inspekcije u pogledu delatnosti ili aktivnosti nadziranog subjekta koja je u delokrugu druge inspekcije. Naime, navedenom odredbom³¹¹ propisano je da ako inspektor nađe da je nadzirani subjekat povredio zakon ili drugi propis čiju primenu nadzire druga inspekcija, dužan je da, prema svom znanju i iskustvu, o stanju koje je zatekao sastavi zapisnik. Inspektor je dužan da taj zapisnik bez odlaganja prosledi inspekciji u čijoj nadležnosti je delatnost koju obavlja ili aktivnost koju vrši nadzirani subjekat, kao i drugom nadležnom organu i Koordinacionoj komisiji, radi preduzimanja radnji i mera iz delokruga te inspekcije, odnosno vršenja zajedničkog inspekcijskog nadzora ili saradnje u obavljanju poslova. Neposredno po obaveštavanju nadležnog organa, inspektor sačinjava službenu belešku o zatečenom stanju i učinjenim obaveštenjima.

U nastavku procesa reforme državne uprave, poslednjim izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima³¹² iz 2014. godine, postavljeni su temelji za uvođenje novog sistema obuke državnih službenika, dok su donetom Uredbom o stručnom usavršavanju državnih službenika detaljnije razrađena pojedina rešenja radi realizacije ovog sistema.

Nakon više od godinu dana od donošenja Strategije reforme javne uprave, donet je i Akcioni plan koji operacionalizuje njeno sprovođenje u periodu 2015-2017. godine. Akcioni plan predviđa mere i aktivnosti za sprovođenje strateških ciljeva utvrđenih Strategijom kao i rokove u kojem će se one sprovesti. Međutim, ono što ostavlja sumnju da će se planirano i ostvariti jesu mere i aktivnosti koje su pod okriljem reforme sprovedene u 2015. godini, a koje ne koincidiraju sa planiranim, kao ni zadatim rokovima. Efekti sprovođenja mera i aktivnosti u ovoj oblasti videće se tek u narednoj godini, s obzirom na to da je u 2015. godini uglavnom utvrđivan pravni okvir za reforme.

Pomak u unapređenju i zaštiti prava zaposlenih u državnim organima predstavlja potpisivanje Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u državnim organima, koji je omogućio veća prava i povoljnije uslove rada od prava i uslova rada utvrđenih zakonom.

Uprkos intenzivnim zakonodavnim aktivnostima, u izveštajnom periodu nije došlo do značajnijeg napretka u sprovođenju konkretnih mera i aktivnosti na ostvarenju osnovnih principa reforme javne uprave: profesionalizaciji, depolitizaciji i racionalizaciji. Rukovođeno pre svega razlozima štednje, ovo ministarstvo je predložilo donošenje niza zakona kojima je pokušalo da uredi i racionalizuje zapošljavanje u javnoj upravi. Donet je Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru i pripremljeni su Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i Nacrt zakona o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru koji su bili međusobno neusaglašeni. Iako je ministarstvo nadležno za definisanje rokova za uređivanje ovih pitanja, u okviru Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave, ipak nije uspelo da zadate rokove ispoštuje. To je rezultiralo ubrzanim procedurama za donošenje navedenih propisa. Ove procedure nisu sprovedene saglasno principima i načelima utvrđenim Rezolucijom o zakonodavnoj politici, koju je Narodna skupština donela 2013. godine, niti saglasno Jedinstvenim metodološkim pravilima za izradu propisa koja je Narodna skupština usvojila još 2010. godine. Naime, jedno od najznačajnijih načela koje predviđa Rezolucija jeste načelo javnosti koje podrazumeva javno

³¹⁰ „Службени гласник РС”, број 36/15.

³¹¹ Члан 30. став 1. 2. и 4. Закона о инспекцијском надзору.

³¹² „Службени гласник РС”, број 99/14.

predstavljanje polaznih osnova zakonskog uređivanja date oblasti, naročito ciljnim grupama na koje se odnosi, te najavu, pripremu i usvajanje propisa u redovnom zakonodavnom postupku koji omogućava kvalitetno učešće javnosti na koju se ti propisi odnose. Ovo načelo ni u delu pripreme i rasprave o polaznim osnovama, a ni u delu koji se odnosi na kvalitetno učešće javnosti. Polazne osnove niti su donošene niti razmatrane u okviru zainteresovane javnosti, a što se tiče javnih rasprava one su samo formalno organizovane i to u najkraćim mogućim rokovima, tako da ni nacrti sistemskih zakona nisu imali organizovanu raspravu dužu od mesec dana. Ne samo da rasprave nisu vremenski bile usaglašene sa vrstom i značajem propisa koji se donosi, nego nije bilo ni izveštaja sa navedenih rasprava u kojima bi se navele pristigle primedbe i razlozi zašto iste uglavnom nisu prihvaćene. Takođe mnoga pravila o izradi propisa predviđena Metodologijom, a pre svega način pisanja obrazloženja, nisu poštovana. Naime većina obrazloženja sadrži samo puku interpretaciju članova bez objašnjenja novih instituta i razloga za njihovo uvođenje. Takođe sve je prisutnija terminološka neusklađenost propisa iz iste oblasti. Sve navedeno dovodi do nejasnoće propisa, nepreciznosti i nerazumevanja istih, što zatim onemogućava njihovu primenu i stvara značajnu pravnu nesigurnost. Zbog ovakvog ubrzanog pripremanja reformskih propisa oni su sve više međusobno neusklađeni pa i često suprotni, a mnoge od normativnih aktivnosti nisu sprovedene redosledom i na način koji je predviđen Akcionim planom za sprovođenje Strategije reforme javne uprave.

Pored neusaglašenih politika i mera unutar samog sistema državne uprave, za 2015. godinu karakteristično je da je istovremeno sa daljim razgrađivanjem službeničkog sistema na centralnom nivou predloženo uvođenje službeničkog sistema na pokrajinskom i lokalnom nivou. Sve ovo duboko je suprotno strategiji reforme javne uprave koja predviđa širenje službeničkog sistema na širu oblast javne uprave. Istovremeno sprovođenje rigorozne politike smanjenja zaposlenih u jednom delu javne uprave, zbog neophodnog hitnog smanjenja utroška javnih sredstava, nije praćeno istovrsnim merama za smanjenje javne potrošnje na drugim mestima, kako je Strategijom reforme javne uprave predviđeno, te umesto reorganizacije i ukidanja nepotrebnih organizacionih oblika u sistemu javne uprave, osnivaju se i najavljuje se osnivanje novih organa i organizacija bez jasnog obrazloženja. Takve politike suprotstavljaju se jedna drugoj i sve aktivnosti na smanjenju javne administracije obezvređuju se zapošljavanjem novog kadra u navedenim novoosnovanim organima i organizacijama. Najupečatljiviji primeri za navedeno su najava formiranja dečjeg ombudsmana, kao i formiranje agencije za vođenje sporova u postupku privatizacije.

Izveštajni period obeležila je i javna rasprava o Nacrtu zakona o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru, čija organizacija i sprovođenje predstavljaju školski primer loše uprave. Javna rasprava o ovom Nacrtu zakona, suštinski je započela tek po njenom formalnom okončanju. Povremeno praćena protestima zaposlenih u pojedinim segmentima javne uprave, svoj epilog dobila je u Sastanku premijera sa predstavnicima nezavisnih državnih organa i sindikata zaposlenih u javnoj upravi, uoči sednice Socijalno-ekonomskog saveta Republike Srbije na kojoj je razmatran tekst Nacrta zakona koji je formalno prošao proceduru usaglašavanja sa nadležnim državnim organima.

Naime, već prilikom prvog predstavljanja teksta Nacrta zakona o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru, Zaštitnik građana i drugi nezavisni državni organi, kao i predstavnici stručne javnosti stavili su ozbiljne primedbe na predloženi tekst Nacrta zakona. Zaštitnik građana je Ministarstvu dostavio pisane primedbe na tekst Nacrta zakona koji je razmatran u javnoj raspravi. Javna rasprava je formalno zaključena bez izveštaja. Nisu poslata obaveštenja učesnicima da li su primedbe na Nacrt zakona usvojene i koje, i zašto neke ili pak većina od njih nisu usvojene. Nakon toga je usledilo nekoliko krugova usaglašavanja teksta Nacrta zakona o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru sa nadležnim državnim organima, u kojima je Zaštitnik građana iznova i iznova ponavljao svoje primedbe. Zaštitnik građana je u svojim mišljenjima koje je upućivao resornom ministarstvu predočio da rešenja u Nacrtu zakona otvaraju niz pitanja koja, ukoliko ne budu sagledana i na valjan način rešena, prete

da ugroze koncept reforme javne uprave, koji je definisan i planiran Strategijom reforme javne uprave. Jedan od ključnih stavova Zaštitnika građana bio je da je jedinstvenom uređivanju sistema plata u javnom sektoru trebalo da prethodi uređivanje jedinstvenog sistema radnih odnosa da bi se pokazali pravi efekti reforme u ovoj oblasti, odnosno da bi propis bio primenljiv. Zaštitnik građana je, takođe, izneo stav da u okviru uređivanja sistema plata u javnom sektoru moraju da budu obuhvaćena i javna preduzeća i Narodna banka Srbije, jer su i oni deo javnog sektora. Pri tome je ukazao da su upravo javna preduzeća ključni generatori netransparentnog utroška javnih sredstava, pre svega, kroz netransparentan sistem zapošljavanja i neuređen sistem plata.

Tokom 2015. godine u okviru ovog resora građani su se prituživali na rad državnih organa i organa jedinica lokalne samouprave u vezi sa ostvarivanjem prava na rad i prava iz radnog odnosa, kao i na rad Upravnog inspektorata, Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave u pogledu postupanja po njihovim predstavkama na rad pomenutih organa u oblasti radnih odnosa. Zaposleni u državnoj upravi i jedinicama lokalne samouprave prituživali su se na nezakovitosti, diskriminaciju i zloupotrebe ovlašćenja prilikom zapošljavanja, sprovođenja javnih konkursa, premeštaja, umanjenja primanja, dugogodišnjeg rada na određeno vreme.

Zaštitnik građana i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti uputili su Ustavnom sudu Predlog za ocenu ustavnosti odredaba člana 20. Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru. Istovremeno je predloženo da se do donošenja konačne odluke, obustavi izvršenje donetih pojedinačnih akata, odnosno radnji koje se preduzimaju, na osnovu navedene odredbe.³¹³ Ustavni sud je postupio po predlogu, donevši rešenje kojim je obustavio izvršenje pojedinačnog akta ili radnje preduzete na osnovu odredaba tog člana, do donošenja konačne odluke o saglasnosti osporenog člana sa Ustavom.³¹⁴ Razlog za upućivanje pomenutog predloga je činjenica da navedena odredba menja položaj i prava građana garantovanih propisima Republike Srbije, jer imperativno nalaže prestanak radnog odnosa ispunjenjem uslova za starosnu penziju, suprotno uslovima koji su propisani drugim zakonima. Iako odredbama ovog člana nisu eksplicitno navedene razlike između prava muškaraca i žena, suštinski se ove odredbe odnose samo na žene određenog starosnog doba koje su zaposlene u javnom sektoru. Ovakvo pravljenje razlike nema objektivnog i razumnog opravdanja. Pored zakonitog cilja – da se utvrdi maksimalan broj zaposlenih u javnom sektoru i da se odrede uslovi pod kojima će zaposlenima u javnom sektoru prestati radni odnos, neophodno je da sredstva za postizanje tog cilja budu primerena i nužna, kao i da postoji srazmernost između mere koja je preduzeta i cilja koji se tom merom želi ostvariti.

Spora i nedovoljno uređena procedura za dobijanje saglasnosti za zapošljavanje i dodatno radno angažovanje u javnom sektoru dovela je do problema u radu pojedinih organa, čije su se posledice na kraju prevaljivale na teret građana. Ilustrativan primer tog problema mogao se uočiti u Loznici, gde usled spore procedure za dobijanje saglasnosti, organi jedinice lokalne samouprave izvesno vreme nisu mogli da angažuju protivgradne strelce, iako su za te namene bila obezbeđena sredstva u budžetu. Takođe, spora i neprecizno uređena procedura oko dobijanja saglasnosti za zapošljavanje, dovela je u pitanje opstanak i funkcionisanje ustanova i službi iz oblasti socijalne zaštite, kao što je bio slučaj sa Centrom za razvoj usluga socijalne zaštite „Kneginja Ljubica“ u Kragujevcu. Delatnost subjekata u oblasti socijalne zaštite je od bitnog značaja za ostvarivanje prava ranjive grupe građana, a samim tim i izvršavanje zakonom predviđenih obaveza iz oblasti socijalne zaštite i prava osoba sa invaliditetom.

³¹³ Предлог за оцену уставности доступан на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/zakonske-i-druge-inicijative/4347-2015-09-30-11-11-12>.

³¹⁴ „Службени гласник РС“, број 85/15.

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave pripremiло je i Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, koji je sistemskog karaktera, a sadrži i odredbe kojim se bitno menja pravni režim koji uređuje sistem državnih službenika u Republici Srbiji. Osim toga što u pripremi Nacrta zakona nije ispoštovana propisana procedura i što su ponovo dati neprimereno kratki rokovi za davanje mišljenja, tekst Nacrta zakona sadržao je i odredbe koje nisu usaglašene sa pravnim sistemom Republike Srbije. U mišljenju koje je Zaštitnik građana³¹⁵ uputio resornom ministarstvu istaknuto je da predložene izmene ne idu u pravcu unapređenja principa zasluga, transparentnosti i konkurentnosti unutar već uspostavljenog službeničkog sistema. Umesto da se ovi principi šire u druge segmente javne uprave, oni se kroz predložena rešenja urušavaju na nivou državne uprave. Na drugoj strani, paralelno sa urušavanjem službeničkog sistema na centralnom nivou državne uprave, u Narodnoj skupštini je predlog zakona kojim se prvi put uspostavlja službenički sistem na lokalnom i pokrajinskom nivou.

Povodom svih podnetih akata, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je insistiralo na kratkim rokovima za dostavljanje mišljenja Zaštitnika građana, ali i ostalih organa uprave, potpuno prenebregnuvši činjenicu da se radi o aktima kojima se uređuju sistemska pitanja, te da se u kratkom vremenskom periodu ne mogu sagledati njihove manjkavosti, niti razrešiti sporna pitanja.

Gore navedeno govori o neadekvatnom postupku pripreme propisa koji nije u saglasnosti sa Rezolucijom Narodne skupštine o zakonodavnoj politici, a niti sa Jedinstvenom metodologijom za izradu propisa. Ovakav proces dovodi do neusaglašenosti javnih politika što je jedna od ključnih aktivnosti koja je prepoznata u Strategiji reforme javne uprave, za čije sprovođenje i praćenje je pre svega zaduženo Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu.

Broj podnetih pritužbi i obraćanja građana ovom organu, zahtevom da se zaštiti, odnosno ostvari pravo na službenu upotrebu srpskog jezika i ćirilčkog pisma se ne smanjuje i u izveštajnom periodu taj broj je bio povećan.

Kontrolisani organi uprave, iako svesni obaveze da sve službene akte izrađuju na srpskom jeziku i ćirilčkom pismu, i dalje raspolažu informacionim sistemima, koji omogućavaju samo upotrebu latiničnog pisma. Zbog toga je iste moguće dobiti na ćirilčkom pismu, samo na izričit zahtev građana, pojedinačnim kucanjem rešenja ili službenih potvrda.

Jedinstveni informacioni sistem Nacionalne službe za zapošljavanje, u kome se rešenja obrađuju i pripremaju jednoobrazno na teritoriji Republike Srbije, podržava samo primenu latiničnog pisma. Izvršenjem Preporuka Zaštitnika građana, pritužilac je dobio službene akte na ćirilčkom pismu, tako što su ručno otkucani, a Direkcija je započela proces izmena informacionog sistema.

Postupajući po pritužbi pripadnika nacionalne manjine, zbog povrede prava na upotrebu ličnog imena na jeziku i pismu nacionalne manjine, utvrđeno je da je programska podrška za pojedina poreska rešenja koja se štampaju u Centrali Poreske uprave, iz ranijih perioda i da je u celosti programirana na latiničnom pismu. Zbog toga se rešenja štampaju na latinici, a imena poreskih obveznika se konvertuju iz latiničnog u ćirilčko pismo. Poreska uprava je u toku postupka obavestila Zaštitnika građana da je preduzela mere kao bi obezbedila nov operativni sistem.

Nesporno je da, u toku postupka ili izvršenjem preporuka Zaštitnika građana, organi uprave preduzimaju mere kako bi otklonili propuste u vezi službene upotrebe ćirilčkog pisma,

³¹⁵ Мишљење доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/4538-2016-01-14-11-06-20>.

međutim, neprihvatljivo je da devet godina nakon donošenja Ustava, država nije postigla da se službena upotreba srpskog jezika i ćiriličkog pisma ostvaruje u skladu sa zakonom. U nedostatku sistemskih rešenja i potrebnih finansijskih sredstava, predmet pritužbi su i dalje isti državni organi, o kojima je Zaštitnik građana izveštavao prethodnih godina.

Nažalost Preporuke³¹⁶ Zaštitnika građana u vezi službene upotrebe srpskog jezika i ćiriličkog pisma nisu izvršene, a nadležna ministarstva, kao i Narodna skupština i Vlada koji su upoznati sa Redovnim godišnjim izveštajima Zaštitnika građana za 2012.³¹⁷ i 2013. godinu³¹⁸, i datim predlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe vlasti, nisu preduzeli nijednu meru.

Kao što je istaknuto u Redovnom godišnjem izveštaju za 2014. godinu³¹⁹, na republičkom nivou, nema organa u čijoj je nadležnosti da prati primenu Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama i da predlaže i preduzima potrebne mere za unapređenje stanja u toj oblasti. Zbog toga građani imaju očekivanja da je Zaštitnik građana državni organ koji može da obezbedi službenu upotrebu srpskog jezika i ćiriličkog pisma u radu organa uprave i na to ukazuje broj podnetih pritužbi svake godine, kojima građani traže zaštitu prava na jezik i pismo, kao i broj obraćanja građana koji su nezadovoljni zastupljenošću latiničnog pisma u službenoj upotrebi.

Podatak o tome da organi uprave otklanjaju propuste kada se građani obrate ovom organu, bili su razlog da Zaštitnik građana i ovog puta skreće pažnju na svoje mišljenje da se problem službene upotrebe srpskog jezika i ćiriličkog pisma, kao i jezika i pisama nacionalnih manjina, može otkloniti i stanje unaprediti ukoliko na republičkom nivou postoji organ vlasti u čijoj nadležnosti je da prati primenu zakona, predlaže i preduzima potrebne mere za unapređenje stanja službene upotrebe jezika i pisama.

II OSTALE AKTIVNOSTI

Zaštitnik građana je održao niz sastanaka sa predstavnicima nadležnih organa vezano za rešavanje problema ostvarivanja prava građana iz socijalnog osiguranja. Sastanci su imali za cilj da se u neposrednoj komunikaciji sa svim nadležnim organima utvrde ključni problemi koji onemogućavaju građane da svoja prava iz socijalnog osiguranja ostvare u potpunosti, i da se utvrdi akcioni plan koji će predvideti aktivnosti i nosioce aktivnosti koje u narednom periodu treba da izvrše nadležni organi kako bi se omogućilo što potpunije ostvarivanje prava građana iz oblasti socijalnog osiguranja.

Održan je i sastanak sa predstavnicima Udruženja za zaštitu ćirilice Beograd radi upoznavanja sa nadležnostima i postupkom Zaštitnika građana, kao i aktivnostima u vezi sa službenom upotrebom srpskog jezika i ćiriličkog pisma.

III KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Pritužbu razmotrio i dostavio odgovor pritužiocu upravni inspektor na čiji se rad pritužba i odnosila

Zaštitnik građana je primio pritužbu kojom je izraženo nezadovoljstvo radom Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu, Upravnog inspektorata, povodom postupanja po podnesku pritužioca. Pritužilac se žalio na nepravilnosti u radu tog organa, jer je njegov podnesak razmotrio i odgovor mu dostavio upravni inspektor na čiji se rad i žalio. Povodom toga, upućene su preporuke Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave i Upravnom

³¹⁶ Доступно на: <http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr/podaci/dokumenta/-/478-preporuka-ministarstvu-za-ljudska-i-manjinska-prava-dravnu-upravu-i-lokalnu-samoupravu-u-vezi-sa-slubenom-upotrebom-srpskog-jezika-i-irilikog-pisma>.

³¹⁷ Доступно на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/godisnji-izvestaji>

³¹⁸ Доступно на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/godisnji-izvestaji>

³¹⁹ Доступно на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/godisnji-izvestaji>

inspektoratu da se podnesak pritužioca razmotri, izvrši nadzor nad radom Upravnog inspektorata i dostavi odgovor pritužiocu, kao i da Upravni inspektorat dostavi obrazložen odgovor na pritužbu, te uputi izvinjenje pritužiocu zbog propusta u radu. Takođe je preporučeno da se ubuduće prilikom postupanja po takvim obraćanjima građana u zavisnosti od svrhe obraćanja, postupi u skladu sa Zakonom o državnoj upravi, kojim je uređen nadzor nad organima uprave u sastavu i postupanje po pritužbama. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Upravni inspektorat, postupili su u ostavljenom roku po svim upućenim preporukama.

Ministarstvo finansija dostavilo mišljenje kada je za njim prestala potreba

Pritužilja je podnela zahtev Ministarstvu finansija kako bi dobila mišljenje o primeni propisa. Administrativnu taksu je uredno platila. Nakon proteka zakonskih rokova³²⁰, urgirala je pisanim putem i telefonom, ali odgovora i dalje nije bilo. Pošto su novonastale okolnosti učinile izlišnim mišljenje koje je tražila, podnela je zahtev da joj se vrati taksa, povodom koga se Ministarstvo finansija takođe nije oglašavalo. Konačno, mišljenje joj je dostavljeno nakon sedam meseci od podnošenja zahteva, kada je za njim prestala potreba. Nakon što je Zaštitnik građana pokrenuo postupak kontrole, Ministarstvo finansija je pritužilji uručilo potvrdu da taksa nije iskorišćena u skladu sa svojom namenom, na osnovu koje je ostvarila pravo na povraćaj. Materijalno obeštećenje u ovom i sličnim slučajevima često ne predstavlja adekvatnu kompenzaciju za pravnu nesigurnost, utrošak vremena za sastavljanje urgencija i druge neprijatnosti kojima su građani izloženi zbog neažurnog rada uprave.

Nacionalna služba za zapošljavanje godinama odbija zahtev pritužioca da mu izda službene akte izrađene na srpskom jeziku i ćiriličkom pismu

Pritužilac od 2013. godine u svakom postupku pred Nacionalnom službom za zapošljavanje – Filijala Beograd, zahteva da mu se rešenje, potvrde i uverenja, odnosno svi službeni akti izrade i izdaju na srpskom jeziku i ćiriličkom pismu. Zahtevi su odbijani s obrazloženjem da postojeći informacioni sistem podržava izdavanje službenih dokumenata samo na latiničnom pismu. Izvršenjem preporuka Zaštitnika građana pritužilac je, uz izvinjenje, dobio sve službene akte na srpskom jeziku i ćiriličkom pismu, koji su pojedinačno ručno otkucani a Direkcija Nacionalne službe je započela proces prelaska na nov operativni sistem kako bi obezbedila službenu upotrebu jezika i pisama, u skladu sa zakonom.

IV PREDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA ORGANE UPRAVE

1. **Narodna skupština** treba da razmotri Kodeks dobre uprave koji je Zaštitnik građana uputio 2010. godine.
2. **Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave** proces „racionalizacije javne uprave“ treba da sprovodi na transparentan, jasan i nedvosmislen način kako bi javnost bila upoznata sa očekivanim pozitivnim efektima predloženih rešenja.
3. **Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave** treba da preduzme konkretne aktivnosti i mere s ciljem postizanja profesionalizacije i depolitizacije javne uprave i da suštinski sprovodi Strategiju reforme javne uprave.
4. **Ministarstva** treba da u izradi propisa poštuju principe i načela zakonodavne politike utvrđene Rezolucijom Narodne skupštine, kao i pravila za izradu propisa utvrđena Metodologijom izrade propisa koju je Narodna skupština usvojila još 2010. godine.
5. **Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave** treba da preduzme konkretne aktivnosti radi podizanja svesti zaposlenih o principima dobre uprave i uspostavljanja

³²⁰ Члан 80. став 1. Закона о државној управи, „Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14.

efikasnog mehanizma koji bi doveo do preduzimanja i snošenja odgovornosti zaposlenih u javnom sektoru, zbog kršenja prava građana.

6. **Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave** treba da ostavi primeren vremenski period za razmatranje predloženih nacrt zakona i ostalih propisa, kako bi u potpunosti bili sagledani svi nedostaci predloženih rešenja kojima se na sistemski način uređuje oblast javnog sektora.

7. **Nadležni državni organi** treba da efikasno međusobno sarađuju i razmenjuju podatke u postupcima rešavanja o pravima, obavezama i pravnim interesima građana, i da obavezu pribavljanja podatka od organa javne vlasti ne prevaljuju na građane, kako bi građani pravovaljano ostvarivali prava garantovana Ustavom i zakonom i kako bi se sačuvao javni interes.

8. **Vlada** treba da konačno obezbedi službenu upotrebu srpskog jezika i ćiriličkog pisma u radu javne administracije;

9. **Vlada** treba da razmotri potrebu i način na koji će bliže urediti službenu upotrebu latiničnog pisma, u skladu sa Ustavom.

10. **Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu** treba da razmotri Inicijativu Zaštitnika građana za izmene i dopune Zakona o Zaštitniku građana i Nacrt zakona uputi Vladi radi utvrđivanja Predloga zakona i upućivanja Narodnoj skupštini na donošenje.

3.7. RESOR LOKALNE SAMOUPRAVE

I PREGLED STANJA

1. Najznačajnija postignuća države

1.1. Zaštitnik građana ne beleži značajnija postignuća države u ovom resoru tokom 2015. godine.

2. Najznačajniji rezultati rada Zaštitnika građana

2.1. Zaštitnik građana je svojim dosadašnjim radom, preduzimanjem niza različitih aktivnosti (sastanci, neposredni kontakti sa organima, preventivno delovanje), doprineo da se приметно poboljša saradnja sa organima jedinice lokalne samouprave i organima državne uprave tokom ovog izveštajnog perioda.

2.2. Zaštitnik građana je, u cilju otklanjanja uočenih propusta u radu komisija jedinica lokalne samouprave za vođenje postupka i donošenje rešenja po zahtevu za vraćanje oduzetog zemljišta koje je prešlo u društvenu svojinu po osnovu poljoprivrednog zemljišnog fonda i konfiskacijom zbog neizvršenih obaveza iz obaveznog otkupa poljoprivrednih proizvoda, Ministarstvu poljoprivrede i zaštite životne sredine kao nadležnom za formiranje navedenih komisija, uputio preporuke za otklanjanje uočenih propusta u njihovom radu i na taj način doprineo unapređenju ostvarivanja prava većeg broja građana u ovoj oblasti.³²¹

2.3. Zaštitnik građana je uputio mišljenje Ministarstvu poljoprivrede i zaštite životne sredine u kojem je ukazao na potrebu da Ministarstvo u okviru svoje nadležnosti preduzme sve neophodne aktivnosti na pripremi izmena i dopuna Zakona o vodama s ciljem obezbeđivanja njegove potpunije i efikasnije primene.³²²

2.4. Zaštitnik građana je uputio preporuke opštini Batočina da preduzme sve raspoložive aktivnosti u cilju izvršenja svojih obaveza propisanih Zakonom o vodama u smislu uređenja i održavanja vodotoka i zaštite od poplava.

2.5. Zaštitnik građana je u 2015. godini u ovom resoru primio 481 pritužbu u kojima su podnosioci ukazivali na 541 povreda prava. U istom periodu okončao je rad na ukupno 539 predmeta primljenih u 2015. godini, kao i ranijih godina. Od ukupno 51 postupka koji su vođeni, 21 (41,18%) postupak je okončan upućivanjem preporuka u skraćenom kontrolnom postupku. U ostalim slučajevima, Zaštitnik građana vodio je kontrolni postupak i uputio 48 preporuka, od kojih je prihvaćeno 15 (31,25%), neizvršeno 19 (39,58%), a u roku za izvršenje 14 preporuka. Na osnovu broja utvrđenih (55) i otklonjenih (36) propusta³²³, efikasnost u ovom resoru je 65,45%.

3. Manjkavosti na državnom nivou

3.1. Veliki broj jedinica lokalne samouprave i dalje nije okončao postupke vraćanje oduzetog zemljišta koje je prešlo u društvenu svojinu po osnovu poljoprivrednog zemljišnog fonda i konfiskacijom zbog neizvršenih obaveza iz obaveznog otkupa poljoprivrednih proizvoda.

3.2. Opštine Lazarevac, Koceljeva, Ljig i Prokuplje nisu na zadovoljavajući način saradivale sa Zaštitnikom građana.

3.3. Organi jedinice lokalne samouprave nisu dovoljno posvećeni rešavanju komunalnih problema.

³²¹ Видети више у делу овог извештаја посвећеном пољопривреди и заштити животне средине.

³²² Видети више у делу овог извештаја посвећеном пољопривреди и заштити животне средине.

³²³ Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклонjenih пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

3.4. Organi jedinica lokalne samouprave i dalje ne postižu zadovoljavajuće rezultate u svom radu u cilju ažurnijeg postupanja, uslužnosti i korektnijeg odnosa prema građanima i uspostavljanja efikasnog načina rada, kako bi predupredile ponavljanje uvek istih ili sličnih problema u svom radu.

3.5. Organi jedinica lokalne samouprave i dalje neopravdano odugovlače postupke koje vode i ne vrše svoja kontrolna ovlašćenja.

3.6. I dalje postoje veliki problemi u vezi sa nesprovođenjem ili neefikasnim sprovođenjem izvršenja sopstvenih odluka organa jedinica lokalne samouprave.

3.7. Organi jedinica lokalne samouprave i dalje ne pružaju dovoljno informacija građanima o njihovim pravima i na zakonu zasnovanim interesima, kao i mogućnostima koje im stoje na raspolaganju radi zaštite njihovih prava i interesa kada se suoče sa problemom u radu organa uprave.

3.8. Izvršenje rešenja građevinskih inspekcija jedinica lokalne samouprave kojima se nalaže rušenje bespravno izgrađenih objekata i dalje se ne sprovode.

3.9. Loša saradnja i koordinacija inspeksijskih službi na lokalnom nivou kako međusobno tako i sa drugim oranima i organizacijama.

3.10. Jedinice lokalne samouprave ne preduzimaju sve raspoložive aktivnosti na organizaciji poslova zaštite od elementarnih nepogoda i ne angažuju se efikasnije i intenzivnije na otklanjanju štetnih posledica usled nepogoda, koje se prevaljuju na teret lokalnog stanovništva.

3.11. Opština Batočina i opština Bačka Palanka pokazale su visok stepen nezainteresovanosti za rešavanje lokalnih problema i zadovoljavanje potreba lokalnog stanovništva.

3.12. Jedinice lokalne samouprave ne preuzimaju odgovornost za nekvalitetno i neefikasno vršenje svojih i poverenih nadležnosti i ne preduzimaju radnje i mere na utvrđivanju pojedinačne odgovornosti svojih zaposlenih i odgovornih lica za propuste u radu.

4. Najznačajnije preporuke, mišljenja i zakonodavne inicijative Zaštitnika građana po kojima nije postupljeno:

4.1. Nije postupljeno po sledećim predlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave iz Godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2014. godinu:

- da **jedinice lokalne samouprave** u svom radu vode računa o efikasnijem postupanju po zahtevima građana;
- da se **jedinice lokalne samouprave** u većoj meri angažuju u rešavanju komunalnih problema sa kojima se suočavaju građani na njihovim područjima;
- da **jedinice lokalne samouprave** preduzmu sve potrebne mere i radnje kako bi se otklonile prepreke i obezbedili uslovi za zakonito, blagovremeno, efikasno i ekonomično sprovođenje izvršenja sopstvenih odluka;
- da **jedinice lokalne samouprave** informišu građane o njihovim pravima i načinima kako da ih ostvare, kao i da ih obaveštavaju o mogućnostima podnošenja pritužbe ukoliko su nezadovoljni postupanjem zaposlenih u organima jedinice lokalne samouprave;
- da **jedinice lokalne samouprave** preduzmu sve potrebne mere i radnje kako bi organizovale svoj rad na način koji će obezbediti da ne dolazi do ponavljanja istih ili sličnih problema u radu i da se nedostaci u radu koji dovode do povrede i uskraćivanja prava građana otklanjaju blagovremeno.

4.2. Opštinska uprava gradske opštine Obrenovac nije postupila po preporukama Zaštitnika građana koje su joj upućene povodom nepostupanja po zahtevu stranke i trajanju postupka preko dvadeset godina.

4.3. I posle više urgencija Opštinska uprava gradske opštine Lazarevac nije obavestila Zaštitnika građana o postupanju po upućenim preporukama, a sam postupak kontrole rada ovog organa bio je otežan zbog neblagovremenog postupanja organa po zahtevima Zaštitnika građana.

4.4. Opština Bela Palanka nije postupila po preporuci da ukloni saobraćajni znak koji je postavila bez izrade saobraćajnog projekta usled čega je onemogućeno motornim vozilima koji imaju veću nosivost tereta da prolaze ulicom.

4.5. Opština Prokuplje nije postupila po preporukama Zaštitnika građana da postupa po podnescima i dostavlja odgovore pritužiocu i ispunjava zakonske obaveze saradnje sa Zaštitnikom građana.

5. Obrazloženje

Zaštitnik građana ne beleži značajnija postignuća države u ovom resoru tokom 2015. godine. Građani su najčešće ukazivali na propuste u radu nadležnih organa lokalne samouprave u vidu nedovoljnog angažovanja u rešavanju komunalnih problema. Naročito su izražavali nezadovoljstvo postupanjem vršioca komunalnih delatnosti, odnosno javnih preduzeća, u pogledu obavljanja poslova iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave kao što su: isporuka toplotne energije, vodosnabdevanje, kanalizacija, odnošenje komunalnog otpada, parkiranje, gradski javni prevoz, održavanje groblja i grobnih mesta. Pomenuti problemi su se i u ovom periodu konkretno odnosili na visinu cene za komunalne usluge, postupak naplate i obračuna cene za pružene komunalne usluge, kvalitet pruženih komunalnih usluga, izgradnja ili nepostojanje vodovodne i kanizacione mreže, odnošenjem nepropisno parkiranih vozila, kao i zbog nepostojanja efikasnog sistema nadzora nad radom javnih preduzeća.

Kako Zaštitnik građana nema ovlašćenja da kontroliše rad jedinica lokalne samouprave u vršenju poslova iz izvorne nadležnosti, građani su u ovim slučajevima jasno i detaljno obavestavani kojim nadležnim organima mogu da se obrate radi zaštite svojih prava ili su pritužbe prosleđivane zaštitnicima građana u jedinicama lokalne samouprave, gde takvi organi postoje. U pojedinim slučajevima, imajući u vidu ozbiljnost problema na koji građani pritužbom ukazuju, Zaštitnik građana je, koristeći svoja posrednička ovlašćenja, kao i pravo da pružanjem dobrih usluga i davanjem saveta deluje preventivno u cilju unapređenja rada organa uprave i unapređenja zaštite ljudskih prava, nadležnim organima jedinice lokalne samouprave upućivao dopise ukazujući na važnost i hitnost rešavanja problema u okviru njihove nadležnosti.

Tokom 2015. godine građani su podnosili pritužbe i na rad organa jedinice lokalne samouprave zbog nepostupanja prema podnetim prijavama i zahtevima, neblagovremenog postupanja po podnetim podnescima, kao i zbog nesprovođenja izvršenja donetih rešenja. Građani su ukazivali i na postojanje korupcije u radu organa lokalne samouprave, na dužinu trajanja postupaka pred nadležnim organima, nezakonite naplate takse, na nezadovoljstvo radom matičara i inspeksijskih službi.

Organi jedinica lokalne samouprave i dalje nisu postigli značajnije pomake u svom radu u cilju uspostavljanja efikasnog sistema i ažurnijeg postupanja po podnetim zahtevima i podnescima, uslužnosti i informisanja građana. Nedovoljno angažovanje, a u nekim slučajevima i potpuni izostanak postupanja u rešavanju problema građana, i dalje su prisutni u velikoj meri. Još uvek se, neretko bez osnova, odugovlače postupci koje organi jedinica lokalne samouprave vode, pa je tako česta pojava da postupci traju i preko dvadeset godina.

Uočeno je i da pojedini organi jedinica lokalne samouprave ne vrše svoja kontrolna ovlašćenja. Takođe, i dalje postoje problemi u pogledu efikasnog sprovođenja izvršenja sopstvenih odluka organa lokalne samouprave. Zaštitnik građana je i u 2015. godini primio veliki broj pritužbi građana zbog neizvršenja rešenja građevinskih inspekcija jedinica lokalne samouprave kojima se nalaže rušenje bespravno izgrađenih objekata, iako je 2014. godine svim jedinicama lokalne samouprave u Srbiji upućena preporuka o obavezi izvršavanja takvih rešenja.³²⁴ Postupci izvršenja odluka koje su organi lokalne samouprave dužni da sprovedu po službenoj dužnosti u zakonom propisanom roku, uglavnom otpočinju tek po zahtevu građana, i često ostanu nesprovedeni do kraja. Organi jedinica lokalne samouprave ne informišu jasno i precizno građane o njihovim pravima i na zakonu zasnovanim interesima, kao i mogućnostima koja im stoje na raspolaganju radi zaštite njihovih prava i interesa.

I u ovom izveštajnom periodu primljen je izvestan broj pritužbi koje su se odnosile na rad komisija za vraćanje oduzetog zemljišta koje je prešlo u društvenu svojinu po osnovu poljoprivrednog zemljišnog fonda i konfiskacijom zbog neizvršenih obaveza iz obaveznog otkupa poljoprivrednih proizvoda, zbog čega je Zaštitnik građana, nakon sprovedenog postupka kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine, uputio preporuke ovom organu za otklanjanje uočenih propusta i nedostataka u radu.

Generalno, unapređena je saradnja Zaštitnika građana sa organima jedinica lokalne samouprave, koje su u većini otklanjale propuste u svom radu odmah po pokretanju postupka kontrole njihovog rada. Ipak, u ovom izveštajnom periodu beleži se i više negativnih slučajeva. Organi opštine Ljig i Prokuplje prekršili su zakonsku obavezu saradnje sa Zaštitnikom građana, dok su organi opštine Lazarevac prvo neblagovremeno postupali tokom postupka kontrole njihovog rada, da bi potom, i pored više urgencija, odbili da se izjasne o upućenoj preporuci Zaštitnika građana. Konačno, predsednik opštine Koceljeva je, umesto da sam ispita navode pritužbe, uputio istu Zaštitniku građana opštine Koceljeva, značajno usporavajući proces rešavanja problema većeg broja građana.

Neki organi lokalne samouprave u ovom izveštajnom periodu u pojedinim slučajevima nisu postupali po upućenim preporukama Zaštitnika građana. Ilustracije radi, Opštinska uprava gradske opštine Obrenovac nije postupila po preporukama koje su joj upućene povodom nepostupanja po zahtevu pritužioca. Pritužilac se obratio Opštinskoj upravi gradske opštine Obrenovac zahtevom za poništaj pravnosnažnog rešenja o eksproprijaciji nepokretnosti koje je donela ova Opštinska uprava 1986. godine. Kako je zahtev podnet 2006. godine, Opštinskoj upravi gradske opštine Obrenovac upućena je preporuka da hitno preduzme sve potrebne mere kako bi u ponovnom postupku odlučila po zahtevu pritužioca, postupajući pritom po obaveznim instrukcijama drugostepenog organa. Zaštitnik građana preporučio je i da se akt donet u predmetnom postupku dostavi strankama u najkraćem mogućem roku, kao i da se stara da njeni organi u svom budućem radu, u ponovljenim postupcima, uvek postupaju po obaveznim instrukcijama drugostepenih organa iznetim u rešenjima kojima se poništavaju odluke organa Opštinske uprave gradske opštine Obrenovac, te poštuju zakonom propisane rokove za odlučivanje po podnetim zahtevima.

II KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Ispravljen propust nakon postupka kontrole Zaštitnika građana

Pritužilac je izrazio nezadovoljstvo radom Opštinske uprave opštine Krupanj povodom postupanja po njegovim podnescima u vezi sa presipanjem puta u njegovom naselju. Tim

³²⁴ Видети више у делу овог извештаја посвећеном ресору грађевинарства и урбанизма.

povodom se obratio komunalnoj inspekciji koja je odbacila njegov podnesak zbog nenadležnosti, ne prosledivši podnesak nadležnom organu u skladu sa Zakonom³²⁵, zbog čega se obratio i načelniku Opštinske uprave. Nakon postupka kontrole rada Opštinske uprave opštine Krupanj, Zaštitnik građana uputio je preporuku o tome kako bi uočeni propusti trebalo da se otklone. Postupajući po upućenoj preporuci, Opštinska uprava opštine Krupanj je u pisanoj formi uputila izvinjenje pritužiocu i prijavu pritužioca prosledila nadležnoj inspekciji.

Postupanje mesno nenadležnog organa

Zaštitnik građana je, postupajući po sopstvenoj inicijativi, sproveo postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Gradske uprave grada Beograda zbog toga što je komunalna inspekcija Gradske uprave grada Beograda, kao mesno nenadležan organ, izvršila inspekcijski nadzor nad primenom Odluke o oglašavanju na teritoriji grada Beograda, a da pre toga, o potrebi vršenja inspekcijskog nadzora, nije obavestila komunalnu inspekciju Opštinske uprave gradske opštine Zvezdara, kao nadležni organ. U sprovođenju navedenog inspekcijskog nadzora komunalni inspektor Gradske uprave grada Beograda, nakon što je utvrdio da su sredstva informisanja nepropisno postavljena, nije naložio njihovo uklanjanje, niti je podneo zahtev za pokretanje prekršajnog postupak, kako to propisi nalažu, već je učiniocima prekršaja izdao prekršajni nalog, iako za to nisu bili ispunjeni uslovi utvrđeni Zakonom.³²⁶ Radi ispravljanja propusta Zaštitnik građana je Gradskoj upravi grada Beograda uputio preporuku, po kojoj je ona postupila poništivši donete prekršajne naloge, i ustupivši predmet nadležnom organu.

Predugo trajanje postupka inspekcijskog nadzora

Povodom pritužbe da postupak inspekcijskog nadzora traje više od pet godina, jer prvostepeni organ ne postupa po obaveznim instrukcijama drugostepenog organa – Sekretarijata za imovinske i pravne poslove Gradske uprave Grada Beograda, pokrenut je postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Opštinske uprave gradske opštine Vračar. Nakon što je organu upućena preporuka da postupi u skladu sa nalogima i primedbama drugostepenog organa, Opštinska uprava gradske opštine Vračar je odlučila po prijavi pritužioca i donela odgovarajuće rešenje, te isto dostavila strankama u postupku.

III PREDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA ORGANE UPRAVE

1. **Jedinice lokalne samouprave** treba da informišu građane o njihovim pravima i načinima kako da ih ostvare, kao i da ih obaveštavaju o mogućnostima podnošenja pritužbe ukoliko su nezadovoljni postupanjem zaposlenih u organima jedinice lokalne samouprave.
2. **Jedinice lokalne samouprave** treba da u svom budućem radu vode računa o efikasnijem postupanju po zahtevima, dopisima, prijavama i pritužbama građana, te da po istim postupaju u zakonom propisanim rokovima.
3. **Jedinice lokalne samouprave** treba da blagovremeno, efikasno i ekonomično sprovode izvršenja sopstvenih odluka.
4. **Jedinice lokalne samouprave** treba da se u većoj meri angažuju u rešavanju komunalnih problema sa kojima se suočavaju građani na njihovim područjima.

³²⁵ Члан 56. став 4. Закона о општем управном поступку, „Службени лист СРЈ”, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС”, број 30/10.

³²⁶ Члан 168. став 1. Закона о прекршајима, „Службени гласник РС”, број 65/13.

5. **Jedinice lokalne samouprave** treba da preduzmu sve potrebne mere i radnje kako bi organizovale svoj rad na efikasan način koji će obezbediti brzo, lako i potpuno ostvarivanje Ustavom i zakonom zagaranovanih prava građana.
6. **Jedinice lokalne samouprave** treba da preduzmu sve raspoložive aktivnosti s ciljem bolje organizacije poslova na zaštiti od elementarnih nepogoda, uključujući sprovođenje inspekcijskih nadzora i usklađivanja i usmeravanje rada svojih organa, javnih preduzeća ili organizacija čiji je osnivač, kao i da obezbedi sve potrebne uslove da se u što kraćem mogućem roku otklone ili ublaže sve štete posledica koje trpi lokalno stanovništvo usled propusta u radu lokalnih organa.
7. **Jedinice lokalne samouprave** treba da se postaraju i da preduzmu konkretne aktivnosti za ubuduće, bez daljih odlaganja i opravdanja, s ciljem da lokalne inspekcijske službe postignu viši stepen saradnje u radu kako međusobno tako i s drugim nadležnim organima i organizacijama.
8. **Jedinice lokalne samouprave treba da preuzmu** odgovornost za nekvalitetno i neefikasno vršenje svojih i poverenih nadležnosti, da građanima nadoknade štetu usled grubih propusta u radu svojih organa, kao i da preduzmu odgovarajuće aktivnosti na utvrđivanju pojedinačne odgovornosti zaposlenih i odgovornih lica za propuste u radu.

3.8. RESORI PROSVETE I NAUKE, KULTURE I INFORMISANJA I OMLADINE I SPORTA

PROSVETA I NAUKA

I PREGLED STANJA

1. Najznačajnija postignuća države

- 1.1. Donet je Zakon o udžbenicima.³²⁷
- 1.2. Donet je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju.³²⁸
- 1.3. Donet je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja.³²⁹
- 1.4. Doneti su Pravilnik o bližim uslovima za izbor direktora ustanova obrazovanja i vaspitanja³³⁰, Pravilnik o stalnom stručnom usavršavanju nastavnika, vaspitača i stručnih saradnika³³¹, Pravilnik o ocenjivanju učenika u srednjem obrazovanju i vaspitanju³³² i Pravilnik o osnovama vaspitnog programa^{333, 334}
- 1.5. Donet je Pravilnik o listi stručnih, akademskih i naučnih naziva.³³⁵
- 1.6. Potpisan je Poseban kolektivni ugovor za zaposlene u osnovnim i srednjim školama i domovima učenika.
- 1.7. U Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja počeo je sa radom ENIC/NARIC centar za priznavanje stranih visokoškolskih isprava radi zapošljavanja.
- 1.8. Donet je Pravilnik o načinu i postupku izbora lica na listu ocenjivača, programu obuke za ocenjivače, etičkom kodeksu lica koja učestvuju u postupku odobravanja udžbenika i postupku imenovanja članova komisije za ocenu rukopisa udžbenika.³³⁶
- 1.9. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja nastavilo je intenzivan rad na donošenju i usklađivanju podzakonskih akata kojima se uređuju nastavni planovi i programi, kao i vrste obrazovanja nastavnika u stručnim školama.
- 1.10. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja počelo je da objavljuje na internet strani liste slobodnih radnih mesta nastavnog i nenastavnog osoblja u osnovnim i srednjim školama u Republici Srbiji, kao i liste zaposlenih u školama sa nepunim radnim vremenom.

2. Najznačajniji rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Otklanjanjem propusta u radu Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i ustanove obrazovanja i vaspitanja i visokoškolske ustanove, odmah po saznanju da je Zaštitnik građana pokrenuo postupak kontrole njihovog rada, velikom broju građana omogućeno je efikasnije ostvarivanje prava.
- 2.2. Postupajući po preporukama Zaštitnika građana, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja otklanjalo je propuste u radu, pa je sprovodilo nadzorne postupke nad radom prosvetnih inspektora jedinica lokalne samouprave, građanima dostavljalo tražene

³²⁷ „Службени гласник РС“, број 68/15.

³²⁸ „Службени гласник РС“, број 68/15.

³²⁹ „Службени гласник РС“, број 68/15.

³³⁰ „Службени гласник РС“, број 108/15.

³³¹ „Службени гласник РС“, број 86/15.

³³² „Службени гласник РС“, број 82/15.

³³³ „Службени гласник РС“, број 03/15.

³³⁴ Видети више у делу овог извештаја посвећеном правима детета.

³³⁵ „Службени гласник РС“, број 100/15.

³³⁶ „Службени гласник РС“, број 87/15.

informacije i preduzimalo mere radi utvrđivanja lične odgovornosti za načinjene propuste u radu.

2.3. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana, visokoškolska ustanova je otklonila propust u radu i obezbedila da Izorno veće donese odluku o predlogu za izbor kandidata u zvanje nastavnika.

2.4. Davanjem Mišljenja u postupku pripreme Zakona o udžbenicima, kao i preporuka tokom prethodnih godina, koje je Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja prihvatilo u najvećem delu, Zaštitnik građana je doprineo da se na kvalitetniji način uredi oblast ocene kvaliteta udžbenika i njihovog stavljanja u promet.

2.5. Zaštitnik građana je u 2015. godini u ovom resoru primio 131 pritužbu u kojima su podnosioci ukazivali na 149 povreda prava. U istom periodu okončao je rad na ukupno 151 predmeta primljenih u 2015. i ranijih godina. Od ukupno 34 postupaka koji su vođeni, 21 (61,76%) postupak je okončan upućivanjem preporuka u skraćenom kontrolnom postupku. U ostalim slučajevima, Zaštitnik građana vodio je kontrolni postupak i uputio devet preporuka, od kojih je prihvaćena jedna preporuka (11,11%), neizvršene četiri (44,44%), a u roku za izvršenje su četiri preporuke. Na osnovu broja utvrđenih (26) i otklonjenih (22) propusta³³⁷, efikasnost u ovoj oblasti je 84,62%.

3. Manjkavosti na državnom nivou

3.1. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, ustanove obrazovanja i vaspitanja i visokoškolske ustanove i dalje nisu dovoljno efikasni u odlučivanju i obaveštavanju građana povodom njihovih zahteva, iako postoji napredak u odnosu na prethodne godine.

3.2. Prosvetni inspektori Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja ne postupaju u svim slučajevima pravovremeno i efikasno i nedovoljno primenjuju nadzorna ovlašćenja u odnosu na organe kojima je povereno vršenje inspekcijskog nadzora, iako je u toj oblasti uočljiv pozitivan pomak.

3.3. Jedinice lokalne samouprave i Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, uprkos zakonskim obavezama, ne obezbeđuju finansijska sredstva za redovno obavljanje obrazovno vaspitne delatnosti, zbog čega su poslovni računi jednog broja škola u Srbiji godinama blokirani, a škole onemogućene da nesmetano pružaju usluge obrazovanja.

3.4. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja nije utvrdilo Nacionalni okvir kvalifikacija.

3.5. Položaj prosvetnih radnika je težak, a njihov rad nije dovoljno vrednovan.³³⁸

3.6. Pravo studenata na informisanost o njihovim pravima i mehanizmima zaštite nije u dovoljnoj meri ostvareno.

3.7. Inkluzivno obrazovanje dece i mladih sa invaliditetom i teškoćama u razvoju nije dovoljno razvijeno.³³⁹

3.8. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i Nacionalni savet za visoko obrazovanje nisu obezbedili objektivnu, sadržajnu i autoritativnu spoljašnju kontrolu rada visokoškolskih ustanova kada one dodeljuju stručne, akademske i naučne nazive, odnosno zvanja i vrše druga javna ovlašćenja, odnosno primenjuju zakone i na zakonima zasnovane propise.

³³⁷ Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

³³⁸ Видети више о томе: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/3643-2015-01-14-08-07-45>. Заштитник грађана је о положају просветних радника писао и у Годишњем извештају за 2014. годину.

³³⁹ Видети више у деловима овог извештаја посвећеним правима детета и омладини и спорту.

4. Najznačajnije preporuke, mišljenja i zakonodavne inicijative Zaštitnika građana po kojima nije postupljeno

4.1. Nije postupljeno po sledećim predlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave iz Godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2014. godinu:

- da **ministar prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** donese pravilnik kojim će se urediti polaganje ispita i sticanje licence za direktore ustanova obrazovanja i vaspitanja;
- da **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** preduzme sve mere kako bi se unapredio položaj prosvetnih radnika, kvalitet obrazovanja i ostvarivanje i zaštita prava učenika;
- da **Ministarstvo prosvete nauke i tehnološkog razvoja** utvrdi jedinstveni Nacionalni okvir kvalifikacija Srbije.

4.2. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja nije postupilo po preporukama Zaštitnika građana da bez odlaganja preduzme mere u cilju deblokade poslovnih računa Osnovne škole „Radica Ranković“ u Lozoviku i Tehničke škole u Obrenovcu.

4.3. Komisija za akreditaciju i proveru kvaliteta obrazovanja nije postupila po preporukama Zaštitnika građana da skladu sa rešenjem Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti dostavi traženu informaciju od javnog značaja na jedan od zakonom propisanih načina.

4.4. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i Nacionalni savet za visoko obrazovanje nisu postupili po mišljenju Zaštitnika građana da obezbede objektivnu, sadržajnu i autoritativnu spoljašnju kontrolu rada visokoškolskih ustanova kada one dodeljuju stručne, akademske i naučne nazive, odnosno zvanja i vrše druga javna ovlašćenja, odnosno primenjuju zakone i druge propise.

5. Obrazloženje

Izveštajni period u oblasti prosvete obeležila su unapređenja normativnog okvira, kroz donošenje više zakona i podzakonskih akata. Novim Zakonom o udžbenicima uređeno je pripremanje, odobravanje, izbor, izdavanje, povlačenje i praćenje udžbenika. Zakon uvodi nove udžbeničke kategorije, propisuje pravni osnov za besplatne udžbenike, ukida licence za izdavače i uvodi nove kategorije izdavača, novi postupak izbora udžbenika na četiri godine, uključujući Listu odobrenih udžbenika, nov način formiranja Kataloga odobrenih udžbenika. Zakonom se propisuje i donošenje Liste ocenjivača rukopisa udžbenika, uređuje postupak utvrđivanja sumnje na sukob interesa, sprečavanje i sankcionisanje korupcije prilikom postupka izbora udžbenika, propisuje maksimalnu maloprodajnu cenu udžbenika, uvodi menice kao sredstvo obezbeđenja koje se koristi za obezbeđivanje dostupnosti udžbenika. Donošenjem Zakona prevazilaze se problemi nastali u primeni Zakona o udžbenicima i drugim nastavnim sredstvima³⁴⁰, unapređuju se i uvode nova rešenja, a u cilju veće transparentnosti postupka odobravanja i izbora udžbenika, smanjenja rizika od korupcije u postupku izbora udžbenika, obezbeđivanja dostupnosti udžbenika za sve kategorije učenika itd. U tekst Zakona uvrštena je većina predloga Zaštitnika građana datih u Mišljenju na Nacrt zakona o udžbenicima, kao i preporuke koje je Zaštitnik građana prethodnih godina upućivao nadležnim organima u vezi sa ocenjivanjem kvaliteta udžbenika pre njihovog stavljanja u upotrebu i procesom javne nabavke udžbenika.³⁴¹

³⁴⁰ „Службени гласник РС“, број 72/09.

³⁴¹ Препоруке доступне на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/2110-2012-01-19-08-58-38>; <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/2595-2012-11-23-12-54-23>; и <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/3300-2014-05-13-13-18-20>.

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja započelo je rad na donošenju podzakonskih akata u skladu sa Zakonom o udžbenicima. Donet je Pravilnik o načinu i postupku izbora lica na listu ocenjivača, programu obuke za ocenjivače, etičkom kodeksu lica koja učestvuju u postupku odobravanja udžbenika i postupku imenovanja članova komisije za ocenu rukopisa udžbenika³⁴². Na ovaj način obezbeđeni su uslovi za početak primene Zakona u delu koji se odnosi na novi postupak odobravanja udžbenika.

Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju izmenjene su odredbe koje uređuju materiju broja i rasporeda ispitnih rokova, kao i pravo na finansiranje studija iz budžeta po isteku redovnog trajanja studija. Izmenom člana 90. Zakona o visokom obrazovanju koji uređuje oblast ispita i ispitnih rokova, propisano je da samostalna visokoškolska ustanovma statutom utvrđuje broj i termine održavanja ispitnih rokova. Na ovaj način je obezbeđeno da svaka samostalna visokoškolska ustanova ovo pitanje uredi na način koji će biti prilagođen određenim posebnostima i potrebama ustanove. Takođe, izmenom odredbi koje uređuju materiju finansiranja studija iz budžeta po isteku redovnog trajanja studija, proširen je krug lica koja imaju pravo da se finansiraju iz budžeta, najduže godinu dana od isteka redovnog trajanja studija.

Usvojenim izmenama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja brisana je odredba Zakona³⁴³, kojom je na poseban način bio uređen prestanak radnog odnosa nastavnika, vaspitača i stručnih saradnika u odnosu na ostale zaposlene u ustanovi. Novim zakonskim rešenjem, isti uslovi za prestanak radnog odnosa primenjuju se na sve zaposlene.

Pravilnikom o bližim uslovima za izbor direktora ustanova obrazovanja i vaspitanja, precizirani su uslovi za izbor direktora ustanova obrazovanja i vaspitanja - direktora predškolske ustanove i direktora osnovne i srednje škole. Međutim, ministar prosvete, nauke i tehnološkog razvoja još uvek nije propisao program ispita za direktora, način i postupak polaganja ispita, sastav i način rada komisije Ministarstva, odnosno nadležnog organa autonomne pokrajine pred kojom se polaže ispit za direktora. Nisu propisani ni sadržina ni izgled obrasca licence za direktora, sadržaj i način vođenja registra izdatih licenci za direktora, troškovi polaganja ispita, naknade za rad članova komisije i ostala pitanja u vezi sa polaganjem ispita i sticanjem licence za direktora.

Pravilnikom o listi stručnih, akademskih i naučnih naziva utvrđena je Lista naziva, sa naznakom zvanja odgovarajućeg stepena studija iz odgovarajućih obrazovno-naučnih i obrazovno-umetničkih oblasti. Listom stručnih, akademskih i naučnih naziva, pored naziva objavljenih u dosadašnjim pravilnicima, obuhvaćene su i izmene i dopune stručnih, akademskih i naučnih naziva koje je Nacionalni savet za visoko obrazovanje utvrdio tokom 2014. godine i na sednici održanoj u maju 2015. godine.

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja objavljuje na internet stranama liste slobodnih radnih mesta nastavnog i nenastavnog osoblja u osnovnim i srednjim školama u Republici Srbiji, kao i obezličene podatke o zaposlenima na radnim mestima nastavnog i nenastavnog osoblja u osnovnim i srednjim školama koji su zaposleni sa nepunom normom i za koje postoji obaveza ukрупnjavanja norme po Posebnom kolektivnom ugovoru. Ovakvim objavljivanjem podataka u svakom trenutku prikazuju se ažurne informacije direktno iz škola,

³⁴² „Службени гласник РС”, број 87/15.

³⁴³ Члан 144. став 2. закона.

objedinjuju u istu nacionalnu bazu i prikazuju se otvoreno i proverljivo za sve škole, nastavnike, predstavnike sindikata prosvetnih radnika i širu javnost.

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja potpisalo je Poseban kolektivni ugovor za zaposlene u osnovnim i srednjim školama i domovima učenika sa reprezentativnim sindikatima u prosveti. Potpisivanju Posebnog kolektivnog ugovora prethodio je štrajk prosvetnih radnika, a isti su u februaru potpisala dva od četiri reprezentativna sindikata. Druga dva reprezentativna sindikata odbila su da potpišu Poseban kolektivni ugovor i nastavili su štrajk do aprila 2015. godine, kada je on okončan nakon što su predstavnici Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i dva sindikata potpisali Sporazum uz posredovanje Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova.

U skladu sa Zakonom o visokom obrazovanju priznavanje strane visokoškolske isprave radi zapošljavanja, tj. profesionalno priznavanje sprovodi Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja preko ENIC/NARIC centra, koji je otpočeo sa radom 1.10. 2015. godine. Do početka rada ovog centra, u skladu sa Zakonom o visokom obrazovanju, oba postupka priznavanja stranih visokoškolskih isprava (akademsko i profesionalno priznavanje) sprovodile su samostalne visokoškolske ustanove. Početkom rada ENIC/NARIC centra, omogućena je potpuna primena Zakona o visokom obrazovanju u pogledu postupka priznavanja stranih visokoškolskih isprava.

U izveštajnom periodu, nastavljena je dobra saradnja između Zaštitnika građana i Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja. Ministarstvo na sve zahteve Zaštitnika građana odgovara blagovremeno i dostavlja tražene informacije, a nastavilo se s praksom da se sporna pitanja uspešno i efikasno razrešavaju na zajedničkim sastancima.

Prosvetni organi i ustanove u velikom broju slučajeva otklanjali su propuste u svom radu odmah po saznanju da je Zaštitnik građana pokrenuo postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti njihovog rada. Međutim, i u ovom izveštajnom periodu beleže se slučajevi u kojima organi i ustanove nisu blagovremeno, efikasno i u zakonom propisanim rokovima odgovarali na zahteve i podneske građana.

Iako postoji napredak u odnosu na prethodne godine, prosvetni inspektori Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, postupajući po prijavama građana na organe kojima je povereno vršenje inspekcijskog nadzora, ne preduzimaju u svim slučajevima zakonska ovlašćenja blagovremeno i efikasno.

U Republici Srbiji postoje škole čiji su poslovnii računi blokirani zbog toga što školama nisu preneti finansijska sredstva za izvršenje obaveza koje škole imaju po različitim osnovama. U junu 2015. godine, bili su blokirani računi 115 škola, pri čemu 111 škola zbog neizmirenih obaveza za koje, u skladu sa Zakonom o osnovama sistema obrazovanja, sredstva obezbeđuje jedinica lokalne samouprave.³⁴⁴ Nije uspostavljen efikasan sistem kojim bi se obezbedilo redovno i blagovremeno ispunjavanje obaveza ustanova obrazovanja i obaveza koje Republika Srbija i jedinice lokalne samouprave imaju prema ustanovama obrazovanja u skladu sa Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja. Na taj način ugrožava se redovno funkcionisanje ustanova obrazovanja i vaspitanja, obavljanje obrazovno - vaspitnog rada, ostvarivanje prava učenika na obrazovanje, prava zaposlenih iz radnog odnosa i prava trećih lica utvrđenih sudskim odlukama. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja

³⁴⁴ Према подацима Управе за трезор Министарства финансија, који су Заштитнику грађана достављени од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја на дан 15.6.2015. године.

nije otklonilo ove propuste, iako je Zaštitnik građana Ministarstvu uputio preporuke radi njihovog otklanjanja.

Iako već godinama najavljivan, a njegovo je donošenje preporučio i Zaštitnik građana, jedinstveni Nacionalni okvir kvalifikacija nije donet. Ovaj dokument treba da funkcionalno povezuje obrazovanje i tržišta rada.

Položaj prosvetnih radnika u 2015. godini bio je težak, imajući u vidu da je on 2014. godine dodatno oslabljen ekonomskim merama štednje. Njihov rad nije dovoljno vrednovan. Zakonom o izmenama i dopunama zakona o budžetskom sistemu³⁴⁵ propisano je da se u 2016. godini plate zaposlenima u ustanovama osnovnog i srednjeg obrazovanja i učeničkog standarda mogu povećati za 4%, a u ustanovama visokog i višeg obrazovanja i studentskog standarda za 2%.

Zaposleni u ustanovama obrazovanja i vaspitanja Zaštitniku građana obraćali su se zbog prestanka radnog odnosa, smanjenja fonda časova, nemogućnosti dopune norme radnog vremena i preuzimanja, zasnivanja radnog odnosa na neodređeno vreme, nepravilnosti u postupku sprovođenja konkursa za zasnivanje radnog odnosa, pokretanja disciplinskih postupaka, te nepriznavanja koeficijenta nakon naknadnog završetka studija. U izveštajnom periodu, Zaštitnik građana primio je i određeni broj pritužbi kojima je ukazano na zlostavljanje na radu, kao i pritužbi kojima je zatražena zaštita u skladu sa Zakonom o zaštiti uzbunjivača. Takođe, u odnosu na prethodne izveštajne periode, u ovom je povećan broj pritužbi na postupak izbora direktora ustanova, kao i postupke razrešenja direktora i imenovanja privremenih organa upravljanja ustanova.

Građani su u pritužbama Zaštitniku građana na rad visokoškolskih ustanova ukazivali na neblagovremeno postupanje po podnescima i zahtevima studenata i zaposlenih, kršenje kodeksa profesionalne etike od strane zaposlenih i probleme u vezi sa izdavanjem visokoškolskih isprava. Pritužbama je ukazivano i da na visokoškolskim ustanovama rade lica koja ne ispunjavaju uslove u pogledu obrazovanja i zvanja. Istovremeno, povećan je broj pritužbi na postupak izbora u zvanja nastavnika i saradnika na visokoškolskim ustanovama.

U ovom izveštajnom periodu studenti su se Zaštitniku građana obraćali povodom visine školarine i naknada koje plaćaju visokoškolskim ustanovama, problema sa kojima se suočavaju u postupku upisa na visokoškolske ustanove, ali i više nivoa studija, kao i različite studijske programe, te postupak dodele studentskih stipendija i vraćanja studentskih kredita. Studenti su neblagovremeno i nepotpuno obavešteni od strane organa visokoškolskih ustanova i univerziteta, kao i Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja o njihovim pravima i mehanizmima kojim ista mogu da zaštite, a po podnescima i zahtevima studenata organi neblagovremeno postupaju.

II OSTALE AKTIVNOSTI

Konferencija „Inkluzijada internacional 2015“

Predstavnici Zaštitnika građana učestvovali su na završnoj konferenciji projekta „Inkluzijada internacional 2015“. Projekat je informativno-edukativnog karaktera i koncipiran je tako da se kroz različite aktivnosti razmene primeri dobre prakse pružanja podrške studentima i mladima sa hendikepom. Cilj konferencije bio je kreiranje praktičnih politika u oblasti visokog obrazovanja i njihovo sprovođenje od strane donosioca odluka kako bi se smanjile socijalne barijere u visokom obrazovanju i poboljšao položaj studenata i mladih sa hendikepom u

³⁴⁵ „Службени гласник РС“, број 103/15.

društvu i akademskoj zajednici. Konferenciji su prisustvovali i ministar prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, predstavnici državnih organa i civilnog društva.

Radionica „Dalji koraci u implementaciji inkluzivnog obrazovanja“

Predstavnik Zaštitnika građana učestvovao je na radionici „Dalji koraci u implementaciji inkluzivnog obrazovanja“, koju je organizovalo Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i UNICEF, uz podršku Švajcarske agencije za razvoj. Radionici su prisustvovali predstavnici državnih institucija, organizacija civilnog društva i međunarodnih organizacija. Tema radionice bila je definisanje prioriteta u realizaciji inkluzivnog obrazovanja u oblasti inoviranja i revidiranja legislative i institucionalnih rešenja, zatim sistemsko inoviranje kompetencija nastavnika kao i načini i mere za unapređenje školskog etosa. Kao najbitniji prioriteti u jačanju institucionalnih kapaciteta prepoznati su rad interresorne komisije, uspostavljanje efektivnog sistema informisanja, kao i jasno definisanje razlike između pedagoških asistenata i ličnih pratilaca.

Konferencija „Intervencije zasnovane na dokazima i izazovi inkluzije“

Predstavnici Zaštitnika građana prisustvovali su konferenciju o posebnim obrazovnim potrebama pod nazivom „Intervencije zasnovane na dokazima i izazovi inkluzije“ koju su organizovali Britanski savet, Društvo defektologa Srbije i udruženje građana „Autizam – pravo na život“. Cilj konferencije bio je da istakne važnost inkluzivnog obrazovanja i adekvatne obuke svih koji rade sa grupama sa posebnim obrazovnim potrebama, kao i da se podele iskustva iz Velike Britanije i regiona, i ponude saveti i rešenja koji se mogu primeniti.

„Politike i praksa inkluzivnog obrazovanja u Srbiji“

Zamenica zaštitnika građana za prava osoba sa invaliditetom učestvovala je na okruglom stolu „Politike i praksa inkluzivnog obrazovanja u Srbiji“ koja je istovremeno bila i presek stanja, aktivnosti i izazova u oblasti inkluzije dece i mladih sa teškoćama u razvoju i invaliditetom, kao i predstavljanje primera dobre prakse inkluzivnog obrazovanja i aktivnosti Mreže podrške inkluzivnom obrazovanju i Grupe za socijalnu inkluziju u okviru Ministarstva prosvete.

Sastanak Zaštitnika građana sa predstavnicima reprezentativnog sindikata prosvetnih radnika

Zaštitnik građana razgovarao je u januaru 2015. godine sa predstavnicima Granskog sindikata prosvetnih radnika Srbije „Nezavisnost“ o poboljšanju položaja prosvetnih radnika u Srbiji i unapređivanju obrazovnog sistema i prava učenika. O razgovorima sa prosvetnim sindikatom „Nezavisnost“ Zaštitnik građana je obavestio ministra prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i podsetio na značaj socijalnog dijaloga.

III KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Iako je ispunio uslove da se upiše na Fakultet u statusu budžetskog studenta, upisan u statusu samofinansirajućeg studenta

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja nije otklonilo propuste zbog kojih je pritužilac upisan na visokoškolsku ustanovu u statusu samofinansirajućeg studenta, iako je ispunjavao propisane uslove za upis u statusu studenta čije se studije finansiraju iz budžeta Republike Srbije.

Pritužilac je polagao prijemni ispit na visokoškolskoj ustanovi i rangirao se na konkursu u okviru broja koji je utvrđen za upis budžetskih studenata. Međutim, visokoškolska ustanova zbog činjenice da je već jednom bio upisan kao budžetski student na istom nivou studija, ali na drugoj visokoškolskoj ustanovi, dozvolila je da upiše studije samo u statusu samofinansirajućeg studenta. Prilikom upisa, pritužilac nije imao upisan nijedan studijski

program, odnosno u tom trenutku nije bio student i ispunjavao je propisane uslove da bude upisan u statusu studenta koji se finansira iz budžeta. U postupku koji je sprovedo po prijavi pritužioca Ministarstvo nije otklonilo propust visokoškolske ustanove na koji je prijavom ukazano.

Ministarstvu su upućene preporuke da u saradnji sa visokoškolskom ustanovom preduzme mere, kako bi se otklonio propust i posledice propusta na štetu pritužioca. Zaštitnik građana prati postupanje po ovim preporukama.

Nedostatak kvoruma odlagao donošenje odluke o predlogu za izbor u zvanje redovnog profesora pet meseci

Izorno veće visokoškolske ustanove nije razmatralo niti donelo odluku o predlogu Komisije za pisanje izveštaja da pritužilac bude izabran u više naučno zvanje ni nakon pet meseci od kada su se stekli uslovi za odlučivanje o predlogu. Usled propusta u radu visokoškolske ustanove, podnosiocu pritužbe povređeno je pravo na rad, kao i pravo da u propisanoj proceduri u primerenom roku bude odlučeno o predlogu za njegov izbor u zvanje redovnog profesora. Nakon što je Zaštitnik građana uputio preporuku visokoškolskoj ustanovi, Izorno veće odlučilo je o predlogu Komisije.

Blokirani računi ustanove uzrok mnogih problema

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja načinilo je propuste u radu tako što nije blagovremeno preduzelo mere radi deblokade poslovnih računa dve ustanove obrazovanja koji su blokirani u postupku prinudnog izvršenja pravosnažnih i izvršnih presuda nadležnih sudova, radi naknade štete.

Zaštitnik građana utvrdio je da su računi škola u konkretnim slučajevima blokirani od 2013. godine, odnosno novembra 2014. godine, te da zbog toga škole ne mogu da obezbede normalno funkcionisanje i redovno i kvalitetno obavljanje obrazovno – vaspitnog rada. Iako su se više puta obraćale Ministarstvu i jedinicama lokalne samouprave, škole su ostale bez konkretnog odgovora kako i na koji način da u odsustvu sopstvenih sredstava otklone smetnju za redovan rad. Ministarstvo i jedinice lokalne samouprave prebacivale su odgovornost jedna na drugu.

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja nije postupilo po preporuci Zaštitnika građana da, po potrebi u saradnji sa drugim organima, bez odlaganja preduzme mere u cilju deblokade poslovnih računa škola.

IV PREDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA ORGANE UPRAVE

1. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da obezbedi da se na sve zahteve građana upućene Ministarstvu, ustanovama obrazovanja i vaspitanja i visokoškolskim ustanovama odgovara blagovremeno, efikasno i u zakonom propisanim rokovima.
2. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da obezbedi blagovremeno i efikasno postupanje prosvetnih inspektora.
3. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da obezbedi i uspostavi efikasan sistem za redovno i blagovremeno ispunjavanje obaveza ustanovama obrazovanja i vaspitanja, kao i obaveza koje Republika Srbija i jedinice lokalne samouprave imaju prema ustanovama obrazovanja i vaspitanja, a kako ne bi dolazilo do blokade poslovnih računa, odnosno kako bi se isti u slučaju blokade brzo i efikasno deblokirali.

4. **Ministarstvo prosvete nauke i tehnološkog razvoja** treba da utvrdi jedinstveni Nacionalni okvir kvalifikacija.
5. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da preduzme sve mere kako bi se unapredio položaj prosvetnih radnika, kvalitet obrazovanja i ostvarivanje i zaštitu prava učenika.
6. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i visokoškolske ustanove** treba da preduzmu mere u cilju informisanja studenata o njihovim pravima i mehanizmima zaštite istih.
7. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da intenzivira rad na potpunom uvođenju načela inkluzivnog obrazovanja u sve nivoe obrazovnog procesa.
8. **Ministar prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da donese pravilnik kojim će se urediti polaganje ispita i sticanje licence za direktore ustanova obrazovanja i vaspitanja.
9. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i Nacionalni savet za visoko obrazovanje** treba da obezbede objektivnu, sadržajnu i autoritativnu spoljašnju kontrolu rada visokoškolskih ustanova kada one dodeljuju stručne, akademske i naučne nazive, odnosno zvanja i vrše druga javna ovlašćenja, odnosno primenjuju zakone i na zakonima zasnovane propise.
10. **Nacionalni savet za visoko obrazovanje** treba da obezbedi da Komisija za akreditaciju i proveru kvaliteta obrazovanja postupi po preporukama Zaštitnika građana.

KULTURA I INFORMISANJE

I PREGLED STANJA

1. Najznačajnija postignuća države

- 1.1. Donet je Pravilnik o zaštiti maloletnika u oblasti pružanja medijskih usluga.³⁴⁶
- 1.2. Donet je Pravilnik o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga.³⁴⁷

2. Najznačajniji rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana Regulatorno telo za elektronske medije unapredilo je nadzor nad postupanjem emitera u konkretnom slučaju.
- 2.2. Zaštitnik građana je svojim medijskim istupima i u 2015. godini podigao svest o štetnosti tabloidizacije medija, države i društva, te pružio oslonac nezavisnom i objektivnom istraživačkom radu novinara i redakcija.
- 2.3. Zaštitnik građana je nastavio i u 2015. godini da svojim javnim istupanjima podstiče jačanje svesti o vezi između zaštite osnovnih ljudskih i građanskih prava i medijskih sloboda, da ukazuje na ozbiljne pretnje tim slobodama koje su posledica zloupotrebe medija, kao i na potrebu da društvo posveti značajniju pažnju tim pitanjima.
- 2.4. Zaštitnik građana je u 2015. godini u ovom resoru primio 34 pritužbi u kojima su podnosioci ukazivali na 30 povreda prava. U istom periodu, okončao je rad na ukupno 22 predmeta primljenih u 2015. i ranijih godina. Od ukupno 11 postupaka koji su vođeni, jedan postupak (9,09%) je okončan upućivanjem preporuka u skraćenom kontrolnom postupku. U ovom resoru u 2015. godini Zaštitnik građana nije uputio nijednu preporuku nakon

³⁴⁶ „Службени гласник РС“, број 25/15.

³⁴⁷ „Службени гласник РС“, број 55/15.

kontrolnog postupka. Na osnovu broja utvrđenih (1) i otklonjenih (1) propusta³⁴⁸, efikasnost u ovom resoru je 100%.

³⁴⁸ Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

3. Manjkavosti na državnom nivou

3.1. Ministarstvo kulture i informisanja i Regulatorno telo za elektronske medije ne sprovode adekvatnu kontrolu pružalaca medijskih usluga, niti izriču odgovarajuće mere i sankcije u slučaju kršenja zakona, iako je Regulatorno telo za elektronske medije otklanjalo propuste u radu u konkretnim slučajevima na koje je u postupcima kontrole ukazivao Zaštitnik građana.

3.2. Zbog sadržaja koje objavljuju mediji su i dalje izloženi pritiscima, a novinari i fizičkim napadima.

4. Najznačajnije preporuke, mišljenja i zakonodavne inicijative Zaštitnika građana po kojima nije postupljeno

4.1. Nije u potpunosti postupljeno po predlogu za poboljšanje položaja građana iz izveštaja Zaštitnika građana za 2014. godinu:

- da **Regulatorno telo za elektronske medije** treba da se stara o zaštiti maloletnika i poštovanju dostojanstva ličnosti u programima koji se prikazuju posredstvom radija i televizije i da preduzima zakonom predviđene mere prema emiterima koji ne postupaju u skladu sa zakonom.³⁴⁹

5. Obrazloženje

Pravilnik o zaštiti maloletnika u oblasti pružanja medijskih usluga i Pravilnik o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga sadrže odredbe kojima se štite ljudska prava i prava deteta u elektronskim medijima i detaljnije su uredili obaveze emitera radi poštovanja ljudskih prava i prava deteta. Posebno su značajne odredbe da se da se pružalac medijske usluge rukovodi najboljim interesima deteta³⁵⁰; da saglasnost roditelja za učešće deteta u programu ne oslobađa pružaoca medijske usluge odgovornosti za objavljeni sadržaj³⁵¹; da u programu nije dozvoljeno detetu „postavljati pitanja u vezi sa osetljivim porodičnim problemima ili u vezi s temom koja nije prikladna njegovom uzrastu ili ga izlagati situaciji koja kod njega može izazvati osećanje straha, stida, uznemirenosti ili besa“³⁵²; da dete ne može da učestvuje u programskom sadržaju koji se odnosi na porodični sukob u koji je ono neposredno ili posredno uključeno³⁵³; da su emiteri dužni da javnost obaveštavaju istinito, potpuno, objektivno i blagovremeno³⁵⁴; da se o tragičnim događajima izveštava bez senzacionalizma i uz poštovanje prava na privatnost i dostojanstvo³⁵⁵; da je zabranjeno emitovanje programskih sadržaja koji vređaju ljudsko dostojanstvo³⁵⁶, sadržaja koji zloupotrebljavaju lakovernost³⁵⁷ i govora mržnje³⁵⁸; i druge odredbe.

Zaštitnik građana je u protekloj godini primio znatan broj pritužbi građana koji su izrazili nezadovoljstvo postupanjem pojedinih emitera zbog prikazivanja rijaliti programa koji obiluju nasiljem i pornografskim sadržajem. Preventivnim delovanjem, saradnjom i vršenjem kontrolne uloge, Zaštitnik građana je uticao na efikasnost i zakonitost postupanja Regulatornog tela za elektronske medije prilikom kontrole rada emitera i zaštite ljudskih prava, posebno prava dece. Iako je Regulatorno telo za elektronske medije otklanjalo propuste u svom radu koje je utvrđivao i na koje je ukazivao Zaštitnik građana, nije uspostavljen

³⁴⁹ Видети више у делу овог извештаја посвећеном правима детета.

³⁵⁰ Члан 3. Правилника о заштити малолетника у области пружања медијских услуга.

³⁵¹ Члан 22. Правилника о заштити малолетника у области пружања медијских услуга.

³⁵² Члан 24. Правилника о заштити малолетника у области пружања медијских услуга.

³⁵³ Члан 26. Правилника о заштити малолетника у области пружања медијских услуга.

³⁵⁴ Члан 5-7. Правилника о заштити људских права у области пружања медијских услуга.

³⁵⁵ Члан 19. Правилника о заштити људских права у области пружања медијских услуга.

³⁵⁶ Члан 21. Правилника о заштити људских права у области пружања медијских услуга.

³⁵⁷ Члан 23-25. Правилника о заштити људских права у области пружања медијских услуга.

³⁵⁸ Члан 27. Правилника о заштити људских права у области пружања медијских услуга.

efikasan mehanizam nadzora nad primenom zakona od strane emitera i adekvatnog sankcionisanja za povrede ljudskih prava i prava deteta. Nadzorni organi (Ministarstvo kulture i informisanja i Regulatorno telo za elektronske medije) nedovoljno pokreću nadzorne postupke po službenoj dužnosti zbog povreda prava građana i prava deteta, a sankcije koje se emiterima izriču često nisu srazmerne stepenu povrede prava.

II KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Regulatorno telo za elektronske medije izreklo mere emiterima zbog kršenja zakona

Nakon pokretanja postupka kontrole od strane Zaštitnika građana, Regulatorno telo za elektronske medije je preduzelo mere iz svoje nadležnosti prema pružaocima medijskih usluga zbog emitovanja programskog sadržaja kojima su povređena ljudska prava, a naročito dostojanstvo ličnosti učesnika programa, a emiter postupao protivno Zakonu o javnom informisanju i medijima i pravilnicima koji uređuju zaštitu ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga i zaštitu maloletnika u oblasti pružanja medijskih usluga. Zaštitnik građana je posebno skrenuo pažnju na sadržaje koji mogu da naškode fizičkom, moralnom i mentalnom razvoju maloletnika. Pružaocima medijskih usluga, nakon pokretanja postupka Zaštitnika građana, izrečene su mere predviđene zakonom.

III PREDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA ORGANE UPRAVE

1. **Ministarstvo kulture i informisanja i Regulatorno telo za elektronske medije** treba da, odmah po saznanju o mogućem kršenju zakona od strane pisanih i elektronskim medija, preduzimaju zakonom predviđene mere u cilju zaštite prava građana i sankcionisanja nezakonitog postupanja.

MEDIJI I LJUDSKA I GRAĐANSKA PRAVA

U medijskoj sferi 2015. godinu su obeležile teškoće u primeni novih medijskih zakona³⁵⁹ i nastavak pritiska na novinare, uključujući i fizičke napade. Istovremeno, nisu rešeni raniji slučajevi ubistava novinara, kao ni nekoliko fizičkih napada na novinare.

Očekivanja da će povlačenje države iz vlasništva nad medijima i konkursno finansiranje sadržaja od javnog interesa iz opštinskih, gradskih, pokrajinskog i republičkog budžeta, definisani novim medijskim zakonima, bitno uticati na zaštitu javnog interesa u sferi informisanja u velikoj meri su obesmišljena načinom na koji su ti zakoni primenjeni u praksi.

Nakon prvih iskustava u primeni nove zakonske regulative ostaje ocena Zaštitnika građana iz Redovnog godišnjeg izveštaja za 2014. godinu da mediji u Srbiji „nisu slobodni u meri primerenoj za savremenu evropsku državu i društvo, niti za ovde već jednom dostignuti novi medijskih sloboda“.³⁶⁰

Takvo stanje neminovno utiče na ostvarivanje prava građana, posebno na pravo na brzo, objektivno i tačno informisanje. Zaštitnik građana nema neposredne nadležnosti u odnosu na medije i postupak može da vodi samo u onim slučajevima u kojima postoje prijave za nezakonito postupanje organa javne vlasti prema novinarima, ali ima obavezu da ukaže na probleme.

Primena novih medijskih zakona

³⁵⁹ Zakon o javnom informisanju i medijima, Zakon o elektronskim medijima i Zakon o javnim servisima, čija primena je počela 1. 7. 2015. godine.

³⁶⁰ Dostupno na:

http://www.ombudsman.rs/attachments/3733_Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202014.pdf.

U celini gledano, jasno je da samo donošenje seta novih medijskih zakona nije obezbedilo očekivani napredak i da bez preciznije podzakonske regulative i snažnijeg javnog društvenog pritiska bitnijeg poboljšanja neće biti.

Vlada je uspela da formalno privede kraju povlačenje države iz vlasništva nad medijima, sa izuzetkom dva velika dnevna lista, „Politike“ i „Večernjih novosti“, u kojima i dalje ima akcije. Kupce je, prema podacima Ministarstva kulture i medija, našlo trideset četiri od ukupno pedesetak medija u društvenom vlasništvu predviđenih za privatizaciju. Mediji koji nisu privatizovani, prema odredbama zakona, idu u stečaj.

Prema podacima kojima raspolažu novinarska udruženja i asocijacije³⁶¹, od 73 medijske kuće koje su u konačnom krugu privatizacije bile u vlasništvu države i lokalnih samouprava, prodate su 34. Od 39 medija koji nisu našli kupca do kraja prošle godine ugašeno je najmanje 13. Ostali će ili biti ugašeni ili će njihove akcije biti besplatno podeljene zaposlenima. Medijska udruženja i asocijacije oštro su protestovali zbog toga što je Agencija za privatizaciju, dajući prednost Zakonu o privatizaciji nad Zakonom o informisanju i medijima, praktično onemogućila zaposlene u neprivatizovanim medijima da besplatno podele akcije.³⁶² Umesto toga, Agencija za privatizaciju akcije je prenela u Akcionarski fond. Protesti medijskih udruženja i asocijacija ostali su bez odjeka.

Među formalno ugašenim medijima je i državna agencija Tanjug koja je, međutim, nastavila da radi nesmetano. Ostalo je nejasno na koji način ta agencija, u čijem priходу su do trenutka gašenja državne dotacije iznosile više od 70 odsto, opstaje uprkos formalnom gašenju i na osnovu čega posluje.

Novinarska udruženja i asocijacije imali su ozbiljne primedbe i na način na koji su pojedini mediji privatizovani, ali tim povodom nije bilo pokretanja sudskih postupaka.

Najviše prašine u javnosti podigla je prodaja čak sedam lokalnih medija u različitim gradovima jednom biznismenu. U nekoliko slučajeva lokalne medije je kupio za iznos koji je manji od iznosa novca koji su lokalne vlasti na konkursu za projektno finansiranje dodelile tim medijima neposredno uoči transakcija.

Povlačenje države iz vlasništva nad medijima prati uvođenje novog načina trošenja budžetskih sredstava namenjenih za informisanje. Ta sredstva sada je moguće dobijati samo putem javnih konkursa koje, na osnovu javnog interesa, raspisuju lokalne samouprave, pokrajina i Republika Srbija. Budući da o raspodeli novca odlučuju nezavisne komisije u kojima su i predstavnici medija, ovakav pristup ostavlja solidan prostor za efikasniju borbu za transparentnost celog procesa.

Komisije su često pri raspodeli vodile računa i o socijalnom momentu, pa su većem broju medija dodeljivane manje sume novca, kako bi im se omogućio kakav-takav opstanak. U nekoliko slučajeva lokalne samouprave su, prema navodima novinarskih udruženja i medijskih asocijacija, naprosto ignorisale odluke nezavisnih komisija.

Prema podacima Udruženja novinara Srbije (UNS) lokalne vlasti su, u proseku, za projektno finansiranje izdvajale jedan odsto lokalnog budžeta, što udruženja i asocijacije smatraju nedovoljnim. UNS je ponovo zatražio da se lokalne samouprave obavežu na obavezno izdvajanje dva odsto iz budžeta za ove namene, što podržavaju i ostala udruženja i asocijacije. Predstavnici organa javne vlasti, međutim, kažu da za donošenje ovakve odluke nema zakonskog osnova.

³⁶¹ Доступно на: <http://www.nuns.rs/info/activities/26123/privatizacija-tvoje-je-prezime-gasic.html>.

³⁶² Видети више у делу овог извештаја посвећеном правима националних мањина.

Ohrabruje činjenica da novinarska udruženja i asocijacije tesno sarađuju i prate sprovođenje konkursa za medijske sadržaje i da su često uspevala da blagovremeno onemogućie izigravanje zakona i duha medijskih reformi. Ali, striktno poštovanje javnog interesa i dalje nije obezbeđeno.

Tabloidizacija i govor mržnje

Mediji i dalje krše prava građana i služe se govorom mržnje, uprkos tome što medijska udruženja, samoregulatorno telo Savet za štampu i udruženja veoma oštro reaguju na takve pojave. Mehanizmi samoregulacije medija i dalje su prilično slabi i nedovoljno uticajni da bi u značajnijoj meri onemogućili ovakve pojave.

Regulatorno telo za elektronske medije (REM) nije uspeo da obezbedi primat javnom interesu u ključnim RTV stanicama, pa je Srbija suočena sa dominacijom takozvanih rijaliti sadržaja koji su ispod svakog moralnog i civilizacijskog nivoa. Gledanost tih šou programa je velika, a REM u toku 2015. godine njihovo emitovanje nije uspeo da ograniči na 23 sata uveče, pa su i dalje dostupni gledaocima svih uzrasta tokom celog dana.

Kampanje protiv ličnosti ili organizacija, zasnovane mahom na polu-informacijama ili potpunim lažima, dobile su novi zamah, a mehanizmi koji bi mogli da ih blokiraju nisu razrađeni. Medijska udruženja i asocijacije redovno osuđuju ovakve postupke, ali konkretnih efekata nema.

Odlivanje informacija o istragama koje su u toku ostalo je uobičajena praksa koju različiti centri moći koriste kako bi uticali na ishod samih istraga. Selektivno plasiranje informacija i polu-informacija u javnost nije moguće bez podrške ili direktnog učešća predstavnika organa javne vlasti (tužilaštva, policije), ali zbog toga do sada niko nije snosio posledice.

Napadi i pritisci na novinare

Zabrinutost izaziva i činjenica da se novinarska udruženja i dalje žale na prikrivene pritiske na medije (kroz ograničavanje dostupnosti oglasima i druge mere uticaja na poslovanje medija). Najviši predstavnici javne vlasti i dalje o medijima i novinarima čije izveštavanje im se ne dopada javno govore kao o „subverzivnim elementima“.

U toku prošle godine, broj fizičkih napada i drugih oblika pritisaka na novinare ponovo je počeo da raste. Registar koji je formiran na sajtu NUNS-a pokazuje da je 2015. godine bilo ukupno 38 takvih napada, dok ih je 2013. i 2014. bilo po 23. Prošle godine je, prema tom registru, bilo ukupno 11 fizičkih napada na novinare, tri napada na imovinu novinara, 21 verbalna pretnja i tri slučaja koja su okarakterisana kao pritisak na novinare.

Novinarska udruženja i asocijacije sve češće se žale na postupke organa prema izveštačima koji obavljaju svoj posao. Karakterističan je slučaj fizičkog ometanja rada ekipe portala „Istinomer“ koju je Komunalna policija onemogućila da snimi prilog o radovima na gradilištu „Beograda na vodi“. Zaštitnik građana je tim povodom vodio postupak i utvrdio da je Komunalna policija za samo desetak minuta načinila 30 nezakonitosti i nepravilnosti u postupanju prema novinarima i uputio javnu preporuku za razrešenje načelnika Komunalne policije Grada Beograda zbog tog događaja.

Krajem prošle godine NUNS je zatražio smenu Bratislava Gašića, ministra odbrane, zbog seksističkog komentara na račun novinarku TV B92. Premijer je oštro osudio ministrovu izjavu i najavio njegovu smenu, koja je realizovana početkom februara 2016. godine.

LJUDSKA PRAVA U OČIMA MEDIJA

Rezultati istraživanja „Percepcija javnosti u vezi sa pravima ranjivih grupa u Republici Srbiji i poznavanje nadležnosti i percepcija rada Zaštitnika građana“³⁶³ koje je za potrebe Zaštitnika građana u martu 2015. godine sproveo CESID, govore da građani Srbije ne pokazuju visok nivo zadovoljstva odnosom države prema ljudskim pravima i načinom na koji se ona štite. Skoro dve trećine ispitanika (60%) smatra da država Srbija malo ili nimalo vodi računa o poštovanju ljudskih prava. Petina žena - ispitanica smatra da su im prava kršena jer su pripadnice te grupe, a veliki procenat osoba sa invaliditetom, čak 70%, veruje da su im prava kršena zato što su pripadnici „nevidljive“ grupe. Građani najmanje pažnje pridaju pravima LGBTI populaciji i pritvorenici, pokazalo je istraživanje.

Žene u očima medija

U pojedinim medijima informacije o nasilju, u kojima su neke žene završile i sa teškim povredama i smrću, predstavljene su čak u šaljivim tonovima. Tako su se informacije o televizijskom voditelju, koji je navodno bio nasilan prema svojoj partnerki, nalazile u rubrikama „zabava“, „poznate ličnosti“, uz „duhovite“ opaske o događaju („Tvrdim da je A.M. zaslužila da je udare“³⁶⁴, „Ljudi podržavaju to što sam tukao A.M.“³⁶⁵, „H. D. pretukao J. i poručio: Zaslužila je da je odvalim od života!“³⁶⁶, „Baletan siledžija urlao i davio glumicu. Kurvo, ubiću i tebe i tvog švalera!“³⁶⁷).

Pojedini tekstovi o pretučenim ženama obiluju opisima ljubavi, sudbine, okićeni najtitimnijim detaljima života partnera, ali ne i spremnošću da objasne kako je zajednica mogla da spreči tragediju, kako žene da postupe ako se nađu u sličnoj situaciji, koje državne institucije su dužne da pomognu da do tragedije ne dođe.

Žene, imenom i prezimenom, dominiraju i u tekstovima koji ismevaju njihov ponižavajući društveni status ili pak otvoreno govore o prostituciji („T. A.: Političari najbolje plaćaju“³⁶⁸). Imena političara, potencijalnih mušterija i ostalih muškaraca iz javnog života se i dalje drže u tajnosti, što govori o duboko ukorenjenim predrasudama i nerazumevanju ovakvih pojava i u glavama onih koji pišu ove tekstove.

Deca u očima medija

I u ovoj godini mediji govore o međuvršnjačkom nasilju i nasilju nad decom, položaju maloletnih prestupnika, nemogućnosti školovanja najsiriomašnjih, a sve češće otvaraju tabu teme poput pedofilije i incesta. I dalje se događa da se objavljuju fotografije dece potpisane imenom i prezimenom. Pravo na zaštitu identiteta, na koje bi u slučajevima dece žrtava trebalo da se obrati posebna pažnja, ne poštuje se u potrebnoj meri.

Žeđ za senzacijama i nepoznavanje razvojnog procesa dece dovode do tabloidnih naslova, koji daju iskrivljene i netačne sudove o deci („Poražavajuće: za decu u Srbiji silovanje je ispravno!“³⁶⁹). U borbi za tiražom objavljuju se informacije koje na najgrublji način mogu da utiču na pravilan razvoj i direktno predstavljaju kršenje prava dece. Pozitivni primeri naročito uspešnih đaka i nosioca medalja sa svetskih takmičenja, osim trenutnih obećanja i pohvala, ne izazivaju dužu pažnju medija. U tekstovima se gotovo ne vidi uticaj obrazovno-vaspitnih

³⁶³Доступно на: <http://zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izdavacka-delatnost/4174--2015>.

³⁶⁴ Изјава политичара у забавној емисији ТВ Пинк 11.4, пренео дневни лист Ало, 18. 4. 2015.

³⁶⁵ Интернет страница часописа Свет, 21. 2. 2015. „На улици ми прилазе људи и пружају ми подршку. Нормално се крећем и, као што видите, излазим, али ниједном нисам имао никакав проблем“, рекао је С. за Ало на отварању кафане коју промовише.

³⁶⁶ Интернет страница Свет, 13. 4. 2015.

³⁶⁷ Курир, 5. 8. 2015.

³⁶⁸ Блиц, 1. 12. 2015.

³⁶⁹ Курир, 26. 3. 2015.

ustanova u njihovom razvoju, uspeh se tumači ličnim sposobnostima i velikom podrškom porodice.

Romska populacija u očima medija

Glavna odlika pristupa medija u izveštavanju o romskoj populaciji je kratka, neutralna forma koju daju zvanični izvori. Sadržaj govori uglavnom o njihovom veoma teškom materijalnom položaju i socijalnom statusu. Romska populacija se u pojedinim tekstovima predstavlja kao tinjajući izvor stalnih problema, korisnici socijalne pomoći iz potencijalno kriminogenih sredina („Užas u smederevu: Rom obljudio devojčicu”³⁷⁰).

U komentarima čitalaca u elektronskim medijima Romi se često označavaju kao nepravедно privilegovani u državi za razliku od ostalih građana. Ovakvi komentari i dalje nisu sankcionisani od strane redakcija. Regulatorna tela, na žalost, ni u 2015. godini nisu u dovoljnoj meri reagovala na emisije u kojima je romska populacija izložena podsmehu.

Lica sa mentalnim smetnjama u očima medija

Tekstovi o licima sa mentalnim smetnjama su i dalje primeri predrasuda i neznanja („Ko je odgovoran što opasni psihijatrijski bolesnici šetaju ulicom?”³⁷¹). Objavljaju se podaci iz zdravstvenih kartona pacijenata, što je nedopustivo, dok sud zdravstvenih radnika koji se bave ovom tematikom i koji objašnjava pravu prirodu psihijatrijske bolesti, nije dovoljno vidljiv u medijima. Preventiva psihijatrijskih bolesti u medijima izgubila je bitku u znatizelji za podacima iz bolničkih kartona, čije iznošenje predstavlja najgrublje kršenje ljudskih prava.

Izbeglice/migranti u očima medija

Većina medija je u 2015. godini pozitivno predstavljala napore državnih organa da pomognu izbeglicama/migrantima koji su prolazili kroz našu zemlju, posebno napore Komesarijata za izbeglice i migracije i Ministarstva unutrašnjih poslova. Slike policajca koji grli sirijskog dečaka („Policajac nežnog srca: Ko je čovek koji je oduševio svet svojom dobrotom”³⁷²) i majki sa decom u zbegu obiše su svet. Veliki prostor u medijima posvećen je strahovanjima izbeglica za život i budućnost. Humanost koja je iskazana kod prihvata izbeglica zamaglila je donekle činjenicu da su državni organi činili propuste u njihovom zbrinjavanju.

LGBTI populacija u očima medija

Održavanje Parade ponosa 2015. godine prošlo je bez incidenta, sa jakom policijskom zaštitom, prenela je većina medija. Tekstovi o otpuštanju Helene, transrodne majorke iz Vojske Srbije i prebijanje bivšeg člana neonacističke organizacije Nacionalni stroj, takođe transrodne osobe, DeJane Pospiš, i njihovo istupanje u javnosti uzburkali su javno mnjenje. Tema transrodnih osoba postala je vidljivija u odnosu na prava ostalih pripadnika LGBTI populacije., potvrđujući još jednom značaj medija u osvetljavanju položaja marginalizovanih i ranjivih grupa.

OMLADINA I SPORT

I PREGLED STANJA

1. Najznačajnija postignuća države

³⁷⁰ Вечерње новости, 16. 3. 2015.

³⁷¹ РТС, 30. 6. 2015.

³⁷² Блиц, 10. 9. 2015.

- 1.1. Donet je Zakon o sportu.³⁷³
- 1.2. Doneta je Nacionalna strategija za mlade.³⁷⁴
- 1.3. Donet je Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za mlade za period od 2015. do 2017. godine.³⁷⁵

2. Najznačajniji rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Davanjem Mišljenja u postupku pripreme Zakona o sportu, koje je Ministarstvo prihvatilo u najvećem delu, Zaštitnik građana je doprineo unapređenju stručnog rada u sportu i poboljšanju položaja sportista.³⁷⁶
- 2.2. Upućivanjem Inicijative za izmene i dopune Zakona o sportu, Zaštitnik građana je unapredio oblast ugovaranja između sportskih klubova/organizacija i maloletnih sportista.³⁷⁷
- 2.3. Zaštitnik građana je u 2015. godini u ovom resoru primio osam pritužbi u kojima su podnosioci ukazivali na sedam povreda prava. U istom periodu, okončao je rad na ukupno 10 predmeta primljenih u 2015. i ranijih godina. Od ukupno tri postupka koji su vođeni, jedan postupak je okončan (33,33%) upućivanjem preporuka u skraćenom kontrolnom postupku. U ovom resoru u 2015. godini Zaštitnik građana nije uputio nijednu preporuku nakon kontrolnog postupka. Na osnovu broja utvrđenih (1) i otklonjenih (1) propusta³⁷⁸, efikasnost u ovom resoru je 100%.

3. Manjkavosti na državnom nivou

- 3.1. I pored činjenice da četvrtinu nezaposlenih u Republici Srbiji čine mladi, država nije donela celovit programi za zapošljavanje, obrazovanje i stručno usavršavanje mladih.³⁷⁹
- 3.2. Nisu uspostavljeni adekvatni mehanizmi za informisanje mladih, kao ni primeren i delotvoran sistem prevencije, podrške i pomoći mladima u borbi protiv bolesti zavisnosti i svih oblika nasilja, odnosno zaštite mentalnog i reproduktivnog zdravlja.
- 3.3. Država nije obezbedila mladim osobama, kao posebno osetljivoj populaciji, da se zdravstveno osiguravaju na teret budžeta Republike Srbije kada ne mogu biti osigurani po drugim osnovima.
- 3.4. Obuhvat mladih visokim obrazovanjem je nizak.³⁸⁰
- 3.5. Snižena je dostupnost srednjeg i visokog obrazovanja mladima iz osetljivih društvenih grupa.³⁸¹
- 3.6. Inkluzivno obrazovanje dece i mladih sa teškoćama u razvoju nije dovoljno razvijeno.

4. Najznačajnije preporuke, mišljenja i zakonodavne inicijative Zaštitnika građana po kojima nije postupljeno

³⁷³ „Службени гласник РС“, број 10/16.

³⁷⁴ „Службени гласник РС“, број 22/15.

³⁷⁵ „Службени гласник РС“, број 70/15.

³⁷⁶ Мишљење Заштитника грађана, доступно на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/4326-2015-09-23-12-09-50>.

³⁷⁷ Иницијатива је доступна на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/zakonske-i-druge-inicijative/3064-2013-10-29-13-04-54>.

³⁷⁸ Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

³⁷⁹ Доступно на: <http://www.mos.gov.rs/vesti/aktivnosti/predstavljen-novi-projekat-ministarstva-omladine-i-sporta-inicijativa-za-zapostljavanje-mladih-u-srbiji/?lang=lat>.

³⁸⁰ Мање од 23% грађана старости од 30 до 34 године има високо образовање, податак из Стратегије развоја образовања у Србији до 2020. године („Службени гласник РС“, број 107/12).

³⁸¹ Национална стратегија за младе за период од 2015. до 2025. године.

4.1. Nije postupljeno po predlogu za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave iz Godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2014. godinu:

- da nadležni organi i službe donesu celovite programe za zapošljavanje, obrazovanje i stručno osposobljavanje mladih;
- da Ministarstvo zdravlja razmotri mogućnost da se mlade osobe, kao posebno osetljiva populacija, zdravstveno osiguravaju kao članovi porodice osiguranika, odnosno na teret budžeta Republike Srbije, kada ne mogu biti osigurani po drugim osnovima.

4.2. U Predlog zakona o sportu nisu uneti predlozi iz Mišljenja Zaštitnika građana koji se odnose na obezbeđivanje troškova utvrđivanja zdravstvene sposobnosti iz obaveznog zdravstvenog osiguranja za decu do 18 godina, kao ni odredbe koje se odnose na obaveze registratora prilikom registracije sportskih udruženja.

5. Obrazloženje

Zakon o sportu značajno unapređuje postojeća zakonska rešenja i podstiče razvoj sporta u Republici Srbije, afirmiše bavljenje sportom, pruža veću zaštitu prava i interesa sportista, naročito maloletnih sportista i pruža osnov za razvoj i unapređenje stručnog rada u oblasti sporta, posebno lica koji se bave sportskim radom dece i mladih. U zakonski tekst uneta je većina predloga iz Mišljenja Zaštitnika građana, posebno u delu koji se odnosi na zaštitu sportista, dece, zaštitu od diskriminacije, unapređivanje ženskog sporta i položaja žena u sportu, prekršajne sankcije. U Zakon su, na osnovu Mišljenja Zaštitnika građana, unete i odredbe kojima se garantuje pravo na odluku i pravni lek prilikom odlučivanja o zahtevu za dodelu nacionalnog priznanja i novčane nagrade, čime se doprinosi načelu zakonitosti i pravne sigurnosti.

U Zakon nisu unete sugestije iz Mišljenja Zaštitnika građana koje se odnose na obezbeđivanje troškova utvrđivanja zdravstvene sposobnosti iz obaveznog zdravstvenog osiguranja za decu do 18 godina. Zaštitnik građana ukazao je da je neophodno da svako dete do 18 godina bude obuhvaćeno obaveznim zdravstvenim osiguranjem podsećajući da se u pravnom sistemu Srbije detetom smatra svaka osoba mlađa od 18 godina i da svakom detetu pripada pravo na najviši mogući standard zdravlja i zdravstvene zaštite, te da je suprotno zakonu da se deca usled uzrasta dovode u nejednak položaj u pogledu prava koja im pripadaju. Zakon ne sadrži ni odredbe koje propisuju obaveze registratora prilikom registrovanja sportskih organizacija, a koje je Zaštitnik građana predložio u cilju veće zaštite sportskih organizacija prilikom registrovanja.

Na osnovu Inicijative za izmene i dopune Zakona o sportu, koju je Zaštitnik građana uputio Ministarstvu omladine i sporta još 2013. godine, u Zakon o sportu unete su odredbe kojima je uređen način i postupak zaključivanja ugovora između sportskih organizacija/klubova i maloletnih sportista u cilju zaštite najboljih interesa dece i zaštite dece od iskorišćavanja.

Vlada je donela Nacionalnu strategiju za mlade za period od 2015. do 2025. godine (dalje NSM) koja ima za cilj unapređenje zapošljivosti i zaposlenosti mladih. NSM utvrđuje osnovne principe i očekivane rezultate delovanja svih subjekata omladinske politike ka unapređenju društvenog položaja mladih i stvaranju uslova za ostvarivanje prava i interesa mladih u svim oblastima. NSM teži obezbeđivanju uslova koji će omogućiti mladima da u potpunosti dostignu svoje potencijale i aktivno učestvuju u društvu. U realizaciji NSM učestvuju mladi, Ministarstvo omladine i sporta, ministarstva nadležna za posebne oblasti u omladinskom

sektoru i svi drugi značajni činioci, pri čemu Ministarstvo usmerava i prati sprovođenje NSM na lokalnom nivou.

Četvrtinu ukupnog broja nezaposlenih u Srbiji čine mladi između 20 i 29 godina, od kojih samo 14,7% ima završen fakultet, a 50,8% srednju školu.³⁸²

Mladima sa invaliditetom i teškoćama u razvoju ne stoje na raspolaganju odgovarajuće usluge i mere podrške u obrazovanju. Nisu dovoljno razvijene usluge podrške u preduniverzitetskom i univerzitetskom obrazovanju, zasnovane na načelu inkluzivnog obrazovanja i socijalnog uključivanja, koje doprinose poboljšanju uslova školovanja mladih sa invaliditetom i teškoćama u razvoju, povećavaju obuhvat mladih srednjim i visokim obrazovanjem i obezbeđuju im jednake mogućnosti za studiranje i uključivanje u društvene i životne tokove.

Nedovoljno su razvijene usluge prevencije bolesti zavisnosti i rizičnog ponašanja mladih, usluge pomoći i podrške mladima u posebno osetljivim situacijama, prevencije i zaštite mentalnog i reproduktivnog zdravlja. Veliki broj mladih izložen je brojnim faktorima rizika po njihovo fizičko i mentalno zdravlje: izloženost nasilju u različitim sredinama (školi, zajednici, porodici) i stresu (više od polovine srednjoškolaca je u poslednje dve godine bilo izloženo makar jednom stresogenom događaju³⁸³); visoka stopa konzumiranja alkohola i duvana; neadekvatna briga o svom zdravlju (posebno reproduktivnom); zavisnost od igara na sreću; i slično.³⁸⁴

II KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Bez odluke o zahtevu za dodelu nacionalnog priznanja

Postupajući po pritužbi sportistkinje na rad Ministarstva omladine i sporta zbog neodlučivanja po zahtevu za dodelu nacionalnog priznanja, Zaštitnik građana je utvrdio da postupak odlučivanja o dodeli nacionalnog priznanja nije zakonski uređen, jer nije propisana procedura predlaganja i odlučivanja, kao ni pravni lek na donetu odluku što daje mogućnost za brojne zloupotrebe. Stoga je Zaštitnik građana uputio mišljenje Ministarstvu u kojem je, između ostalog, ukazao na potrebu da se odredbe Nacrta zakona o sportu koje regulišu nacionalna sportska priznanja, nagrade i stipendije dopune, tako što će se urediti postupak odlučivanja i propisati pravo na odluku i pravni lek. Ministarstvo je prihvatilo Mišljenje i uvrstilo ove odredbe u tekst Zakona o sportu.

III PREDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA ORGANE UPRAVE

1. **Ministarstvo omladine i sporta, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da uspostave adekvatne mehanizme za informisanje mladih i usluge i službe za prevenciju i podršku mladima u borbi protiv bolesti zavisnosti i svih oblika nasilja, odnosno zaštite mentalnog i reproduktivnog zdravlja.
2. **Ministarstvo zdravlja** treba da obezbedi da se mlade osobe, kao posebno osetljiva populacija, zdravstveno osiguravaju kao članovi porodice osiguranika, odnosno na teret budžeta Republike Srbije, kada ne mogu biti osigurani po drugim osnovima.
3. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da intenzivira aktivnosti kako bi što većem broju mladih bilo dostupno visoko obrazovanje.

³⁸² Национална стратегија за младе за период од 2015. до 2025. године.

³⁸³ Национална стратегија за младе за период од 2015. до 2025. године.

³⁸⁴ Национална стратегија за младе за период од 2015. до 2025. године.

4. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da intenzivira aktivnosti kako bi srednje i visoko obrazovanje učinio dostupnim mladima iz osetljivih društvenih grupa.
5. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da intenzivira aktivnosti na primeni načela inkluzivnog obrazovanja u svim nivoima obrazovnog procesa, uključujući i visoko obrazovanje.
6. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da preduzmu sve neophodne mere kako bi se unapredio položaj i poboljšali uslovi za studiranje i život studenata sa hendikepom.
7. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstvo omladine i sporta i Nacionalna služba za zapošljavanje** treba da donesu celovite programe za zapošljavanje i stručno usavršavanje mladih.
8. **Ministarstvo omladine i sporta** treba da pripremi izmene Zakona o sportu kako bi se obezbedile usluge zdravstvene zaštite maloletnim sportistima u punom obimu, u skladu sa Mišljenjem Zaštitnika građana.
9. **Ministarstvo omladine i sporta** treba da pripremi izmene Zakona o sportu kojim bi se propisale obaveze registratora prilikom registrovanja sportskih organizacija, u skladu sa Mišljenjem Zaštitnika građana.

3.9. RESOR ZDRAVLJA

I PREGLED STANJA

1. Najznačajnija postignuća države

- 1.1. Donet je Zakon o izmenama Zakona o zdravstvenom osiguranju.³⁸⁵
- 1.2. Donet je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti.³⁸⁶
- 1.3. Donet je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti.³⁸⁷
- 1.4. Republički fond za zdravstveno osigura omogućio je preko svog veb sajta proveru statusa podnetih zahteva za isplatu bolovanja.³⁸⁸
- 1.5. Zaključen je Poseban kolektivni ugovor za zdravstvene ustanove čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave.³⁸⁹
- 1.6. Počeo je sa radom Budžetski fond za lečenje oboljenja, stanja ili povreda koje se ne mogu uspešno lečiti u Republici Srbiji
- 1.7. Zdravstvo Srbije napredovalo je za šest stepenica, sa ubedljivo poslednjeg mesta na Evropskom zdravstvenom potrošačkom indeksu (*Euro Health Consumer Index*).³⁹⁰

2. Najznačajniji rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Postupanjem po mišljenju Zaštitnika građana, donet je Zakon o izmenama Zakona o zdravstvenom osiguranju, kojim je izmenjen način isplate dela naknade zarade u slučaju

³⁸⁵ „Службени гласник РС”, број 96/15.

³⁸⁶ „Службени гласник РС”, број 106/15.

³⁸⁷ „Службени гласник РС”, број 36/15.

³⁸⁸ Доступно на: <http://www.rfzo.rs/index.php/osiguranalica/pregled-naknada-zarade>.

³⁸⁹ „Службени гласник РС”, број 1/15.

³⁹⁰ Видети Годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину.

privremene sprečenosti za rad zbog bolesti ili komplikacije u vezi sa održavanjem trudnoće, a koji se obezbeđuje iz budžeta Republike.³⁹¹

2.2. Postupanjem po preporuci Zaštitnika građana³⁹², Republički fond za zdravstveno osiguranje je na svojoj zvaničnoj internet stranici otvorio novu rubriku koja sadrži informacije u vezi sa isplatom naknade zarade trudnicama i svim ostalim osiguranicima za vreme privremene sprečenosti za rad zbog bolesti počev od 31. dana privremene sprečenosti.³⁹³

2.3. Postupanjem po preporukama Zaštitnika građana, Ministarstvo zdravlja je podnelo inicijativu za izmenu propisa da se deo sredstava koje roditelji novorođenčadi uplaćuju u budžet Republike Srbije, na ime takse za dobijanje saglasnosti za izvoz krvi iz pupčanika, usmeri u svrhu završetka i otpočinjanja sa radom javne banke krvi iz pupčanika u Srbiji u Institutu za majku i dete „Dr Vukan Čupić“.³⁹⁴

2.4. Zaštitnik građana uputio je mišljenje Ministarstvu zdravlja da je neophodno da inicira izmenu i dopunu Zakona o zdravstvenom osiguranju, kako bi se osiguranim licima koja primaju hemioterapiju, zračnu terapiju ili obavljaju hemodijalizu, omogućilo ostvarivanje prava na naknadu troškova prevoza bez obzira na udaljenost zdravstvene ustanove.³⁹⁵

2.5. Zaštitnik građana uputio je mišljenje Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje i Poreskoj upravi da je neophodno rešavanje problema prolongiranja ostvarivanja prava trudnica na naknadu za vreme privremene sprečenosti za rad, u slučajevima kada je poslodavcima osiguranica odobreno odlaganje plaćanja dospelih doprinosa za zdravstveno osiguranje.³⁹⁶

2.6. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana unapređen je rad Komore medicinskih sestara i zdravstvenih tehničara u postupcima po zahtevima za upis u Imenik članova komore i izdavanje licenci zdravstvenim radnicima.³⁹⁷

2.7. Zaštitnik građana doprineo je povećanju svesti i širenju znanja o pravima pacijenata, s posebnim akcentom na zdravstvenu zaštitu romske i druge dece, kroz obuke pedijataru i patronažnih sestara iz primarne zdravstvene zaštite i razvojnih savetovališta iz 10 opština sa velikim brojem romske dece.

2.8. Zaštitnik građana je u 2015. godini u ovom resoru primio 171 pritužbu u kojoj su podnosioci ukazivali na 165 povreda prava. U istom periodu okončao je rad na ukupno 171 predmetu primljenom u 2015. i ranijih godina. Od ukupno 23 postupka koji su vođeni, devet (39,13%) postupaka je okončano upućivanjem preporuka u skraćenom kontrolnom postupku. U ostalim slučajevima, Zaštitnik građana vodio je kontrolni postupak i uputio devet preporuka, od kojih je prihvaćeno devet (100%). Na osnovu broja utvrđenih (18) i otklonjenih (18) propusta³⁹⁸, efikasnost u ovom resoru je 100%.

³⁹¹ Више видети у делу овог извештаја посвећеном родној равноправности и ЛГБТИ.

³⁹² Доступно на: <http://zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/3796-2015-04-16-08-39-50>.

³⁹³ Доступно на: <http://www.rfzo.rs/index.php/osiguranalica/57-bolovanja>.

³⁹⁴ Доступно на: <http://www.zastitnik.gov.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/4589-2016-02-05-12-05-43>.

³⁹⁵ Доступно на: <http://www.zastitnik.gov.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/4171-2015-06-12-10-47-01>.

³⁹⁶ Доступно на: <http://www.zastitnik.gov.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/4445-2015-12-01-10-48-52>.

Више видети у делу овог извештаја посвећеном родној равноправности и ЛГБТИ.

³⁹⁷ Доступно на: <http://www.zastitnik.gov.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/3783-2015-04-09-08-49-20>.

³⁹⁸ Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклонjenih пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

3. Manjkavosti na državnom nivou

3.1. Značajnom broju zaposlenih i članova njihovih porodica, zbog nesavesnosti obveznika doprinosa – poslodavaca i nedovoljno efikasnog mehanizma saradnje i razmene informacija između nadležnih organa, i dalje nije omogućeno korišćenje zagarantovanih prava na zdravstveno osiguranje i zdravstvenu zaštitu.

3.2. Umesto da obezbedi preduslove za sprovođenje Zakona o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva³⁹⁹, Ministarstvo zdravlja je iniciralo produžetak roka za donošenje neophodnih propisa, kao i odlaganje početka primene Zakona o izmenama Zakona o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva.⁴⁰⁰

3.3. Ni nakon šest godina od donošenja Zakona o transplantaciji ćelija i tkiva⁴⁰¹, u Republici Srbiji nije osnovana i otpočela sa radom javna banka ćelija i tkiva.

3.4. Sistem zaštite prava pacijenata ustanovljen Zakonom o pravima pacijenata⁴⁰², nije u potpunosti zaživeo u praksi.

3.5. U razmaku kraćem od mesec dana dva puta je izmenjen i dopunjen Zakon o zdravstvenoj zaštiti.⁴⁰³

4. Najznačajnije preporuke, mišljenja i zakonodavne inicijative Zaštitnika građana po kojima nije postupljeno

4.1. Nije postupljeno po sledećim predlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave iz Godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2014. godinu:

- da **Ministarstvo zdravlja**, u saradnji sa drugim organima, preduzme odgovarajuće mere u cilju unapređivanja postupka javnih nabavki u zdravstvenim ustanovama, radi obezbeđivanja najvišeg mogućeg kvaliteta zdravstvene zaštite.
- da **Ministarstvo zdravlja i organi jedinica lokalne samouprave** obezbede nesmetano funkcionisanje savetnika za zaštitu prava pacijenata i saveta za zdravlje, kao i da preduzmu sve potrebne mere kako bi im se obezbedili svi neophodni uslovi za rad.
- da **Republički fond za zdravstveno osiguranje i Poreska uprava** efikasno sarađuju u vršenju poslova iz svoje nadležnosti u oblasti obaveznog zdravstvenog osiguranja, a u skladu sa svojim već postojećim zakonskim obavezama.
- da **Ministarstvo zdravlja i Republički fond za zdravstveno osiguranje** obezbede bolju informisanost pacijenata o njihovim pravima i obavezama iz zdravstvenog osiguranja i zdravstvene zaštite.

³⁹⁹ „Службени гласник РС“, број 123/14.

⁴⁰⁰ „Службени гласник РС“, број 106/15.

⁴⁰¹ „Службени гласник РС“, број 72/09.

⁴⁰² „Службени гласник РС“, број 45/13.

⁴⁰³ Закон о изменама и допунама Закона о здравственој заштити, који је донела Народна скупштина Републике Србије на Шестој седници Другог редовног заседања у 2015. години, 20. 11. 2015. године - „Службени гласник РС“, број 96/15 и Закон о изменама и допунама Закона о здравственој заштити, који је донела Народна скупштина Републике Србије на Деветој седници Другог редовног заседања у 2015. години, 18. 12. 2015. године- „Службени гласник РС“, број 106/15.

5. Образложење

Donošenjem Zakona o izmenama Zakona o zdravstvenom osiguranju unapređen je postupak ostvarivanje prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja u slučaju isplate novčane naknade za vreme privremene sprečenosti za rad zbog bolesti ili komplikacija u vezi sa održavanjem trudnoće.⁴⁰⁴

U ovom izveštajnom periodu, u razmaku kraćem od mesec dana, dva puta je izmenjen i dopunjen Zakon o zdravstvenoj zaštiti. Prvobitnom izmenom propisa uređuje se postupak za dobijanje, obnavljanje, oduzimanje licence i polaganje ispita za sticanje licence, ukoliko zdravstveni radnik nije stekao dovoljan broj bodova iz programa edukacije. Kasnijim izmenama Zakona o zdravstvenoj zaštiti na nov način se uređuje institut dopunskog rada u zdravstvenom sistemu.⁴⁰⁵

Izmenama i dopunama Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti unapređuje se kvalitet zdravstvene zaštite i doprinosi sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, kao i njihovo odstranjivanje i iskorenjivanje. Istovremeno se povećava stepen zaštite stanovništva od zaraznih bolesti koje ugrožavaju zdravlje i čije je sprečavanje, rano otkrivanje i suzbijanje od opšteg interesa za Republiku Srbiju.

Republički fond za zdravstveno osiguranje je u najkraćem roku postupio po preporukama Zaštitnika građana u vezi sa ostvarivanjem prava na isplatu trudničkog bolovanja učinivši podatke koji se tiču tih prava pravovremeno dostupnim korisnicima i javnosti.⁴⁰⁶ Na svojoj zvaničnoj internet stranici Republički fond za zdravstveno osiguranje otvorio je i novu rubriku koja sadrži podatke o poslodavcima koji su podneli dokumentaciju radi utvrđivanja prava na naknadu zarade trudnicama, ali i drugih osiguranika, čime se omogućava praćenje statusa podnetih zahteva.

Donošenjem Zakona o transplantaciji ćelija i tkiva kod građana su stvorena opravdana očekivanja da će biti osnovana javna banka ćelija i tkiva. Međutim, ni nakon šest godina od donošenja ovog Zakona u Republici Srbiji nije osnovana i otpočela sa radom javna banka ćelija i tkiva.⁴⁰⁷

Zakonom o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva utvrđen je rok od 12 meseci od dana stupanja na snagu tog zakona, za donošenje propisa za sprovođenje ovog Zakona, odnosno do 18. 11. 2015. godine. Međutim, u ovom izveštajnom periodu nisu obezbeđeni neophodni preduslovi pa je 18.12.2015. godine produžen rok za donošenje podzakonskih propisa, kao i početak primene Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zdravstvenoj dokumentaciji.⁴⁰⁸

Zaštitnik građana je uputio mišljenje Ministarstvu zdravlja da bi bilo opravdano i celishodno priznavanje prava troškova prevoza osiguranicima koji su upućeni na hemodijalizu, kao i na hemio i radio terapiju u zdravstvenu ustanovu van područja matične filijale bez obzira na udaljenost, jer se upućuju iz razloga što na teritoriji matične filijale nijedna zdravstvena ustanova nije u mogućnosti da im pruži zdravstvene usluge te vrste. Iako je Ministarstvo zdravlja prihvatilo mišljenje Zaštitnika građana, realizacija ove aktivnosti je u velikoj meri podređena promenljivom stanju raspoloživih budžetskih sredstava.

⁴⁰⁴ Више видети у делу овог извештаја посвећеном родној равноправности и ЛГБТИ.

⁴⁰⁵ Заштитник грађана је почев од 2010. године у својим редовним годишњим извештајима указивао на неопходност измена и допуна законских одредби због могућности злоупотреба допунског рада у здравственим установама. Закон о изменама и допунама Закона о здравственој заштити, којим је измењен начин уређења питања обављања допунског рада у здравственим установама, у примени је од 29. децембра 2015. године, тако да Заштитник грађана није могао да сагледа ефекте ових измена. Заштитник грађана ће у свом будућем раду посебну пажњу посветити начину организовања и функционисању допунског рада у здравственим установама.

⁴⁰⁶ Заштитник грађана је почев од 2010. године у својим редовним годишњим извештајима.

⁴⁰⁷ За више детаља погледати: Карактеристични случајеви.

⁴⁰⁸ „Службени гласник РС“ број 106/15.

Usled nedovoljno efikasne saradnje i razmene informacija između nadležnih organa, i dalje nije omogućeno korišćenje zagarantovanih prava na zdravstveno osiguranje i zdravstvenu zaštitu. Tokom 2015. godine Zaštitnik građana je primio značajan broj pritužbi u kojima su građani ukazivali da njima i/ili članovima njihovih porodica nije omogućena overa zdravstvenih legitimacija jer njihovi poslodavci nisu izmirili svoje zakonske obaveze u pogledu uplate doprinosa za obavezno socijalno osiguranje. Zaštitnik građana je u svom prethodnom godišnjem izveštaju za 2014. godinu uputio preporuku u vezi sa ovim problemom, tako da će efikasnija saradnja u vršenju poslova iz svoje nadležnosti u oblasti obaveznog zdravstvenog osiguranja, a u skladu sa svojim već postojećim zakonskim obavezama, u narednom periodu biti jedan od prioriteta Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje i Poreske uprave.

Zaštitnik građana je, nakon što je utvrdio da po zahtevu za upis i izdavanje licence zdravstvenim radnicima Komora medicinskih sestara i zdravstvenih tehničara nije postupila blagovremeno i nije donela rešenje u pisanoj formi, uputio preporuku ovom organu da u svom budućem radu u postupcima po zahtevima za upis u Imenik članova komore i izdavanje licenci zdravstvenim radnicima, postupa uvek zakonito, pravovremeno, efikasno, pravilno i savesno.

Tokom 2015. godine Zaštitnik građana nastavio je sa organizovanjem obuka i radnih sastanaka sa savetnicima za zaštitu prava pacijenata, pratio postupanja nadležnih organa (savetnika za zaštitu prava pacijenata, saveta za zdravlje, organa jedinica lokalne samouprave i Ministarstva zdravlja) i analizirao dostavljene izveštaje saveta za zdravlje. Zaštitnik građana je utvrdio da nadležni organi jedinica lokalne samouprave i Ministarstvo zdravlja nisu preduzimali mere iz svoje nadležnosti na način i u roku propisanim Zakonom o pravima pacijenata, što je prouzrokovalo da sistem novoustanovljenih mehanizama za zaštitu prava pacijenata nije zaživeo u praksi. Time su načinjeni propusti koji za posledice mogu da imaju stvaranje pravne nesigurnosti i otežavanje pravnog položaja pacijenata, kao i kršenje njihovih prava.⁴⁰⁹

Problemi građana koji se odnose na ostvarivanje prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja ostali su gotovo nepromenjeni u odnosu na prethodni izveštajni period- građani trpe posledice nesavesnosti obveznika uplate doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje. Značajno je povećanje broja pritužbi čiji je predmet utvrđivanje prava na naknadu zarade za vreme privremene sprečenosti za rad i pravo na naknadu troškova prevoza u vezi sa korišćenjem zdravstvene zaštite.

U ovom izveštajnom periodu značajan je broj primljenih pritužbi građana u kojima se ukazuje na povredu prava na kvalitet pruženih usluga i prava na poštovanje pacijentovog vremena, kao i na lekarske, stručne i dijagnostičke greške učinjene u toku lečenja pacijenta, često sa smrtnim ishodom.

Zaštitnik građana je primio određeni broj pritužbi nezaposlenih zdravstvenih radnika, koji osporavaju pravilnost i zakonitost sprovođenja javnih konkursa u zdravstvenim ustanovama. Pritužioci su izražavali sumnju na postojanje drugih, a ne zakonom propisanih, kriterijuma za izbor na osnovu ličnog svojstva poput stranačke i/ili nacionalne pripadnosti izabranog kandidata. Shodno zakonskim nadležnostima, pritužiocima je ukazivano na neophodnost korišćenja drugih raspoloživih pravnih sredstava u propisanim postupcima (obraćanje inspekciji rada, Povereniku za zaštitu ravnopravnosti, pokretanje sudskog postupka) u cilju zaštite svojih prava, a pre podnošenja pritužbe Zaštitniku građana.

Kao i tokom prethodnih godina, zdravstveni radnici i saradnici suočavaju se sa brojnim problemima u vezi sa svojim radnopravnim statusima. Zdravstveni radnici su i u 2015. godini osporavali zakonitost pri izboru lica za upućivanje na specijalizaciju kao i ponuđene anekse

⁴⁰⁹ Посебан извештај Заштитника грађана о раду механизма за заштиту права пацијената са препорукама, доступан на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/4607-2016-02-22-12-22-20>.

ugovora o radu pri raspoređivanju na druge poslove i radne zadatke i utvrđivanja visine zarade.⁴¹⁰

Veliki broj zdravstvenih radnika, kao i Udruženje pedijatarata, obratio se Zaštitniku građana ukazujući da ženama zaposlenim u zdravstvenim ustanovama, na osnovu odredbe Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru⁴¹¹, po sili zakona prestaje radni odnos ranije nego muškarcima. Povodom zajedničkog predloga Zaštitnika građana i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Ustavni sud je doneo rešenje kojim se obustavlja izvršenje pojedinačnih akata koji bi bili doneti na osnovu spornih zakonskih odredaba, a kojima bi ženama bio prekinut radni odnos.

Zaštitnik građana je na osnovu informacija dobijenih od Ministarstva zdravlja, Lekarske komore i predstavnika sindikata iz oblasti zdravstva, kao i iz medija dobio saznanja o sve učestalijim verbalnim, ali i fizičkim napadima na zdravstvene radnike na radnom mestu od strane pacijenata ili njihovih srodnika.⁴¹² Stav Zaštitnika građana jeste da se nasilje u bolnicama mora smanjivati primenom bezbednosnih mera i procedura, boljom krivičnopravnom zaštitom i, što je posebno bitno, unapređivanjem kvaliteta odnosa između građana i medicinaru, koji najviše zavisi od kvaliteta zdravstvene zaštite.⁴¹³

Počeo je sa radom Budžetski fond za lečenje oboljenja, stanja ili povreda koje se ne mogu uspešno lečiti u Republici Srbiji i preko 40 lica poslato je na lečenje ili dijagnostiku u inostranstvo; doneti su podzakonski akti o bližim uslovima, načinu i postupku dodele sredstava iz Fonda i više desetina dece poslato je na lečenje ili dijagnozu u inostranstvo.

Zdravstvo Srbije napredovalo je za šest stepenica, sa ubedljivo poslednjeg mesta, na Evropskom zdravstvenom potrošačkom indeksu („Euro Health Consumer Index“).⁴¹⁴ Napredak je zabeležen u tri oblasti: prava pacijenata, dostupnost zdravstvene zaštite i ishodi lečenja. Najveći napredak u indikatorima Srbija je ostvarila smanjenjem stope smrtnosti novorođenčadi.⁴¹⁵

II OSTALE AKTIVNOSTI

Obuke savetnika za zaštitu prava pacijenata i članova lokalnih saveta za zdravlje

U toku ovog izveštajnog perioda Zaštitnik građana je nastavio sa obukama savetnika za zaštitu prava pacijenata i članova saveta za zdravlje, koje su otpočele u oktobru 2014. godine u saradnji sa USAID Projektom za reformu pravosuđa i odgovornu vlast (JRGa).

Zaštitnik građana je organizovao ukupno 12 obuka (u Beogradu, Šapcu, Požarevcu, Zaječaru, Kragujevcu, Nišu, Vranju, Kraljevu, Subotici, Čačku i dve obuke u Novom Sadu), na kojima je učestvovalo 146 predstavnika iz 86 lokalnih samouprava (81 savetnik pacijenata, 51

⁴¹⁰ Након што је закључен Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, примећено је повећање броја примљених притужби у којима су здравствени радници указивали на неједнак начин обрачуна минулог рада запосленима у истој здравственој установи.

⁴¹¹ „Службени гласник РС“, број 68/15.

⁴¹² Заштитник грађана је, заједно са повереником за информације од јавног значаја и заштиту података о личности присуствовао састанку министра здравља са директорком Лекарске коморе Србије др Весном Јовановић и представницима синдиката из области здравства, 21. 12. 2015. године, поводом све чешћих напада на медицинске раднике на радном месту.

„Због све учесталијих напада и угрожавања безбедности запослених у здравственим установама Министарство здравља предузело је низ активности у циљу бољег обезбеђења и заштите запослених у овој области.“- Доступно на: <http://www.zdravlje.gov.rs/showelement.php?id=10274>.

⁴¹³ Доступно на: <http://www.zastitnik.gov.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/4536-2016-01-13-13-38-52>.

⁴¹⁴ Видети Годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину.

⁴¹⁵ Видети више: http://www.healthpowerhouse.com/files/EHCI_2015/EHCI_2015_report.pdf.

predsednik/član saveta za zdravlje, 14 ostali - stručni saradnik, član opštinskog veća, predstavnici udruženja pacijenata i drugih udruženja i sl).

Program obuke obuhvatao je nekoliko segmenata: opšte informacije o pravima pacijenata sa aspekta nadležnosti Zaštitnika građana, prava deteta u sistemu zdravstvene zaštite, rodni aspekt zdravstvene zaštite, poboljšanje dostupnosti zdravstvene zaštite Romima, zdravstvena zaštita osoba sa invaliditetom.⁴¹⁶

Obuke pedijatarata i patronažnih sestara

Zaštitnik građana učestvovao je u realizaciji projekta Udruženja pedijatarata i UNICEF-a „Podrška deci u ranom razvoju i njihovim roditeljima kroz jačanje kapaciteta pedijatarata sa pojačanim osvrtnom na razvojno posebno osetljive grupe“.

U okviru kursa „Zaštita prava dece u zdravstvenom sistemu sa posebnim osvrtnom na romsku i druge osetljive grupe dece“, Zaštitnik građana sproveo je obuke za 90 pedijatarata i patronažnih sestara iz primarne zdravstvene zaštite i razvojnih savetovališta iz 10 opština sa velikim brojem romske dece.⁴¹⁷

Cilj obuka je da se pedijatri i patronažne sestre obuču u oblasti ostvarivanja prava osetljivih grupa sa posebnim fokusom na ostvarivanje prava pripadnika romske populacije, kao i da se upoznaju sa preprekama s kojima se suočava romska populacija.

U toku ovog izveštajnog perioda Zaštitnik građana je sarađivao sa različitim organima i ustanovama, kao i sa civilnim sektorom. Zaštitnik građana učestvovao je na različitim okruglim stolovima, seminarima i drugim događajima na temu ostvarivanja i zaštita prava iz oblasti zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja.

⁴¹⁶ Записници са свих обука доступни су јавности на интернет страници Заштитника грађана, http://www.ombudsman.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=654%3A2014-11-01-18-43-58&catid=38%3A2012-04-09-12-59-17&Itemid=91&lang=sr, где је постављен банер са информацијама и материјалима са обука. Сви записници са обука прослеђени су Министарству здравља.

⁴¹⁷ Обуком су били обухваћени здравствени радници из домова здравља на територији следећих локалних самоуправа: Земунa, Крагујевца, Новог Сада, Зрењанина, Смедерева, Пожаревца, Ниша, Пирота, Лесковца и Врања.

III KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Javna banka matičnih ćelija i tkiva

Zaštitnik građana primio je pritužbu S. R. koja je ukazala na problem sa kojim se suočava veliki broj budućih roditelja, koji žele da čuvaju matične ćelije prikupljene iz krvi pupčanika njihovih novorođenčadi, primorani da to čine isključivo u stranim privatnim bankama a preko njihovih ovlašćenih distributera, uz plaćanje visokih iznosa naknade za usluge čuvanja⁴¹⁸ i republičke administrativne takse.⁴¹⁹

Zaštitnik građana je u sprovedenom postupku utvrdio da Ministarstvo zdravlja i Uprava za biomedicinu nisu omogućili građanima potpune i transparentne informacije o mogućnostima i potrebi čuvanja matičnih ćelija prikupljenih iz krvi pupčanika novorođenčeta, uključujući i stručna mišljenja o razlozima nemogućnosti njihovog čuvanja u Republici Srbiji, već isključivo u stranim privatnim bankama.

Po svim upućenim preporukama Zaštitnika građana, Ministarstvo zdravlja i Uprava za biomedicinu su postupili. Republička stručna komisija za transplantaciju ćelija i tkiva je, na podsticaj Uprave za biomedicinu, istakla stav o prednosti čuvanja matičnih ćelija prikupljenih iz krvi pupčanika novorođenčeta u nacionalnim bankama o čemu je Uprava obavestila javnost. Stav je formiran na osnovu preporuka Evropske grupe Evropske komisije za etiku u nauci i novim tehnologijama, u kojima se apsolutna prednost čuvanja matičnih ćelija daje javnim (nacionalnim) bankama, a svaki drugi način čuvanja i doniranja matičnih ćelija je lično pravo svakog pojedinca.

Ministarstvo zdravlja je podnelo inicijativu za izmenu propisa da se deo sredstava koji roditelji novorođenčadi uplaćuju u budžet Republike Srbije, na ime takse za dobijanje saglasnosti za izvoz krvi iz pupčanika, usmeri u svrhu završetka i otpočinjanja sa radom javne banke krvi iz pupčanika u Srbiji u Institutu za majku i dete „Dr Vukan Čupić“.⁴²⁰

Nedostavljanje traženih pisanih informacije o razlozima promene osnova zdravstvenog osiguranja

Pritužilac je, nakon što mu je u nadležnoj filijali Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje promenjen osnov zdravstvenog osiguranja, zatražio od Ministarstva zdravlja detaljne informacije o razlozima takvog postupanja, kao i oslobađanje od plaćanja participacije za korišćenje zdravstvene zaštite. U sprovedenom postupku utvrđeno je da je Ministarstvo zdravlja zahtev odmah po prijemu prosledilo Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje, kao nadležnom organu. Međutim, traženo obaveštenje Fonda je pritužiocu dostavljeno tek nakon godinu i po dana, a pošto je Zaštitnik građana pokrenuo postupak kontrole.

Zaštitnik građana je obustavio postupak jer je organ sam otklonio nedostatak na koji je pritužilac ukazao.

Uvećanje zarade medicinske sestre po osnovu minulog rada

Pritužilja je smatrala da joj je zdravstvena ustanova u kojoj je zaposlena neosnovano umanjila zaradu, jer joj po osnovu minulog rada nije uračunala staž po osnovu rada u Gradskom zavodu za zaštitu i negu starih lica – Domu za penzionere „Bežanijska kosa“, iako je i tamo radila kao medicinska sestra. Nezadovoljna odgovorima koje je dobila od zdravstvene ustanove i resornog ministarstva, podnela je pritužbu Zaštitniku građana kojom je istakla da

⁴¹⁸ Цена услуге у банкама које имају у Србији своје овлашћене дистрибутере износи око 1.800 €.

⁴¹⁹ Износ таксе у моменту подношења притужбе, тренутно је 10.230,00 дин.

⁴²⁰ Доступно на: <http://www.zastitnik.gov.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/4589-2016-02-05-12-05-43>.

joj je pogrešnim tumačenjem odredbi zakona, uskraćeno jedno od osnovnih prava po osnovu rada i radnih odnosa - pravo na uvećanje zarade po osnovu minulog rada.

Zaštitnik građana je pritužbu odbio kao neosnovanu. Dom zdravlja u kojem je pritužilja trenutno zaposlena i Gerontološki centar Beograd (pravni sledbenik Gradskog zavoda za zaštitu i negu starih lica – Doma za penzionere „Bežanijska kosa“) ne mogu se smatrati istim poslodavcem, što je odlučna činjenica prilikom utvrđivanja vremena provedenog na radu za svaku punu godinu rada ostvarenu u radnom odnosu kod poslodavca. Poslodavcem se smatraju zdravstvene ustanove utvrđene Uredbom o Planu mreže zdravstvenih ustanova. Okolnost da u obe ustanove pritužilja obavlja iste i/ili slične poslove kao medicinska sestra nije od uticaja prilikom utvrđivanja visine dodatka na platu po osnovu minulog rada.

IV PREDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA ORGANE UPRAVE

1. **Ministarstvo zdravlja** treba da inicira i u saradnji sa drugim državnim organima, omogućiti brže osnivanje i otpočinjanje sa radom javne banke ćelija i tkiva.
2. **Ministarstvo zdravlja** treba da donese neophodne propise i obezbedi preduslove za sprovođenje Zakona o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva.
3. **Ministarstvo zdravlja** treba da, u saradnji sa drugim organima, preduzme odgovarajuće mere u cilju unapređivanja postupka javnih nabavki u zdravstvenim ustanovama, radi obezbeđivanja najvišeg mogućeg kvaliteta zdravstvene zaštite.
4. **Ministarstvo zdravlja** treba da obezbedi nesmetano vršenje inspeksijskog nadzora u svim zdravstvenim ustanovama koje su obuhvaćene Planom mreže zdravstvenih ustanova, kao i u privatnoj praksi.
5. **Ministarstvo zdravlja i Republički fond za zdravstveno osiguranje** treba da obezbede bolju informisanost pacijenata/osiguranika o njihovim pravima i obavezama iz zdravstvenog osiguranja i zdravstvene zaštite.
6. **Republički fond za zdravstveno osiguranje i Poreska uprava** treba da ažurno postupaju i efikasno sarađuju u vršenju poslova iz svoje nadležnosti u oblasti obaveznog socijalnog osiguranja, a u skladu sa svojim već postojećim zakonskim obavezama.
7. **Ministarstvo zdravlja i organi jedinica lokalne samouprave** treba da obezbede nesmetano funkcionisanje savetnika za zaštitu prava pacijenata i saveta za zdravlje i da preduzmu sve potrebne mere kako bi im se obezbedili svi neophodni uslovi za rad.
8. **Ministarstvo zdravlja** treba da preduzme sve radnje za koje je ovlašćeno i da sarađuje sa drugim organima u cilju vršenja poslova određenih Zakonom o pravima pacijenata.
9. **Ministarstvo zdravlja** treba da sprovodi redovne periodične analize efekata primene Zakona o pravima pacijenata, u cilju efikasnog i zakonitog ostvarivanja prava pacijenata i unapređivanja rada mehanizama za zaštitu njihovih prava.

3.10. RESORI SOCIJALNE ZAŠTITE I PENZIJSKOG I INVALIDSKOG OSIGURANJA

SOCIJALNA ZAŠTITA

I PREGLED STANJA

1. Najznačajnija postignuća države

1.1. Republika Srbija pristupila je Programu Evropske unije za zapošljavanje i socijalne inovacije (*EaSI*).⁴²¹

1.2. Izmenom Posebnog kolektivnog ugovora za socijalnu zaštitu Republike Srbije izjednačen je položaj zaposlenih u ustanovama socijalne zaštite koji obavljaju istu delatnost u ostvarivanju prava na minuli rad.⁴²²

2. Najznačajniji rezultati rada Zaštitnika građana

2.1. Zaštitnik građana je uputio Mišljenje Vladi u kom je ukazao da je pravni okvir u oblasti stambene politike socijalnog stanovanja u celini manjkav, pošto nije konzistentan niti sistemski usklađen.⁴²³

2.2. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana, Centar za socijalni rad u Sremskoj Mitrovici, ispravio je propust koji se odnosio na povredu pravila upravnog postupka i principa dobre uprave, prilikom odlučivanja o novčanoj socijalnoj pomoći pritužilje.⁴²⁴

2.3. Zaštitnik građana je u 2015. godini u ovom resoru primio 77 pritužbi u kojima su podnosioci ukazivali na 69 povreda prava. U istom periodu okončao je rad na ukupno 71 predmetu primljenom u 2015. i ranijih godina. Od ukupno 24 postupka koji su vođeni, 10 (41,67%) postupaka je okončano upućivanjem preporuka u skraćenom kontrolnom postupku. U ostalim slučajevima, Zaštitnik građana vodio je kontrolni postupak i uputio šest preporuka, od kojih je prihvaćeno četiri (66,67%), nema neizvršenih, a u roku za izvršenje su dve preporuke. Na osnovu broja utvrđenih (14) i otklonjenih (14) propusta⁴²⁵, efikasnost u ovom resoru je 100%.

3. Manjkavosti na državnom nivou

3.1. Nije uspostavljen primeren i delotvoran mehanizam podrške i pomoći roditeljima koji se neposredno staraju o deci sa smetnjama u razvoju, invaliditetom ili teško bolesnoj deci čija stanja zahtevaju stalnu brigu, negu i pomoć.⁴²⁶

3.2. Deci koja žive i rade na ulici nisu obezbeđene usluge i mere kojima bi se obezbedio njihov razvoj u porodici, uključivanje u obrazovanje i zajednicu, usluge zdravstvene i socijalne zaštite i puna zaštita od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja.⁴²⁷

⁴²¹ Видети више на: <http://www.minrzs.gov.rs/cir/aktuelno/item/4033-program-eu-za-zaposljavanje-i-socijalnu-solidarnost-easi>. Видети више у делу овог извештаја посвећеном ресору рада.

⁴²² Видети више у делу овог извештаја посвећеном ресору рада.

⁴²³ Доступно на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/4501-2015-12-23-08-14-14>.

⁴²⁴ Доступно на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4370-2015-10-14-10-25-14>.

⁴²⁵ Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

⁴²⁶ Више о овоме у делу овог извештаја посвећеном правима детета.

⁴²⁷ Више о овоме у сегменту овог Извештаја посвећеног правима детета.

3.3. Kada odlučuju o pravima iz oblasti socijalne zaštite, nadležni organi često ne postupaju u skladu sa pravilima i načelima opšteg upravnog postupka.⁴²⁸

3.4. Zakon o socijalnom stanovanju ne reguliše na jasan i precizan način obaveze i odgovornosti nosilaca stambene politike, kao ni trajan i stabilan sistem finansiranja i realizacije stambene politike u oblasti socijalnog stanovanja.

3.5. Obučavanje i stručno usavršavanje zaposlenih u socijalnoj zaštiti je neujednačeno, a u određenim oblastima i nedovoljno.⁴²⁹

4. Najznačajnije preporuke, mišljenja i zakonodavne inicijative Zaštitnika građana po kojima nije postupljeno

4.1. Nije postupljeno po sledećim predlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave iz Godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2014. godinu:

- da **Narodna skupština** razmotri predloge zakona o izmenama i dopunama Zakona o radu i Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, koje je podneo Zaštitnik građana (7.5.2013).
- da **Vlada** pripremi i Narodnoj skupštini dostavi na usvajanje Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, u skladu sa Inicijativom Zaštitnika građana da se uklone smetnje za ostvarivanje finansijske podrške porodici sa decom, kada je jedan od roditelja strani državljanin.
- da **Vlada** pripremi i Narodnoj skupštini dostavi na usvajanje predlog zakona kojim će se jasno i precizno urediti obaveze i odgovornosti i međusobni odnosi nosilaca stambene politike i način finansiranja socijalnog stanovanja.
- da **Vlada** obezbedi ponovo uspostavljanje usluga socijalne zaštite koje su ukinute merama štednje, a mere ekonomske politike planira i preduzima na način koji neće smanjivati dostignute standarde u ostvarivanju prava socijalno ugroženih građana.
- da **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** obezbedi da rešenja o pravima iz oblasti socijalne zaštite budu jasna, potpuno i argumentovano obrazložena, strankama razumljiva i da sadrže sve zakonom predviđene elemente.

4.2. Državni organi ni posle tri godine nisu postupili po preporukama koje je Zaštitnik građana uputio u Posebnom izveštaju „Dečje prosjačenje u Republici Srbiji“.

5. Obrazloženje

Republika Srbija pristupila je Programu Evropske unije za zapošljavanje i socijalne inovacije (EaSI). Program je uspostavljen za dostizanje visokog nivoa kvalitetne i održive zaposlenosti, obezbeđivanje adekvatne socijalne zaštite, borbu protiv socijalne isključenosti i siromaštva i unapređenje uslova rada. EaSI program je glavni fond Evropske unije u oblasti rada, zapošljavanja i socijalne politike koji je otvoren i za države kandidate za članstvo u Evropskoj uniji, kojim direktno upravlja Evropska komisija. Kroz program će se podržavati i realizovati projekti koji unapređuju zapošljavanje u uslove rada, socijalnu zaštitu i socijalno uključivanje.

Zaštitnik građana je uputio Mišljenje Vladi u kojem je ukazao da Zakon o socijalnom stanovanju ne reguliše na jasan i precizan način obaveze i odgovornosti nosilaca stambene politike niti pruža mehanizme za njihovo međusobno usklađeno i efikasno delovanje, čime se onemogućava uspešno realizovanje ciljeva nacionalne stambene politike u oblasti socijalnog stanovanja utvrđene ovim zakonom, Nacionalnom strategijom socijalnog stanovanja i Akcionim planom za njeno sprovođenje. Istaknuto je da navedenim Zakonom nije utvrđen

⁴²⁸ Видети више о томе на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4370-2015-10-14-10-25-14>.

⁴²⁹ Више о овоме у делу овог извештаја посвећеном родној равноправности.

trajan i stabilan sistem finansiranja realizacije stambene politike u oblasti socijalnog stanovanja na republičkom i lokalnom nivou, niti je donesen podzakonski akt kojim bi se bliže propisala merila i kriterijumi za korišćenje sredstava predviđenih za socijalno stanovanje. Istovremeno, zakonska regulativa koja uređuje sistem stanovanja je međusobno neusaglašena. Nije uređeno vršenje nadzora nad primenom Zakona, niti su propisane sankcije za neprimenjivanje odredaba Zakona, što onemogućava njegovu potpunu primenu i sprovođenje u praksi. To ima za posledicu narušavanje pravne sigurnosti, socijalne pravde i jednakosti prilikom ostvarivanja prava na socijalno stanovanje ranjivih grupa građana u Republici Srbiji. Ukazano je na potrebu da Vlada u što kraćem roku preduzme sve neophodne aktivnosti kako bi se obezbedilo potpuno i efikasno ostvarivanje prava na stanovanje ranjivim grupama građana.

Postupajući po pritužbi na rad Centra za socijalni rad u Sremskoj Mitrovici Zaštitnik građana je utvrdio propust u radu navedene ustanove koji se ogleda u činjenici da su, o istovetnom zahtevu istog lica, usled propusta Centra za socijalni rad, donete i pravno dejstvo proizvodile dve različite odluke. Navedeni propust koji se ogledao u povredi pravila upravnog postupka i principa dobre uprave je kod pritužilje stvorio pravnu nesigurnost i opravdano pravno očekivanje o većem obimu i dužem trajanju ostvarenog prava. Nakon upućene preporuke, Centar za socijalni rad je u datom roku u saradnji sa Pokrajinskim sekretarijatom za zdravstvo, socijalnu politiku i demografiju razrešio spornu pravnu situaciju i otklonio utvrđeni propust.

Rešenja o pravima iz oblasti socijalne zaštite su tipska, izrađena na formularima, nisu dovoljno jasna ni obrazložena. Građani često ne razumeju donetu odluku, ne znaju razloge zbog kojih je njihov zahtev odbijen, odnosno zbog čega im je pravo utvrđeno u određenom obimu i trajanju. Iako formalno-pravna rešenja sadrže obrazloženja, navodi u njima ne daju dovoljno informacija o utvrđenim činjenicama, cenjenim dokazima i primenjenom materijalnom i procesnom pravu.

II OSTALE AKTIVNOSTI

Sastanak predstavnika Zaštitnika građana i direktora Komore socijalne zaštite

Predstavnici Zaštitnika građana održali su sastanak sa direktorkom Komore socijalne zaštite. Na sastanku je bilo reči o potrebi stručnog usavršavanja zaposlenih u ustanovama socijalne zaštite, kroz organizovanje edukacija, skupova, tribina ili okruglih stolova, a u cilju poboljšanja kvaliteta stručnog rada zaposlenih i zakonitog i pravilnog ostvarivanja prava i usluga iz socijalne zaštite.

III KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Opštinsko veće SO Arandjelovac duže od dve godine ne odlučuje po zahtevu za jednokratnu pomoć

Umesto da u zakonskom roku postupi po zahtevu pritužioca za jednokratnu pomoć, Opštinsko veće opštine Arandjelovac je tek nakon dve godine zahtev prosledilo Centru za socijalni rad. Zaštitnik građana je utvrdio da je Centar u međuvremenu postao nadležan za odlučivanje.

Zaštitnik građana je uputio Opštinskom veću preporuku da u saradnji sa Opštinskom upravom opštine Arandjelovac u odgovarajućem postupku identifikuje lica odgovorna za učinjeni propust i u skladu sa zakonom i utvrđenim činjenicama donese odluku o eventualnom preduzimanju mera, kao i da u budućem radu postupa blagovremeno i u zakonom predviđenim rokovima.⁴³⁰ Opštinsko veće je u izjašnjenju navelo da je započelo postupanje po preporuci, što će Zaštitnik građana nastaviti da prati.

IV PREDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA ORGANE UPRAVE

1. **Narodna skupština** treba da razmotri predloge zakona o izmenama i dopunama Zakona o radu i Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, koje je podneo Zaštitnik građana.
2. **Vlada** treba da pripremi i Narodnoj skupštini dostavi na usvajanje Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, u skladu sa Inicijativom Zaštitnika građana.
3. **Vlada** treba da pripremi i Narodnoj skupštini dostavi na usvajanje predlog zakona kojim će se jasno i precizno urediti obaveze i odgovornosti i međusobni odnosi nosilaca stambene politike i način finansiranja socijalnog stanovanja.
4. **Vlada** treba da obezbedi (ponovo) uspostavljanje i razvijanje usluga socijalne zaštite.
5. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** treba da obezbedi da rešenja o pravima iz oblasti socijalne zaštite budu jasna, potpuno i argumentovano obrazložena, strankama razumljiva i da sadrže sve zakonom predviđene elemente.
6. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Republički zavod za socijalnu zaštitu** treba da obezbede različite oblike obuka i stručnog usavršavanja za zaposlene.

PENZIJSKO I INVALIDSKO OSIGURANJE

I PREGLED STANJA

1. Najznačajnija postignuća države

- 1.1. Vlada je donela Zaključak, kojim je omogućeno rešavanje višegodišnjeg problema usklađivanja penzija vojnih penzionera.

2. Najznačajniji rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Nastavljeno je praćenje postupanja Fonda PIO po preporukama Zaštitnika građana, upućenim tokom 2011. i 2013. godine, pri čemu je uočeno da je smanjen broj pritužbi koje se odnose na neažurnost u radu Fonda PIO.

⁴³⁰ Препорука доступна на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4507-2015-12-28-08-42-47>.

2.2. Zaštitnik građana je u 2015. godini u ovom resoru primio 271 pritužbu u kojima su podnosioci ukazivali na 318 povreda prava. U istom periodu, okončao je rad na ukupno 335 predmeta primljena u 2015. i ranijih godina. Od ukupno 132 postupaka koji su vođeni, 60 (45,45%) postupaka je okončano upućivanjem preporuka u skraćenom kontrolnom postupku. U ostalim slučajevima, Zaštitnik građana vodio je kontrolni postupak i uputio 19 preporuka, od kojih je prihvaćeno devet (47,37%), neizvršeno pet (26,32%), a u roku za izvršenje pet preporuka. Na osnovu broja utvrđenih (74) i otklonjenih (69) propusta⁴³¹, efikasnost u ovom resoru je 93,24%.

3. Manjkavosti na državnom nivou

3.1. Fond PIO i Poreska uprava ni tokom 2015. godine nisu našli način da prevaziđu problem neadekvatnog i neblagovremenog vršenja kontrole uplate doprinosa i podnošenja prijave na obavezno socijalno osiguranje, zbog čega građani nisu bili u mogućnosti da ostvare pravo na penziju.

3.2. Fond PIO i Poreska uprava i dalje nedovoljno sarađuju u pogledu razmene podataka o obveznicima obračunavanja i plaćanja doprinosa, iznosima zaduženih i naplaćenih doprinosa i drugim službenim podacima u vezi sa doprinosima.

3.3. Vlada i dalje nije u potpunosti rešila problem tzv. „kosovskih penzija“.

3.4. Problem retroaktivnog utvrđivanja obaveze uplate doprinosa za poljoprivredno osiguranje, bez dostavljanja obaveštenja o prijavljivanju i bez donošenja i urednog dostavljanja odgovarajućeg upravnog akta o sticanju svojstva poljoprivrednog osiguranika, tokom 2015. godine posebno je aktuelizovan.

3.5. Fond PIO nije, pri primeni Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija, u svakom pojedinačnom slučaju smanjenja penzija građana doneo posebno rešenje, shodno odredbama Zakona o opštem upravnom postupku, čime je građanima uskratio jedno od osnovnih prava garantovanih Ustavom - pravo na pravno sredstvo, odnosno na mogućnost izjavljivanja žalbe na odluke organa uprave.

3.6. Fond PIO i njegove organizacione jedinice ne primenjuju dosledno svoje interne akte (instrukcije, uputstva).

3.7. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja ne vrši nadzor nad zakonitošću rada i akata Fonda PIO, u vezi sa preporukama koje je Zaštitnik građana uputio Fondu PIO.

4. Najznačajnije preporuke, mišljenja i zakonodavne inicijative Zaštitnika građana po kojima nije postupljeno

4.1. Nije postupljeno po sledećim predlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave iz Godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2014. godinu:

- da **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja u saradnji sa Fondom PIO**, izmenom postojećeg normativnog okvira, uspostavi delotvorni mehanizam za prevazilaženje problema nastanka preplaćenih iznosa penzija, kao i da reguliše postupke donošenja rešenja o konačnom iznosu penzija, kojim se zamenjuju privremena rešenja o penziji;
- da **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** vrši nadzor nad zakonitošću rada i akata Fonda PIO, u vezi sa preporukama koje je Zaštitnik građana uputio Fondu PIO.

⁴³¹ Broj utvrđenih propusta predstavlja zbir obustavljenih postupaka, broja izvršenih i neizvršenih preporuka dok se broj otklonjenih propusta izračunava kao zbir obustavljenih postupaka i izvršenih preporuka.

4.2. **Fond PIO** nije postupio po preporuci Zaštitnika građana da se bivšim zaposlenima u RK „Beograd“ utvrde novi iznosi penzija, po službenoj dužnosti, od dana sticanja prava na penziju.

4.3. **Fond PIO** nije postupio po mišljenju i preporukama Zaštitnika građana da prilikom sprovođenja Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija, u svakom konkretnom slučaju, po službenoj dužnosti, donese pojedinačno rešenje kojim će utvrditi nov način isplate penzije.

5. Obrazloženje

Zaštitnik građana nastavio je sa praćenjem postupanja Fonda PIO po ranije upućenim preporukama. U 2015. godini, značajno se smanjio broj pritužbi koje su se odnosile na propuste utvrđene preporukama, u odnosu na ranije godine. Od primljenih pritužbi, najviše je onih koje se odnose na povraćaj pogrešno obračunatog i isplaćenog iznosa penzije, bez donošenja posebnog rešenja o utvrđivanju preplaćenog iznosa, što pokazuje da je problem preplaćenog iznosa penzija i novčanih naknada i dalje prisutan.

Takođe, uočljivo je da Fond PIO i dalje postupa i otklanja uočene propuste u radu na koje je ukazano preporukama, tek nakon što Zaštitnik građana uputi obaveštenje o primljenim pritužbama, iako je cilj preporuka da u radu Fonda PIO ubuduće ne dolazi do ponavljanja već uočenih propusta zbog kojih su upućene preporuke.

U vezi sa pitanjem usklađivanja penzija korisnicima vojnih penzija, Vlada je donela Zaključak prema kome je saglasna da Fond PIO izvrši usklađivanje penzija korisnicima vojnih penzija ostvarenih do 31. 12. 2007. godine, za 11,06%, kao i da jednokratno isplati razliku između usklađenog iznosa penzije i isplaćenog iznosa penzije korisnicima vojnih penzija, počev od penzije za mesec januar 2008. godine, zaključno sa penzijom za oktobar 2015. godine. U izvršenju Zaključka, Fond PIO je svim korisnicima vojnih penzija, odnosno članovima njihovih porodica, uputio obaveštenje o načinu njegovog sprovođenja. Korisnici su pozvani da se obrate nadležnoj filijali Fonda PIO, radi podnošenja zahteva za isplatu razlike penzije po osnovu vanrednog usklađivanja penzija, na osnovu kog će im se zakazati termin za zaključivanje i potpisivanje ugovora o vansudskom poravnanju. U obaveštenju je takođe navedeno da, ukoliko je korisnik pokrenuo parnični postupak za naknadu štete po ovom osnovu, potrebno je da uz zahtev priloži dokaz o okončanju parničnog postupka, odnosno podnesak o povlačenju tužbe i odricanju od tužbenog zahteva sa prijemnim štambiljem suda. Zaštitnik građana smatra da je donošenje pomenutog zaključka prvi korak koji je Vlada napravila u cilju rešavanja dugogodišnjeg problema, ponudivši vojnim osiguranicima jednu vrstu nagodbe sa Fondom PIO. Efekti ovakvog postupanja Vlade biće vidljivi tek u narednom periodu, kad se utvrdi koliko vojnih penzionera je zaključilo vansudsko poravnanje i time prihvatilo ponudu države, što će u krajnjem rezultatu pokazati da li je ovaj gorući problem suštinski rešen.

Nakon što je Narodna skupština donela Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija⁴³², Fond PIO je, počev od isplate penzija za mesec novembar 2014. godine, započeo isplatu umanjenih iznosa penzija, i to za osiguranike čija je penzija veća od 25.000,00 dinara. Zaštitniku građana se obratio veliki broj penzionera, pritužujući se na protivustavno i protivzakonito smanjenje penzija, kao stečenog prava, i to bez odgovarajućeg upravnog akta. Zaštitnik građana je uputio Fondu PIO mišljenje sa preporukom da bez odlaganja svakom korisniku penzije kojem se, u skladu sa Zakonom, privremeno menja način isplate penzija, donese pojedinačno rešenje kojim će utvrditi tačan iznos koji se privremeno isplaćuje, obrazložiti način obračuna navedenog iznosa i poučiti ga o pravnom sredstvu koje ima pravo

⁴³² „Службени гласник РС“, број 116/14.

da koristi ukoliko smatra da navedeno rešenje nije doneto saglasno zakonu. Fond PIO nije postupio po pomenutom mišljenju sa preporukama, uz obrazloženje da predmet regulisanja pomenutog zakona ne predstavlja samostalnu upravnu stvar, odnosno odredbe tog zakona direktno se primenjuju, pošto nije reč o utvrđivanju iznosa penzije. Takođe, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja izrazilo je stav da bi postupanje po upućenom mišljenju bilo u suprotnosti sa načelom ekonomičnosti i efikasnosti s obzirom na to da bi Fond PIO morao da donese 600.000 rešenja, a potom ne bi bilo celishodno voditi 600.000 upravnih postupaka.

Tokom 2015. godine bilo je evidentno učestalije obraćanje pritužilaca zbog problema u vezi sa poljoprivrednim osiguranjem. Pritužioci su isticali da im je tek u momentu podnošenja zahteva za ostvarivanje prava na penziju postalo poznato da su u određenom periodu bili obavezno osigurani po osnovu obavljanja poljoprivredne delatnosti. Pored toga, iznosi koje Fond od njih potražuje na ime neuplaćenih doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje po tom osnovu nisu zanemarljivi, imajući u vidu da su u njih uključene i kamate. Određeni broj pritužilaca naveo je da je imao saznanje da je poljoprivredni osiguranik, ali da ih je, i pored uredno podnetih zahteva za odjavu sa poljoprivrednog osiguranja, Fond PIO i dalje vodio kao poljoprivredne osiguranike. Međutim, Fond PIO smatra da su stranke od organa koji je bio nadležan za prijavljivanje na poljoprivredno osiguranje (opštine/mesne zajednice) bile obaveštene o toj činjenici, te da to nije bila dužnost Fonda. Fond tvrdi da je svaki poljoprivredni osiguranik obavešten o tome da je osiguran po navedenom osnovu i da je tom prilikom donet odgovarajući upravni akt. Fond PIO je stava da je potrebno menjati postojeću zakonsku regulativu, tako što će se pre svega definisati pojam poljoprivrednog osiguranika na jedinstven način.

U radu Fonda PIO ne primenjuju se dosledno unutrašnji akti tog organa. Uočeno je da Direkcija Fonda ne postupa u svakom slučaju u skladu sa Instrukcijom za postupanje drugostepenog organa Fonda PIO prilikom davanja odgovora na tužbu Upravnom sudu. Epilog ovakvog postupanja jeste prekoračenje zakonskog roka za donošenje odluka o žalbama pritužilaca, u situacijama kada se pred Upravnim sudom vodi postupak po tužbi istog pritužioca, ali povodom druge pravne stvari. Povodom ovog propusta u radu, a na osnovu većeg broja primljenih pritužbi građana, Zaštitnik građana uputio je Fondu PIO preporuku.⁴³³ Pored toga uočeno je i da prvostepeni i drugostepeni organi Fonda PIO ne postupaju u skladu sa Mišljenjem Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, u vezi sa primenom odredaba o zastarelosti propisanih Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji. Ovim mišljenjem zauzet je stav da ni Poreska uprava ni Fond PIO ne mogu da vrše prinudnu naplatu dugovanja na ime neplaćenih doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje, koja su starija od 10 godina, u periodu kada su odredbe o zastarelosti bile sadržane u navedenom zakonu.

Fond PIO nije preuzeo odgovornost za problem neuplaćenih doprinosa u periodu kada je kontrola njihove uplate bila u njegovoj nadležnosti. Nasuprot tome, Fond PIO obavezu uplate doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje koje je poslodavac propustio da uplati, prevaljuje na građane. Dozvoljavanje građanima da izmire dug za neuplaćene doprinose kako bi ostvarili pravo na penziju predstavlja se kao usluga koju Fond PIO čini građanima, a zapravo se odgovornost i snošenje posledica za nesavestan rad Fonda PIO, koji nije preduzimao odgovarajuće mere kontrole, prebacuje na građane. U odnosu na 2014. godinu, u

⁴³³ Препорука доступна на: <http://www.zastitnik.rs/indx.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4526-2016-01-08-10-55-58>.

ovoj oblasti nije bilo značajnijih pomaka, i pored načelne zainteresovanosti ovih organa za obavezno socijalno osiguranje da se ovaj problem prevaziđe.

Potrebno je ostvariti bolju saradnju između Fonda PIO i Poreske uprave u pogledu razmene podataka o obveznicima doprinosa i drugih službenih podataka vezanih za doprinose za penzijsko i invalidsko osiguranje, što bi značajno doprinelo rešavanju problema neplaćenih doprinosa i nemogućnosti ostvarivanja prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja.

Zaštitnik građana je u oktobru 2012. godine uputio Vladi mišljenje o potrebi utvrđivanja načina rešavanja problema isplate penzija građana sa Kosova i Metohije. Vlada je usvojila Akcioni plan u vezi sa razrešenjem nastalog problema isplate penzija ostvarenih na području AP Kosovo i Metohija, a početkom januara 2013. godine isti je usvojio i Komitet ministara Saveta Evrope. Tokom sprovođenja Akcionog plana, pojavljivale su se teškoće, zbog kojih su se pritužnici u 2015. godini obraćali Zaštitniku građana. One se naročito odnose na nemogućnost pribavljanja dokaza (dokumenata) koje Fond PIO traži od podnosilaca zahteva, kako bi doneo odluku. Najčešće su to dokazi o tome da li je podnosilac zahteva korisnik penzije od strane Privremenih institucija samouprave i Privremene administrativne misije Ujedinjenih nacija na Kosovu i Metohiji (UNMIK), kao i da li podnosilac ima svojstvo osiguranika i dokazi o školovanju za decu korisnike porodične penzije.

II OSTALE AKTIVNOSTI

Unapređenje položaja građana u oblasti obaveznog socijalnog osiguranja

U cilju unapređenja prava građana u oblasti socijalnog osiguranja, kroz stvaranje uslova za unapređenje rada Fonda PIO, Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje i Poreske uprave, na efikasnijoj kontroli uplata zakonom utvrđenih doprinosa za zdravstveno, penzijsko i invalidsko osiguranje korisnika, Zaštitnik građana organizovao je niz sastanaka sa predstavnicima navedenih organa, kao i drugih organa državne uprave nadležnih za unapređenje stanja u ovoj oblasti. Na sastancima su definisani ključni problemi u ostvarivanju prava građana po osnovu obaveznog socijalnog osiguranja i izneti predlozi za njihovo prevazilaženje. Uspostavljanje bolje saradnje između svih organa i organizacija koji su uključeni u sistem obaveznog socijalnog osiguranja, i efikasnija razmena podataka ključni su uslovi za obezbeđenje efikasnije i potpunije kontrole izvršavanja zakonske obaveze uplate doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, a što bi rezultiralo ostvarivanju prava građana u ovoj oblasti u punoj meri. Kako bi se ovi uslovi uspostavili potrebno je utvrditi niz aktivnosti i njihove nosioce koje bi u narednom periodu nadležni organi trebalo da sprovedu. Upravo zbog toga, Zaštitnik građana namerava da nastavi sa održavanjem sastanaka i tokom 2016. godine.

III KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Fond PIO nije primenio odredbe o zastarelosti propisane ZPPPA

Fond PIO je obavezao pritužioca da, u cilju ostvarivanja prava na starosnu penziju, prethodno izvrši uplatu doprinosa za 1990, 1991. kao i za period od 1995 – 2006. godine. U postupku kontrole utvrđeno je da Fond PIO ne primenjuje odredbu o zastarelosti propisanu Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji (ZPPPA)⁴³⁴, kojom je predviđeno da ne može da se vrši prinudna naplata dugovanja na ime neplaćenih doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje, koja su starija od 10 godina. U vezi sa problemom primene odredaba o zastarelosti,

⁴³⁴ Члан 114. Закона о пореском поступку и пореској администрацији, „Службени гласник РС“, бр80/02, 84/02 - испр., 23/03 - испр., 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 - др. закон, 62/06 - др. закон, 63/06 - испр. др. закона, 61/07, 20/09, 72/09 - др. закон, 53/10, 101/11, 2/12 - испр., 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14 и 91/15 - аутентично тумачење.

Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja zauzelo je stav da ni Poreska uprava ni Fond PIO ne mogu da vrše prinudnu naplatu dugovanja na ime neplaćenih doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje, koja su starija od 10 godina. Budući da navedeno mišljenje datira od jula 2015. godine, a da je Fond PIO odluku o pritužiočevoj žalbi kojom se pozvao na odredbe o zastarelosti, doneo u septembru 2015. godine, navedenom organu morao je biti poznat stav resornog Ministarstva i isti je morao biti primenjen prilikom odlučivanja o pritužiočevoj žalbi izjavljenoj protiv rešenja Fonda PIO kojim je pritužilac obavezan da uplati doprinose za navedene periode.

Zbog toga je Zaštitnik građana uputio preporuku⁴³⁵ Fondu PIO da ponovo odluči o pritužiočevom zahtevu vodeći računa o primeni odredaba o zastarelosti propisanih Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji, kao i da zaposleni u organizacionim jedinicama Fonda PIO u svom radu po službenoj dužnosti vode računa o pravilnoj primeni odredaba o zastarelosti propisanih ZPPPA, koji je važio u vreme odlučivanja o pravu pritužilaca. Fond nije postupio po preporuci, uz obrazloženje da se spisi predmeta nalaze u Upravnom sudu povodom tužbe pritužioca.

Fond PIO nije doneo odluku o žalbi u zakonskom roku

Direkcija Fonda PIO propustila je da u zakonom propisanom roku odluči o pritužiljinoj žalbi izjavljenoj protiv prvostepenog rešenja Fonda PIO. Pored toga, nakon prijema dopisa Upravnog suda, kojim je od Direkcije Fonda traženo da dostavi spise predmeta pritužilje radi donošenja odluke povodom tužbe u drugoj pravnoj stvari, umesto da prethodno odluči o pritužiljinoj žalbi, celokupne spise predmeta Direkcija Fonda PIO dostavila je Upravnom sudu. Time je postupila i protivno Instrukciji za postupanje drugostepenog organa Fonda PIO prilikom davanja odgovora na tužbu Upravnom sudu.

Direkciji Fonda PIO upućene su preporuke⁴³⁶ da postupa u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku i svojim internim aktima. Fond je postupio po preporuci.

IV PREDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA ORGANE UPRAVE

1. **Fond PIO** treba da preuzme odgovornost za neuplaćene doprinose za penzijsko i invalidsko osiguranje u periodu kada je kontrola njihove uplate bila u njegovoj nadležnosti, a poslodavac otišao u stečaj.
2. **Fond PIO i Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** treba da zajednički pripreme predlog za izmene i dopune Zakona o penzijsko invalidskom osiguranju kojim bi se rešio problem ograničavanja, odnosno umanjenja prava građana iz oblasti penzijsko-invalidskog osiguranja zbog neefikasnog uređenja i funkcionisanja sistema koji obezbeđuje kontrolu izvršenja obaveze poslodavaca na uplatu doprinosa za socijalno osiguranje.
3. **Fond PIO** treba da ostvari delotvornu i efikasnu saradnju sa ostalim organizacijama obaveznog socijalnog osiguranja i **Poreskom upravom** u cilju razmene podataka o uplaćenim doprinosima.
4. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja u saradnji sa Fondom PIO** treba da pripremi izmene postojećeg normativnog okvira kako bi se uspostavio delotvorni mehanizam za prevazilaženje problema u vezi sa obavezivanjem građana na uplatu doprinosa

⁴³⁵ Препорука доступна на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4482-2015-12-11-14-03-00>.

⁴³⁶ Препорука доступна на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4514-2015-12-31-08-44-19>.

po osnovu obavljanja poljoprivredne delatnosti, u slučajevima kada oni nisu na zakonom propisani način prijavljeni na navedeno osiguranje.

5. **Fond PIO** treba da na transparentan, jasan i nedvosmislen način predoči vojnim penzionerima posledice primene Zaključka Vlade o usklađivanju penzija korisnicima vojnih penzija, odnosno o tome da li je stav Ustavnog suda o potrebi usklađivanja vojnih penzija i njihovo prevođenje u potpunosti ispoštovan.

6. **Fond PIO** treba i dalje da preduzima aktivnosti u cilju poboljšanja rada, ažurnijeg vođenja matične evidencije i efikasnijeg postupanja po zahtevima građana za ostvarivanje prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, blagovremeno postupanje po izjavljenim žalbama, uz unapređivanje međusobne saradnje filijala i efikasnije saradnje sa inostranim fondovima.

7. **Fond PIO** treba da obezbedi da sve njegove organizacione jedinice dosledno postupaju u skladu sa, zakonom, i unutrašnjim aktima Fonda PIO (instrukcijama, uputstvima...).

8. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** treba da vrši nadzor nad zakonitošću rada i akata Fonda PIO u vezi sa preporukama koje je Zaštitnik građana uputio Fondu PIO.

3.11.RESOR RADA

I PREGLED STANJA

1. Najznačajnija postignuća države

- 1.1. Donet je Zakon o uslovima za upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo i njihovu zaštitu.⁴³⁷
- 1.2. Donet je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti.⁴³⁸
- 1.3. Republika Srbija pristupila je Programu EU za zapošljavanje i socijalne inovacije – EaSI.⁴³⁹
- 1.4. Zaključen je Poseban kolektivni ugovor za socijalnu zaštitu Republike Srbije.⁴⁴⁰
- 1.5. Donet je Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za 2016. godinu.⁴⁴¹
- 1.6. Ustavni sud Srbije usvojio je predlog Zaštitnika građana i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i doneo rešenje kojim se obustavlja izvršenje pojedinačnih akata koji bi bili doneti na osnovu spornih odredbi člana 20. Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru.⁴⁴²
- 1.7. Vlada je delimično rešila problem nepravilne, nepravične i nesvrishodne naplate „solidarnog poreza“⁴⁴³ i uspostavila mehanizam za obeštećenje građana.⁴⁴⁴
- 1.8. Ministarstvo finansija, Poreska uprava naložila je svim svojim organizacionim jedinicama da ubuduće kontrolu obračunavanja i plaćanja doprinosa vrše uvek po saznanju o mogućem nesavesnom postupanju poslodavaca, blagovremeno i efikasno, jer je to kako u interesu građana, tako i u javnom interesu.⁴⁴⁵
- 1.9. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Upravni inspektorat doneo je Direktivu o načinu postupanja Upravnog inspektorata po podnetim pritužbama na rad državnih službenika u upravnom inspektoratu.⁴⁴⁶
- 1.10. Nacionalna služba za zapošljavanje donela je Uputstva za postupanje prilikom isplate, prijave i odjave korisnika novčane naknade i preduzela mere kako bi se korisnicima isplatili neisplaćeni i zaostali iznosi privremene naknade.

2. Najznačajniji rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana, Ministarstvo finansija, Poreska uprava izvršila je kontrolu uplate doprinosa za socijalno osiguranje od strane poslodavca i svim organizacionim jedinicama naložila da ubuduće kontrolu obračunavanja i plaćanja doprinosa

⁴³⁷ „Службени гласник РС“, број 91/15.

⁴³⁸ „Службени гласник РС“, број 38/15.

⁴³⁹ Доступно на: <http://www.minrzs.gov.rs/lat/component/k2/item/4034-program-eu-za-zaposljavanje-i-socijalnu-solidarnost-easi?highlight=WyJw>.

⁴⁴⁰ „Службени гласник РС“, број 11/15.

⁴⁴¹ Доступно на: <http://www.minrzs.gov.rs/lat/dokumenti/zaposljavanje/plan-zaposljavanja>.

⁴⁴² Видети више у делу овог извештаја посвећеном родној равноправности.

⁴⁴³ „Солидарни порез“ обрачунаван је на основу Закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору, „Службени гласник РС“, број 108/13.

⁴⁴⁴ Видети више у делу овог извештаја посвећеном ресору финансија.

⁴⁴⁵ Доступно на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/3691-2015-02-09-10-37-19>.

⁴⁴⁶ Доступно на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4486-2015-12-14-11-32-09>.

vrši uvek po prijemu informacija o mogućem nesavesnom postupanju poslodavaca, blagovremeno i efikasno.⁴⁴⁷

2.2. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Upravni inspektorat doneo je Direktivu o načinu postupanja Upravnog inspektorata po podnetim pritužbama na rad državnih službenika u upravnom inspektoratu.⁴⁴⁸

2.3. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana, Nacionalna služba za zapošljavanje je preduzela mere radi ažurnog vođenja baza podataka, evidencije i spiskova korisnika privremene naknade donošenjem Uputstva za postupanje prilikom isplate, prijave i odjave korisnika novčane naknade i mere kako bi se korisnicima isplatili neisplaćeni, zaostali iznosi privremene naknade.⁴⁴⁹

2.4. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana, Nacionalna služba za zapošljavanje je nadoknadila štetu podnosiocima zahteva za odobravanje sredstava za samozapošljavanje, kojima, usled njenog propusta, sredstva nisu isplaćena iako je njihova isplata bila odobrena.⁴⁵⁰

2.5. Otklanjanjem propusta u radu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, odmah po saznanju da je Zaštitnik građana pokrenuo postupak kontrole njegovog rada, zaposleni u ustanovama socijalne zaštite koji obavljaju istu delatnost ostvarili su pravo na minuli rad za sve godine rada u ustanovama socijalne zaštite.

2.6. Prihvatanjem mišljenja Zaštitnika građana o potrebi izmene načina isplate dela naknade zarade u slučaju privremene sprečenosti za rad zbog bolesti ili komplikacije u vezi sa održavanjem trudnoće, a koji se obezbeđuje iz budžeta Republike, izmenjen je Zakon o zdravstvenom osiguranju.⁴⁵¹

2.7. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana⁴⁵², Republički fond za zdravstveno osiguranje je na svojoj zvaničnoj internet stranici otvorio novu rubriku koja sadrži informacije u vezi sa isplatom naknade zarade trudnicama i svim ostalim osiguranicima za vreme privremene sprečenosti za rad zbog bolesti počev od 31. dana privremene sprečenosti.⁴⁵³

2.8. U cilju ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja trudnica, kao posebno osetljive kategorije, Zaštitnik građana je uputio odgovarajuće Mišljenje Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje i Poreskoj upravi.⁴⁵⁴

2.9. Postupanjem po predlogu Zaštitnika građana i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za ocenu ustavnosti odredbe člana 20. Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, Ustavni sud je doneo rešenje kojim obustavlja izvršenje pojedinačnog akta ili radnje preduzete na osnovu ove odredbe, usled čije bi primene zaposlenim ženama u javnom sektoru po sili zakona prestao radni odnos ranije nego muškarcima.

⁴⁴⁷ Доступно на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/3691-2015-02-09-10-37-19>.

⁴⁴⁸ Доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4486-2015-12-14-11-32-09>.

⁴⁴⁹ Доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4316-2015-09-17-14-07-25>.

⁴⁵⁰ Доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/3698-2015-02-12-12-35-25>.

⁴⁵¹ Доступно на:

http://www.ombudsman.rodnaravnopravnost.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=170%3A2015-07-29-13-44-40&catid=14%3A2012-12-12-13-45-14&Itemid=27&lang=sr.

Видети више у делу овог извештаја посвећеном родној равноправности.

⁴⁵² Доступно на: <http://zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/3796-2015-04-16-08-39-50>. Видети више у делу овог извештаја посвећеном родној равноправности.

⁴⁵³ Доступно на: <http://www.rfzo.rs/index.php/osiguranalica/57-bolovanja>. Видети више у делу овог извештаја посвећеном родној равноправности.

⁴⁵⁴ Доступно на:

http://www.ombudsman.rodnaravnopravnost.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=192%3A2015-12-24-10-54-39&catid=14%3A2012-12-12-13-45-14&Itemid=27&lang=sr.

2.10. Otklanjanjem propusta u radu Inspektorata za rad i Poreske uprave, odmah po saznanju da je Zaštitnik građana pokrenuo postupak kontrole njihovog rada, velikom broju građana omogućeno je efikasnije ostvarivanje prava iz rada i po osnovu rada.

2.11. Zaštitnik građana je u 2015. godini u ovom resoru primio 708 pritužbi u kojima su podnosioci ukazivali na 812 povreda prava. U istom periodu, okončao je rad na ukupno 643 predmeta primljenih u 2015. i ranijih godina. Od ukupno 147 postupaka koji su vođeni, 47 (31,97%) postupaka je okončano upućivanjem preporuka u skraćenom kontrolnom postupku. U ostalim slučajevima, Zaštitnik građana vodio je kontrolni postupak i uputio 34 preporuke, od kojih je prihvaćeno 17 (50%), neizvršeno 16 (47,06%), a u roku za izvršenje je jedna preporuka. Na osnovu broja utvrđenih (80) i otklonjenih (64) propusta⁴⁵⁵, efikasnost u ovom resoru je 80%.

3. Manjkavosti na državnom nivou

3.1. Republika Srbija ne preduzima potrebne mere prema poslodavcima koji ne izvršavaju svoje obaveze isplate zarade i obračunavanja i uplate doprinosa za socijalno osiguranje, pa zaposleni ostaju bez ostvarenog prava na zaradu i prava iz obaveznog penzijskog, invalidskog i zdravstvenog osiguranja koja im garantuje Ustav Republike Srbije.⁴⁵⁶

3.2. Saradnja Poreske uprave, Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje i Inspektorata rada nije delotvorna i efikasna, a razmena podataka među njima je nedovoljna i neažurna, što umanjuje efikasnost njihovog rada i stepen ostvarivanja prava poreskih obveznika.

3.3. Inspektori rada, prilikom odlučivanja o pravima zaposlenih, ne postupaju uvek i u svemu po pravilima i načelima opšteg upravnog postupka, a naročito prilikom ocene dokaza i pravilnog i potpunog utvrđivanja odlučnih činjenica.⁴⁵⁷

3.4. Ne postoji jedinstven način obračuna minulog rada zaposlenih u ustanovama, usled nepreciznosti odredbi Zakona o radu i nejasnog pravnog stava Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

3.5. Nacionalna služba za zapošljavanje nije donela akte kojima se bliže uređuje postupak i način sprovođenja javnog konkursa.⁴⁵⁸

3.6. Ne vodi se stalni socijalni dijalog sa predstavnicima zaposlenih i poslodavaca u cilju stvaranja uslova za dostojanstven rad.

3.7. Država nije preduzela mere kako bi rešila problem korisnika prava na novčanu naknadu, koji su to pravo ostvarili u trajanju od 24 meseca, a koji, zbog izmena Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, nisu u mogućnosti da ostvare pravo na penziju.

⁴⁵⁵ Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

⁴⁵⁶ Видети више у деловима овог извештаја посвећеним ресорима финансија и пензијског и инвалидског осигурања.

⁴⁵⁷ Доступно на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4560-2016-01-29-08-15-03>.

⁴⁵⁸ Препорука Заштитника грађана, доступна на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4485-2015-12-14-10-29-01>.

4. Najznačajnije preporuke, mišljenja i zakonodavne inicijative Zaštitnika građana po kojima nije postupljeno

4.1. Nije postupljeno po sledećim predlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave iz Godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2014. godinu:

- da **Narodna skupština i Vlada** donesu propise koji će obezbediti: efikasne i dostupne mehanizme zaštite prava zaposlenih, pravovremeno i efikasno vršenje nadzora nad primenom propisa koji uređuju oblast rada i radnih odnosa, brzo, delotvorno i dosledno ispitivanje odgovornosti poslodavaca i sankcionisanje u slučajevima povrede zakona na štetu zaposlenih i delotvoran mehanizam odgovornosti kontrolnih organa za nepostupanje i neblagovremeno postupanje u slučajevima kršenja prava zaposlenih.
- da **Ministarstvo za rad, zapošljavanja, boračka i socijalna pitanja** pripremi izmene Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, kojom bi se ublažila rigidnost postojećih rešenja i dalo više vremena nezaposlenim licima da izvrše svoju obavezu javljanja Nacionalnoj službi za zapošljavanje.
- da **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** obezbedi efikasnost postojećih kontrolnih organa.
- da **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** vodi stalni socijalni dijalog sa predstavnicima zaposlenih i poslodavaca u cilju stvaranja uslova za dostojanstven rad.
- da **Poreska uprava, Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Republički fond za zdravstveno osiguranje i Inspektorat za rad** ostvare delotvornu, pravovremenu i efikasnu saradnju i ažurno razmenjuju informacije koje se tiču prava zaposlenih po osnovu rada.
- da **Ministarstvo za rad, zapošljavanja, boračka i socijalna pitanja** poveća broj inspektora, proširi nadležnosti inspekcije rada, poboljša tehničke uslove i predloži izmene propisa radi efikasnijeg postupanja inspektora rada.
- **Ministarstvo za rad, zapošljavanja, boračka i socijalna pitanja, Inspektorat za rad**, u većoj meri pokreće postupke po službenoj dužnosti, kada ima dovoljno činjenica koje ukazuju na potrebu sprovođenja inspeksijskog nadzora.

4.2. **Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija** odbilo je da postupi po preporukama Zaštitnika građana da, prilikom donošenja odluke o radnopravnom statusu građanina, postupi u skladu sa primedbama Upravnog suda koje je Sud dao u osam presuda.

5. Obrazloženje

Zakonom o uslovima za upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo i njihovoj zaštiti uređuju se prava zaposlenih koji se upućuju na privremeni rad u inostranstvo, uslovi, postupak i obaveze poslodavca u vezi sa upućivanjem zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo, saradnja organa i organizacija koji obavljaju poslove državne uprave u vezi sa zaštitom prava zaposlenih na privremenom radu u inostranstvu i nadzor nad primenom ovog zakona. Kako je važeći zakon koji je reguliše ovo pitanje donet još 1998. godine, važno je donošenje novog Zakona koji u promenjenim društveno-ekonomskim okolnostima reguliše proceduru dobijanja obaveštenja o ispunjenosti zakonskih uslova za upućivanje, vršenje nadzora i saradnje između nadležnih institucija, kao i posebne oblike upućivanja zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo koje nije poznao prethodni Zakon.

Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti precizirano je šta se smatra osnovicom za utvrđivanje visine novčane naknade za slučaj nezaposlenosti. U ranije važećoj zakonskoj odredbi nije dato određenje da li se radi o

isplaćenju ili samo obračunatoj zaradi, što je omogućilo različito tumačenje šta se smatra osnovicom za utvrđivanje visine novčane naknade. Istovremeno, zaštićeni su osiguranici kojima nije isplaćena zarada i nije obračunat i prijavljen doprinos za osiguranje za slučaj nezaposlenosti. Naime, po novom zakonskom rešenju u slučaju da zarada nije isplaćena ili je isplaćena u nižem iznosu od iznosa na koji je obračunat doprinos, osnovica za utvrđivanje visine novčane naknade je osnovica na koju je obračunat doprinos za obavezno osiguranje za slučaj nezaposlenosti i za koju je podneta pojedinačna poreska prijava nadležnom organu, u skladu sa zakonom. Na ovaj način sprečavaju se zloupotrebe u praksi.

Takođe, ovim zakonom uvodi se veća odgovornost agencija prema građanima kojima posreduju za zapošljavanje u inostranstvu. Zakon omogućava fleksibilnije kreiranje mera aktivne politike zapošljavanja, kao i njenu decentralizaciju, podizanje kvaliteta usluge, kako poslodavcima tako i nezaposlenim licima. To je postignuto omogućavanjem da se Akcionim planom zapošljavanja - kao strateškim dokumentom u oblasti zapošljavanja, koji Vlada donosi na godišnjem nivou - predlažu nove mere aktivne politike zapošljavanja, u skladu sa potrebama lokalnog tržišta rada i na osnovu analize efekata prethodno sprovedenih mera.

Poslednjim izmenama Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, uređeno je postupanje Nacionalne službe za zapošljavanje kada bivšim zaposlenim nije isplaćena zarada i nije obračunat i prijavljen doprinos za osiguranje za slučaj nezaposlenosti. I pored toga, Nacionalna služba za zapošljavanje nije otklonila propust i posledice različitog načina obračunavanja novčane naknade, iako joj je Zaštitnik građana to preporučio.⁴⁵⁹

Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti propisuje da direktor Nacionalne službe odlučuje o izboru direktora filijala po sprovedenom javnom konkursu. Odlukom o izmenama i dopunama Statuta Nacionalne službe za zapošljavanje koja je u primeni od 7. 11. 2015. godine dodate su nove odredbe kojima je propisano da u postupku za izbor direktora filijale, direktor može da obrazuje konkursnu komisiju, koja vrednuje dostavljeni program razvoja filijale, stručnu osposobljenost i druge kriterijume određene javnim konkursom. Direktor filijale se bira na period od četiri godine. Nacionalna služba, međutim, nije donela akte kojima bi se bliže uredili kriterijumi, način i postupak za izbor kandidata za direktore filijala, što je bila jedna od preporuka Zaštitnika građana.⁴⁶⁰

Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti nije predviđeno da se pravo na novčanu naknadu produži zbog pomeranja starosne granice za penziju. Korisnici prava na novčanu naknadu, koji su pravo ostvarili u trajanju od 24 meseca, a koji, zbog izmena Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, nisu u mogućnosti da pravo na penziju ostvare prema ranije utvrđenom terminu, ostaju bez novčane naknade i bez penzije.

Na osnovu Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti donet je Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za 2015. godinu koji predstavlja osnovni instrument za sprovođenje aktivne politike zapošljavanja. Njime se definišu ciljevi i prioriteti i utvrđuju programi i mere politike zapošljavanja koji će se realizovati u toku 2016. godine. Glavni ciljevi su podrška uspostavljanju efikasnog, stabilnog i održivog trenda rasta zaposlenosti do kraja 2020. godine, uz usklađivanje politike zapošljavanja i institucija tržišta rada sa tekovinama Evropske unije, poboljšanje uslova na tržištu rada i unapređenje institucija tržišta rada, podsticanje

⁴⁵⁹ Препорука Заштитника грађана, доступно на <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4383-2015-10-26-10-13-58>

⁴⁶⁰ Препорука Заштитника грађана, доступно на <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4383-2015-10-26-10-13-58>

zapošljavanja i socijalnog uključivanja teže zapošljivih lica i podršku regionalnoj i lokalnoj politici zapošljavanja, kao i unapređenje kvaliteta radne snage.

U cilju dostizanja visokog nivoa kvalitetne i održive zaposlenosti, unapređenja uslova rada, Republika Srbija pristupila je Programu EU za zapošljavanje i socijalne inovacije – EaSI. Kroz program će se podržavati i realizovati projekti koji unapređuju zapošljavanje u uslove rada, socijalnu zaštitu i socijalno uključivanje.

Povodom načina obračunavanja minulog rada za zaposlene u ustanovama socijalne zaštite Zaštitnik građana je pokrenuo postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu i Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. U toku kontrolnog postupka ministarstvima je ukazano da se sve ustanove socijalne zaštite osnovane za obavljanje delatnosti socijalne zaštite u skladu sa zakonom, mogu smatrati istim poslodavcem, te da na taj način treba i primenjivati Zakon o dopunama Zakona o platama u državnim organima i javnim službama i Poseban kolektivni ugovor za socijalnu zaštitu Republike Srbije. Time je omogućeno da zaposleni kod poslodavca koji obavljaju istu delatnost ostvaruju pravo na minulu rad za sve godine rada u ustanovama socijalne zaštite.

Usled nepreciznosti odredbi zakona i nejasnog pravnog stava nadležnog organa i dalje ne postoji jedinstven način obračuna minulog rada zaposlenih u ostalim javnim ustanovama. Posebnim kolektivnim ugovorima ovo je pitanje posebno uređivano za svaku oblast (prosveta, zdravstvena zaštita, kultura, itd).

Postupajući po preporukama Zaštitnika građana, Poreska uprava je otklonila propust u radu na štetu podnosioca pritužbe, tako što je sprovela kontrolu uplate doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje prema bivšem poslodavcu podnosioca pritužbe. Uvažavajući preporuke i stav Zaštitnika građana da neuplaćivanje, odnosno neredovno uplaćivanje doprinosa za socijalna osiguranja ne predstavlja samo povredu pojedinačnog interesa (građanina koji zbog toga gubi ili su mu umanjena druga prava), već i povredu javnog interesa, Poreska uprava je svim organizacionim jedinicama naložila da ubuduće, kontrolu obračunavanja i plaćanja doprinosa vrši uvek po prijemu informacija o mogućem nesavesnom postupanju poslodavaca, blagovremeno i efikasno, jer je to kako u interesu građana, tako i u javnom interesu.

Zaštitnik građana je u izveštajnom periodu pokrenuo opsežan postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada više organa uprave, u vezi sa ostvarivanjem prava zaposlenih po osnovu rada - redovno izmirivanje doprinosa za socijalno osiguranje od strane poslodavaca. S obzirom na značajan broj zaposlenih kojima doprinosi za socijalno osiguranje nisu plaćeni propustom poslodavaca i koji zbog toga ne ostvaruju prava koja su im ustavom i zakonom garantovana (pravo na penziju, pravo na zdravstveno osiguranje i zdravstvenu zaštitu, pravo na pomoć u slučaju nezaposlenosti), postupak kontrole ima za cilj iznalaženje rešenja kojima će se sprečiti da zaposleni dolaze u ovakav položaj, ali i iznalaženje načina da se zaposlenima koji zbog nesavesnosti poslodavaca i neefikasnosti državnih organa ne ostvaruju svoja prava, njihovo ostvarivanje omogući.⁴⁶¹ Dalje aktivnosti na rešavanju ovog sistemskog problema planirane su u 2016. godini.

Inspekcija rada u dovoljnoj meri ne postupa po službenoj dužnosti, odnosno ne pokreće postupke kada ima dovoljno činjenica koje ukazuju na potrebu sprovođenja inspeksijskog nadzora. Međutim, nakon pokretanja postupaka kontrole od strane Zaštitnika građana, inspekcija rada preduzima zakonom predviđene mere prema poslodavcima, otklanja utvrđene propuste u radu i postupci pred Zaštitnikom građana se obustavljaju.

⁴⁶¹ Видети више у делу овог извештаја посвећеним ресорима финансија и пензијског и инвалидског осигурања.

Inspektori rada nemaju praksu da od medicinskih ustanova traže dopunu stručnih nalaza i mišljenja, kada su oni nejasni, kontradiktorni, nerazumljivi ili sadrže kakve druge nedostatke zbog kojih nije moguće sa sigurnošću utvrditi odlučnu činjenicu. Naprotiv, inspektori odluku donose na osnovu mišljenja, bez obzira na njegove nedostatke, što nije u skladu sa načelima i pravilima opšteg upravnog postupka.

I dalje je nedovoljno razvijena saradnja između Poreske uprave, Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje i inspekcija rada, što otežava ostvarivanje prava radnika. Upućivanjem Preporuke Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje da uspostavi zakonom propisanu saradnju sa drugim državnim organima, posebno sa Inspektoratom za rad, kao nadležnim organom za obavljanje inspekcijanskog nadzora u oblasti rada i radnih odnosa, a prvenstveno periodično dostavljanje informacija o poslodavcima koji sa zakašnjenjem dostavljaju obračune naknade zarada za vreme privremene sprečenosti za rad zbog bolesti ili komplikacija u vezi sa održavanjem trudnoće, Zaštitnik građana je ukazao na navedeni problem i uticao da se saradnja između organa unapredi.⁴⁶²

Građani se Zaštitniku građana vrlo često pritužuju zbog zlostavljanja na radu, a ukazuju i na samovolju i nezakonitost prilikom donošenja odluke o prestanku radnog odnosa. Uočava se i da zaposleni nedovoljno koriste postojeće zakonske mogućnosti za zaštitu prava (obraćanje Povereniku za zaštitu ravnopravnosti, Republičkoj agenciji za mirno rešavanje radnih sporova, inspekciji rada, traženje sudske zaštite). Zbog teške finansijske situacije u kojoj se nalaze i u strahu od gubitka posla, zaposleni svoje nezadovoljstvo prijavljuju najčešće tek onda kada ostanu i bez takvog posla i kada je dokazivanje prava moguće isključivo u sudskom postupku koji dugo traje i pretpostavlja materijalne troškove.

⁴⁶² Видети више у делу овог извештаја посвећеног родној равноправности.

II OSTALE AKTIVNOSTI

Sastanci predstavnika Zaštitnika građana i organa i zaposlenih u Nacionalnoj službi za zapošljavanje

Predstavnici Zaštitnika građana održali su sastanak sa rukovodiocima Nacionalne službe za zapošljavanje. Na sastanku je bilo reči o problemima sa kojima se građani suočavaju prilikom traženja posla, o merama i aktivnostima koje Nacionalna služba za zapošljavanje preduzima kako bi što veći broj građana osposobila za odgovarajući posao. Predstavljeni su programi, obuke i mere aktivne politike koje preduzima Nacionalna služba za zapošljavanje. Na sastanku je bilo reči o posebno osetljivim kategorijama stanovništva kao što su Romi i osobe sa invaliditetom, kao i o merama i programima koje država preduzima kako bi ovim kategorijama obezbedila mogućnost da se zaposle i postanu aktivni članovi društva.

Sastanak predstavnika Zaštitnika građana sa sindikatima

Predstavnici Zaštitnika građana održali su sastanke sa predstavnicima sindikalnih organizacija na kojima su razgovarali o položaju zaposlenih i načinu ostvarivanja i zaštite njihovih prava.

III KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Nakon sprovedenog kontrolnog postupka, javno preduzeće postupilo po sudskoj odluci i zaposlenog vratilo na rad

Postupajući po pritužbi na rad javnog preduzeća zbog nepostupanja po sudskoj odluci kojom se pritužilac vraća na rad, Zaštitnik građana je pokrenuo postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada navedenog preduzeća.

Nakon pokretanja postupka o strane ovog organa javno preduzeće je donelo odluku kojom je pritužilac vraćen na rad, i prijavljen na obavezno socijalno osiguranje. Postupak pred Zaštitnikom građana je obustavljen.

Nacionalna služba za zapošljavanje donela odluku o isplati zaostalih, neisplaćenih iznosa privremene naknade licima kod kojih je nastupio osnov za prestanak prava i uredila pitanja koja se odnose isplatu ove naknade

Veći broj građana je u pritužbama ukazivao da im Nacionalna služba za zapošljavanje (NSZ) nije isplatila zaostale iznose privremene naknade, nakon nastupanja osnova za prestanak prava na privremenu naknadu (sticanje prava na penziju) zbog kašnjenja u isplati od šest meseci. Zaštitnik građana je nakon kontrole zakonitosti i pravilnosti rada NSZ, uputio preporuku⁴⁶³ ovoj organizaciji obaveznog socijalnog osiguranja kako bi otklonila nedostatke u radu na štetu prava građana i bliže uredila ovu oblast.

NSZ je, postupajući po preporukama Zaštitnika građana, vratila na evidenciju lica kojima nisu isplaćene sve naknade, utvrdila novčani iznos potreban za njihovu isplatu i pokrenula postupak za obezbeđivanje ovih sredstava.

Dodatno, NSZ je i preduzela mere radi ažurnog vođenja evidencija donošenjem Uputstva za postupanje prilikom isplate, prijave i odjave korisnika novčane naknade⁴⁶⁴ čime je unapredila svoj rad i sprečila ponavljanje istih propusta u budućnosti.

IV PREDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA ORGANE UPRAVE

⁴⁶³ Препорука доступна на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4316-2015-09-17-14-07-25>.

⁴⁶⁴ Бр.0030-104-18/15 од 30. 9. 2015.

1. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** treba da pripremi zakon kojim će se ublažiti rigidnost postojećih rešenja i dati više vremena nezaposlenim licima da izvrše svoju obavezu javljanja Nacionalnoj službi za zapošljavanje.
2. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** treba da vodi konstantan socijalni dijalog sa predstavnicima zaposlenih i poslodavaca u cilju stvaranja uslova za dostojanstven rad.
3. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstvo omladine i sporta i Nacionalna služba za zapošljavanje** treba da donesu celovite programe za zapošljavanje, obrazovanje i stručno osposobljavanje nezaposlenih.
4. **Poreska uprava, Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Republički fond za zdravstveno osiguranje i Inspektorat rada** treba da ostvare delotvornu, pravovremenu i efikasnu saradnju i ažurno razmenjuju informacije koje se tiču prava zaposlenih po osnovu rada.
5. **Nacionalna služba za zapošljavanje** treba da donese akte kojima će urediti postupak sprovođenja javnog konkursa za izbor direktora filijala.
6. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Inspektorat za rad,** treba da donosi rešenja o pravima i obavezama na osnovu svih relevantnih činjenica, savesne i brižljive ocene dokaza i uz doslednu primenu Zakona o opštem upravnom postupku.
7. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja,** u saradnji sa **Nacionalnom službom za zapošljavanje i Republičkim fondom za penzijsko i invalidsko osiguranje** treba da pronađe rešenje za građane koji su ostali bez primanja iz razloga što im je prestalo pravo na novčanu naknadu, a zbog izmena Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, nisu u mogućnosti da ostvare pravo na penziju.

3.12. RESOR UNUTRAŠNJIH POSLOVA

I PREGLED STANJA

1. Najznačajnija postignuća države

1.1. Predzete su brojne normativne aktivnosti – doneti su Zakon o policiji⁴⁶⁵, Zakon o javnom redu i miru⁴⁶⁶, Zakon o oružju i municiji⁴⁶⁷ i Zakon o javnom okupljanju⁴⁶⁸.

2. Najznačajniji rezultati rada Zaštitnika građana

2.1. Davanjem mišljenja⁴⁶⁹ u postupku pripreme Zakona o policiji, koje je Ministarstvo delimično prihvatilo, Zaštitnik građana doprineo je stvaranju zakonskog osnova za intenzivniju saradnju Sektora unutrašnje kontrole i Zaštitnika građana sa ciljem prevencije torture i unapređenja borbe protiv nekažnjivosti za torturu, kao i boljoj zaštiti prava policijskih službenika i drugih zaposlenih u Ministarstvu u disciplinskim postupcima.

2.2. Davanjem mišljenja u postupku pripreme Zakona o javnom redu i miru⁴⁷⁰, koje je Ministarstvo delimično prihvatilo, Zaštitnik građana doprineo je smanjenju novčane kazne za pojedine prekršaje i izričitom propisivanju mogućnosti humanitarnih i drugih udruženja, da po proteku roka mogu ponovo organizovati prikupljanje priloga za istu svrhu.

2.3. Zaštitnik građana uputio je Ministarstvu unutrašnjih poslova Mišljenje povodom najavljenog načina otpuštanja u Ministarstvu unutrašnjih poslova⁴⁷¹, što je zaustavilo započeti proces izigravanja propisa o prestanku radnog odnosa za preko 1.000 policijskih službenika.

2.4. Zaštitnik građana uputio je Vladi Inicijativu za usaglašavanje odredaba Krivičnog zakonika⁴⁷² i Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima⁴⁷³, kojima se uređuju izricanje i izvršenje mere bezbednosti zabrane upravljanja motornim vozilom.

2.5. Odmah po saznanju da je Zaštitnik građana pokrenuo postupak kontrole rada Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstvo je izvršilo svoje rešenje, kojim je zabranjeno korišćenje rezervoara za zapaljive tečnosti na stanici za snabdevanje gorivom motornih vozila, koji nije ispunjavao tehničke uslove.

2.6. Zaštitnik građana je u 2015. godini u ovom resoru u oblasti policijskih poslova primio 188 pritužbi u kojima su podnosioci ukazivali na 274 povreda prava. U istom periodu okončao je rad na ukupno 185 predmeta primljenih u 2015. i ranijih godina. Od ukupno 18 postupaka koji su vođeni, četiri (22,22%) postupka je okončano upućivanjem preporuka u skraćenom kontrolnom postupku. U ostalim slučajevima Zaštitnik građana vodio je kontrolni postupak i uputio 25 preporuka, od kojih je prihvaćeno pet (20%), neizvršeno 20 (80%). Na osnovu broja utvrđenih (29) i otklonjenih (9) propusta⁴⁷⁴, efikasnost u ovom resoru je 31,03%. U oblasti upravnih poslova u Ministarstvu unutrašnjih poslova, Zaštitnik građana je u 2015. godini primio 113 pritužbi u kojima su podnosioci ukazivali na 154 povrede prava. U istom periodu,

⁴⁶⁵ „Службени гласник РС“, број 6/16.

⁴⁶⁶ „Службени гласник РС“, број 6/16.

⁴⁶⁷ „Службени гласник РС“, број 20/15

⁴⁶⁸ „Службени гласник РС“, број 6/16.

⁴⁶⁹ Мишљење на Нацрт закона о полицији доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/4287-2015-08-19-08-56-03>; Мишљење на Предлог закона о полицији доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/4545-2016-01-18-10-55-26>.

⁴⁷⁰ Доступно на: www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/4551-2016-01-22-10-38-52.

⁴⁷¹ Доступно на: www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/4533-2016-01-12-09-38-43.

⁴⁷² „Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 - испр., 107/05 - испр., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13 и 108/14.

⁴⁷³ „Службени гласник РС“, бр. 41/09, 53/10, 101/11, 32/13 - одлука УС, 55/14, 96/15 - др. закон и 9/16 - одлука УС.

⁴⁷⁴ Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

okončao je rad na ukupno 102 predmeta primljena u 2015. i ranijih godina. Od ukupno 22 postupka koji su vođeni, 11 (50%) postupaka je okončano upućivanjem preporuka u skraćenom kontrolnom postupku. U ovom resoru u 2015. godini Zaštitnik građana nije uputio nijednu preporuku nakon kontrolnog postupka. Na osnovu broja utvrđenih (11) i otklonjenih (11) propusta⁴⁷⁵, efikasnost u ovom resoru je 100%.

3. Manjkavosti na državnom nivou

3.1. U Zakonu o policiji nije usvojen niz primedbi Zaštitnika građana, koje se, između ostalog, odnose na prestanak radnog odnosa, suprotno pravu na poštovanje pretpostavke nevinosti, kao posledica pokretanja krivičnog postupka za krivično delo koje se goni po službenoj dužnosti; potrebu propisivanja odgovornosti za povredu službene dužnosti za slučajeve iznošenja u javnost informacija iz istrage i informacija kojima se vređaju prava građana; pojedina neprimerena ovlašćenja data izvršnoj vlasti i potrebu jačanja operativne nezavisnosti policije i Sektora unutrašnje kontrole.

3.2. Uprkos izričitoj odredbi Ustava da se obrada podataka o ličnosti uređuje zakonom, Ministarstvo unutrašnjih poslova podzakonskim aktom⁴⁷⁶ propisalo je sadržinu upitnika o identifikacionim podacima koji se prikupljaju u postupku bezbednosne provere, a rešenjima sadržanim u Zakonu o policiji i dalje je omogućena proizvoljnost pri vršenju bezbednosnih provera.

3.3. U Zakonu o javnom redu i miru, suprotno primedbama Zaštitnika građana, kod najvećeg broja prekršaja protiv javnog reda i mira propisane su preostre kazne.

3.4. Tokom 2015. godine postojao je pravni vakuum u zakonskom uređenju uživanja slobode građana na okupljanje, zbog kašnjenja u donošenju novog zakona nakon odluke Ustavnog suda o neustavnosti odredbi do tada važećeg Zakona o okupljanju građana⁴⁷⁷, a Zakonom o javnom okupljanju⁴⁷⁸, usvojenim oktobra 2015. godine i dalje nisu otklonjeni pojedini nedostaci koji se odnose na nesaglasnost sa Ustavom.

3.5. Krivičnim zakonikom i Zakonom o bezbednosti saobraćaja na putevima na različit način je određen momenat od kojeg počinje da teče mera zabrane upravljanja motornim vozilom.

3.6. Sektor unutrašnje kontrole policije u dopisima koje je upućivao podnosiocima pritužbi i predstavki u velikom broju slučajeva nije navodio činjenice koje su utvrđene, a koje su bile odlučne za donošenje odluke o osnovanosti podnete pritužbe, odnosno predstavke.

3.7. Ministarstvo unutrašnjih poslova ni u proteklom periodu nije postupalo ažurno po molbama građana za zasnivanje radnog odnosa u tom organu, posebno u slučajevima kada su godine starosti uslov za zasnivanje radnog odnosa.

3.8. Znatnom broju policijskih službenika kojima je radni odnos prestao iz razloga što je protiv njih bio pokrenut krivični postupak, a koji su po okončanim postupcima oslobođeni od optužbi koje su im stavljane na teret, Ministarstvo unutrašnjih poslova i dalje ne omogućava povratak na rad.

4. Najznačajnije preporuke, mišljenja i zakonodavne inicijative Zaštitnika građana po kojima nije postupljeno

⁴⁷⁵ Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

⁴⁷⁶ Правилник о поступку безбедносне провере и садржини упитника „Службени гласник РС“, број 97/15.

⁴⁷⁷ „Службени гласник РС“, бр. 51/92, 53/93, 67/93, 17/99 и 33/99, „Службени лист СРЈ“, број 21/01 и „Службени гласник РС“, бр. 29/01 и 101/05.

⁴⁷⁸ „Службени гласник РС“, број 6/16.

4.1. Nije postupljeno po sledećim predlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave iz Godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2014. godinu:

- da **Ministarstvo unutrašnjih poslova** razvija i jača mehanizme kontrole rada, postupanje komisije za pritužbe po pritužbama građana i postupanje Sektora unutrašnje kontrole policije;
- da **Ministarstvo unutrašnjih poslova** unapredi rad tako što će u obrazloženjima rešenja i drugih akata navoditi činjenice koje su bile odlučne za donetu odluku;
- da **Ministarstvo unutrašnjih poslova** unapredi svoj rad tako da bez odlaganja postupa po molbama građana za zasnivanje radnog odnosa, posebno u slučajevima ukoliko su godine starosti jedan od uslova.

4.2. Ministarstvo unutrašnjih poslova i dalje u obrazloženjima rešenja donetim po diskrecionoj oceni, u upravnom postupku, ne postupa po preporukama Zaštitnika građana i ne navodi razloge i činjenice koje su bile odlučne za donetu odluku.

5. Obrazloženje

U izveštajnom periodu u ovoj oblasti doneta su četiri zakona od značaja za ostvarivanje prava građana. Zaštitnik građana je u postupku pripreme propisa, polazeći od pitanja koja su od značaja za zaštitu prava građana, uputio mišljenja na Nacrt i Predlog zakona o policiji, kao i Mišljenje na Predlog zakona o javnom okupljanju i Mišljenje na Predlog zakona o javnom redu i miru.

U Zakonu o policiji, prihvatanjem primedbe Zaštitnika građana, odredbe o postupanju Sektora unutrašnje kontrole dopunjene su obavezom Sektora da, u slučaju kada se utvrdi da je prilikom postupanja policijskog službenika došlo do prekoračenja policijskih ovlašćenja kojima su povređena prava koja štiti Zaštitnik građana, o tome pored ministra i javnog tužioca obaveštava i Zaštitnika građana. Navedenom odredbom stvara se osnov za intenzivniju saradnju Sektora unutrašnje kontrole i Zaštitnika građana u pravcu prevencije torture i unapređenja rada Ministarstva i borbe protiv nekažnjivosti za torturu, što će imati za posledicu unapređenje zaštite sloboda i prava građana.

U skladu sa primedbama Zaštitnika građana, u Zakonu o policiji početak roka zastarelosti pokretanja disciplinskog postupka za tešku povredu službene dužnosti počinje da teče od dana izvršenja, a ne od dana saznanja za učinjenu povredu, odnosno propisan je objektivni, a ne subjektivni rok za pokretanje disciplinskog postupka čime su stvorene pretpostavke da se onemogućiti davanje otkaza zaposlenima nakon neodređeno dugog vremenskog perioda, a bez dovoljno pouzdanih dokaza.

Iako je Zaštitnik građana ukazao na potrebu da se pitanje bezbednosnih provera adekvatnije uredi, propuštena je prilika da se novim Zakonom o policiji suzi prostor za proizvoljnost pri njihovom vršenju, a na štetu Ustavom zajemčenih prava građana, pre svega prava na rad, obrazovanje, imovinu i zaštitu podataka o ličnosti. Pojam bezbednosne smetnje nije precizno definisan niti doveden u vezu sa svrhom bezbednosne provere. Građanin nad kojim je izvršena bezbednosna provera nema zakonom propisano sredstvo za zaštitu svojih prava u vezi sa ishodom bezbednosne provere, te ni predviđeni mehanizam kojim bi otklonio posledice eventualne obrade podataka koji ne potiču od verodostojnih izvora. Zakonom nije propisano koji su to „drugi podaci o osobama sa kojima lice koje se proverava živi u zajedničkom domaćinstvu“, kako bi član domaćinstva imao mogućnost da da saglasnost u pogledu podataka koji se o njemu prikupljaju, niti je određeno, koji se to „ostali podaci od značaja za rad u Ministarstvu“, prikupljaju.

I dalje nije rešeno pitanje policijskih službenika kojima je radni odnos, u skladu sa ranije važećim propisima, prestao zbog bezbednosnih smetnji ili pokretanja krivičnog postupka protiv njih, a koji u pravnosnažno okončanim postupcima nisu osuđeni za delo koje im se

stavljalo na teret, odnosno oslobođeni su odgovornosti, iako je Zaštitnik građana ukazivao na potrebu zakonskog regulisanja ovog problema.

Uprkos tome što je Zaštitnik građana u postupku pripreme propisa ukazao da su predviđene prekršajne sankcije za prekršaje protiv javnog reda i mira prestroge i da su previsoko određene novčane kazne, usled socijalno-ekonomskog položaja najvećeg broja građana, mogu dovoditi do česte zamene kaznom zatvora, čime bi položaj građana bio dodatno otežan, u Zakonu o javnom redu i miru smanjene su novčane kazne samo za dva prekršaja - prosjačenje i svađu, viku i buku na javnom mestu u grupi od tri ili više lica.

Iako je odlukom Ustavnog suda od 9. 4. 2015. godine⁴⁷⁹ bilo utvrđeno da Zakon o okupljanju građana nije u saglasnosti sa Ustavom, do dana njenog objavljivanja u službenom glasilu, koje je bilo odloženo za šest meseci, Ministarstvo unutrašnjih poslova nije blagovremeno pripremlilo nacrt novog zakona kojim bi se uredio postupak ostvarivanja Ustavom zajemčene slobode građana na okupljanje. Navedenim propuštanjem u pravnom poretku Republike Srbije, počev od 23. 10. 2015. godine, nije bilo uređeno ostvarivanje Ustavom zajemčene slobode građana na okupljanje, a bilo je onemogućeno i ostvarivanje javnog interesa na ograničenje slobode okupljanja kada je to neophodno iz Ustavom propisanih razloga - radi zaštite javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije.

U Zakonu o javnom okupljanju nisu otklonjeni pojedini nedostaci usled kojih je Zakon o okupljanju građana, prestao da važi zbog nesaglasnosti sa Ustavom, a koji se odnose na osnove ograničenja zajemčene slobode okupljanja i delotvornost propisanih pravnih sredstava za zaštitu slobode okupljanja. Pored prethodno navedenog, Zaštitnik građana je u svom Mišljenju⁴⁸⁰ ukazao i da previsoko propisane novčane kazne predstavljaju neproporcionalno sredstvo reagovanja i da mogu odvrćati građane od javnih okupljanja.

Zaštitnik građana je Narodnoj skupštini podneo inicijativu za usaglašavanje odredaba Krivičnog zakonika i Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima ocenjujući da različit način određivanja momenta od kojeg počinje da teče mera zabrane upravljanja motornim vozilom, slabi pravnu sigurnost i može dovesti do povrede prava građana. Naime, Krivičnim zakonikom propisano je da učiniocu krivičnog dela kojim se ugrožava javni saobraćaj sud može izreći zabranu upravljanja motornim vozilom, u trajanju od tri meseca do pet godina, računajući od dana pravnosnažnosti odluke. S druge strane, Zakonom o bezbednosti saobraćaja na putevima propisano je da vreme trajanja mere bezbednosti zabrane upravljanja motornim vozilom teče od dana kada teritorijalno nadležna organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova vozaču to saopšti u pisanoj formi i taj podatak registruje u odgovarajuću evidenciju.

Povodom izjave ministra unutrašnjih poslova i najave da će do kraja godine biti otpušteno između 1.300 i 1.400 zaposlenih ovog ministarstva, koji su "tražili mito građanima, koji su korumpirani", Zaštitnik građana uputio je Ministarstvu mišljenje u kojem je naveo da se, na osnovu navoda iz primljenih pritužbi i sredstava informisanja, došlo do saznanja da je nedavno izmenjen akt o sistematizaciji radnih mesta u kojem su predviđena radna mesta na poslovima „analize rizika“, koja do tada nisu postojala, a za koja, po navodima pritužilaca, ne postoji objektivna potreba. Takođe, utvrđeno je da je krajem 2015. godine veliki broj zaposlenih premešten na radna mesta „analize rizika“, ali i da je planirano da se početkom 2016. godine promeni akt o sistematizaciji u kojem će se, u svrhu racionalizacije, brisati pomenuta radna mesta. U mišljenju Zaštitnika građana stoji, da ako u ovom momentu radi 1.400 policajaca koji su „kriminalizovani“, to u pravnoj državi ne može biti rešavano primenom mera reorganizacije i racionalizacije (pogotovo ne fiktivno), već se takav problem

⁴⁷⁹ Одлука Уставног суда I Уз 2004/2013 „Службени гласник РС“, број 88/15.

⁴⁸⁰ Доступно на: www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/4544-2016-01-18-10-29-54.

mora i može rešavati isključivo pokretanjem odgovarajućih postupaka za utvrđivanje krivice, kažnjavanjem i davanjem otkaza, umesto otpremnine i raskida radnog odnosa.

Zaštitnik građana u izveštajnom periodu primio je određeni broj pritužbi u kojima su njihovi podnosioci izražavali nezadovoljstvo radom Sektora unutrašnje kontrole policije, navodeći da je u dopisima Sektora koji su im kao podnosiocima pritužbi ili predstavki bili upućeni jedino navođeno da je izvršenom kontrolom utvrđeno da su policijski službenici postupali u skladu sa zakonom. Podnosioci pritužbi su Zaštitniku građana istakli da im dopisi Sektora ne pružaju bilo kakve informacije o tome na osnovu čega je takva ocena data, odnosno u čemu se sastojao postupak kontrole rada policije izvršen po njihovoj pritužbi ili predstavci, koje su radnje tokom kontrole bile preduzete i šta je radnjama izvršenim u postupku kontrole bilo utvrđeno. Tokom izveštajnog perioda predstavnici Zaštitnika građana održali su sastanke sa predstavnicima Sektora unutrašnje kontrole policije i ukazali im na značaj dostavljanja obrazloženih dopisa podnosiocima pritužbi i predstavki.

II KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Policijski službenik neovlašćeno pristupio ličnim podacima građanina

Zaštitnik građana primio je pritužbu u kojoj je njen podnosilac ukazao na povredu prava na privatnost navodeći da su njegovi lični podaci i fotografija iz biometrijske lične karte bez njegove saglasnosti objavljeni na društvenoj mreži, istovremeno izražavajući sumnju da je to učinjeno od strane nekog od zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova, budući da su ti podaci mogli biti dostupni i preuzeti jedino od strane lica koje ima pristup elektronskoj bazi podataka u ovom ministarstvu.

Tokom postupka kontrole rada Ministarstva, Sektor unutrašnje kontrole policije izvršio je proveru navoda iz pritužbe i utvrdio da je određeni policijski službenik, sa svog službenog naloga, bez osnova pristupio ličnim podacima podnosioca pritužbe. Zaštitnik građana je potom obustavio postupak kontrole imajući u vidu da je kontrolisani organ, kroz mehanizam unutrašnje kontrole, utvrdio nepravilnost u svom radu, da je protiv zaposlenog pokrenut disciplinski postupak zbog sumnje da je učinio teške povrede službene dužnosti, kao i da je izveštaj Sektora o izvršenim proverama dostavljen javnom tužilaštvu.

Građanki neosnovano naplaćena administrativna taksa

Pritužilja je u pritužbi navela da joj je naplaćena administrativna taksa kao da je menjala adresu, iako je njeno prebivalište ostalo isto, a promenjen je naziv ulice u kojoj živi.

U toku postupka kontrole rada Ministarstva unutrašnjih poslova, Uprava za upravne poslove obavestila je Zaštitnika građana da je podnositeljki pritužbe bila pogrešno naplaćena administrativna taksa za prijavu prebivališta budući da je naziv ulice promenjen odlukom Gradske uprave grada Beograda, kao i da će joj biti omogućen povraćaj pogrešno naplaćenog novčanog iznosa na ime administrativne takse.

Ministarstvo je obavestilo Zaštitnika građana i da su svi policijski službenici Policijske uprave za grad Beograd upoznati sa tim da se u istovetnim slučajevima građani oslobađaju plaćanja administrativne takse.

III PREDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA ORGANE UPRAVE

1. **Ministarstvo unutrašnjih poslova** treba dalje da razvija i jača mehanizme kontrole rada, postupanje komisija za pritužbe po pritužbama građana i postupanje Sektora unutrašnje kontrole.

2. **Ministarstvo unutrašnjih poslova** treba da bez daljeg odlaganja preduzme sve potrebne radnje u cilju donošenja zakona kojim bi se uredila sadržina Upitnika o identifikacionim podacima koji se prikupljaju u postupku bezbednosne provere.
3. **Ministarstvo unutrašnjih poslova** treba da unapredi rad tako što će u obrazloženjima rešenja navoditi činjenice koje su bile odlučne za donetu odluku.
4. **Ministarstvo unutrašnjih poslova** treba da unapredi svoj rad tako što će ažurnije, odnosno bez odlaganja postupati prema molbama građana za zasnivanje radnog odnosa, posebno u slučajevima kada su godine starosti jedan od uslova za zasnivanje radnog odnosa.

3.13. RESORI FINANSIJA I PRIVREDE

FINANSIJE

I PREGLED STANJA

1. Najznačajnija postignuća države

- 1.1. U pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji otvoreno je poglavlje 32, koje se odnosi na oblast finansijske kontrole.⁴⁸¹
- 1.2. Donet je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji.⁴⁸²
- 1.3. Vlada je delimično rešila problem nepravilne, nepravične i nesvrsishodne naplate „solidarnog poreza“⁴⁸³ i uspostavila mehanizam za obeštećenje građana.
- 1.4. Usvojen je Program transformacije Poreske uprave⁴⁸⁴, u cilju modernizacije njenog rada, bolje kadrovske osposobljenosti i uspešnije naplate poreza.
- 1.5. Počeo je da se primenjuje Zakon o platnim uslugama⁴⁸⁵, koji omogućava unapređenje elektronske trgovine i uvođenje elektronskog novca, uz proširivanje kontrolnih nadležnosti Narodne banke Srbije.

2. Najznačajniji rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Nakon dve godine primene rešenja koje je prouzrokovalo štetu privatnom i javnom interesu, na ukazivanje Zaštitnika građana, u pravni sistem je vraćeno rešenje prema kojem doprinosi za obavezno socijalno osiguranje ne zastarevaju⁴⁸⁶, čime je unapređen položaj velikog broja građana i omogućeno uvećanje javnih prihoda po tom osnovu.
- 2.2. U postupcima kontrole Zaštitnik građana je utvrdio propuste sistemskog karaktera u radu Poreske uprave i preporučio vraćanje „solidarnog poreza“ građanima i otpis glavnog duga i kamate kojom su zaduženi, uzdržavanje od pokretanja i vođenja postupaka prinudne naplate „solidarnog poreza“ i poništavanje svih neblagovremeno donetih rešenja po službenoj dužnosti, uz obaveštavanje Upravnog suda radi bržeg okončanja upravnih sporova i rasterećenja Suda.
- 2.3. Zaštitnik građana je ukazao Poreskoj upravi na propuste sistemskog karaktera u vezi sa izradom i dostavljanjem rešenja građanima kojima je utvrđena naknada za odvodnjavanje.
- 2.4. U cilju efikasnijeg ostvarivanja prava građana, Zaštitnik građana je preporukom ukazao Poreskoj upravi na potrebu da blagovremeno i efikasno sprovodi kontrolu obračunavanja i plaćanja doprinosa za obavezno socijalno osiguranje.
- 2.5. Preporuku sa inicijativom Zaštitnika građana u vezi sa pravilnim tumačenjem „načela službene tajne u poreskom postupku“, Poreska uprava i Ministarstvo finansija su prihvatili,

⁴⁸¹„Одржана друга Међувладина конференција о приступању Републике Србије Европској унији“, Канцеларија за европске интеграције, 15.12.2015. године, саопштење доступно на: <http://www.seio.gov.rs/%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B8.39.html?newsid=2102>.

⁴⁸²„Службени гласник РС“, број 112/15.

⁴⁸³„Солидарни порез“ обрачунаван је на основу Закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору, „Службени гласник“, број 108/13.

⁴⁸⁴„Директорка и званично најавила реформу ПУ“, Пoresка управа, 15. 6. 2015. године, саопштење доступно на: <http://www.poreskauprava.gov.rs/biro-za-informisanje/novosti/2526/direktorka-i-zvanicno-najavila-reformu-pu-.html>.

⁴⁸⁵„Службени гласник РС“, број 139/14.

⁴⁸⁶ Члан 13. Закона о изменама и допунама Закона о poresком поступку и poresкој администрацији, „Службени гласник РС“, број 112/15.

što je, između ostalog, rezultiralo izmenama Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji.⁴⁸⁷

2.6. I ove godine, Zaštitnik građana je uputiviši preporuku Ministarstvu finansija doprineo otklanjanju propusta u njegovom radu koji se ticao tzv. „ćutanja uprave“ zbog neodlučivanja o prigovorima zaposlenih u Upravi carina koji se odnose na ostvarivanje i zaštitu prava iz radnog odnosa.

2.7. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana, Ministarstvo finansija je odlučilo o zahtevu zaposlenih za priznavanje prava na jubilarnu nagradu u formi upravnog akta, čime se doprinelo potpunijem ostvarivanju prava po osnovu rada.

2.8. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana, Uprava carina je rasporedila 37 carinskih službenika koji su još 2008. preuzeti iz carinske službe UNMIK-a i sledećih sedam godina bili neraspoređeni, uz isplatu simbolične naknade.

2.9. Zaštitnik građana uticao je na rad lokalnih poreskih administracija, preporukom da primljene zahteve kvalifikuju prema stvarnoj sadržini, kao i da o njihovoj osnovanosti odlučuju na zakonom propisan način.

2.10. Zaštitnik građana je utvrdio da Narodna banka Srbije nije postupala u skladu sa poverenim javnim ovlašćenjima pošto Poslovnoj banci nije naložila otklanjanje uočenih nepravilnosti u radu, niti joj je izrekla propisanu novčanu kaznu.

2.11. Zaštitnik građana je u 2015. godini u ovom resoru primio 421 pritužbu u kojima su podnosioci ukazivali na 465 povreda prava. U istom periodu, okončao je rad na ukupno 397 predmeta primljenih u 2015. i ranijih godina. Od ukupno 105 postupaka koji su vođeni, 54 (51,43%) postupaka je okončano upućivanjem preporuka u skraćenom kontrolnom postupku. U ostalim slučajevima, Zaštitnik građana vodio je kontrolni postupak i uputio 19 preporuka, od kojih je prihvaćeno pet (26,32%), neizvršeno šest (31,58%), a u roku za izvršenje osam preporuka. Na osnovu broja utvrđenih (65) i otklonjenih (59) propusta⁴⁸⁸, efikasnost u ovom resoru je 90,77%.

3. Manjkavosti na državnom nivou

3.1. Poreska uprava i dalje nastavlja sa povredom prava građana, donoseći rešenja o utvrđivanju „solidarnog poreza“ i nakon objavljivanja zaključka Vlade kojim su propisani uslovi za njegovo vraćanje.

3.2. Poreska rešenja kojima je utvrđivana naknada za odvodnjavanje za 2013. i 2014. godinu dostavljana su običnom poštom, bez pouke o roku u kome se protiv njih može pokrenuti upravni spor, čime su povređena prava građana.

3.3. Poreska uprava nije uspela da sprovede efikasnu kontrolu obračunavanja i plaćanja doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, posebno obaveza nastalih pre uvođenja sistema objedinjene naplate.

3.4. Porez na imovinu i dalje dovodi do nesrazmernog ekonomskog opterećenja građana, pri čemu najviše nezadovoljstva izazivaju odluke jedinica lokalne samouprave o određivanju zona i neodgovarajuća procena tržišne vrednosti nepokretnosti.

⁴⁸⁷ Члан 7. Закона о пореском поступку и пореској администрацији, „Службени гласник РС“, бр. 80/02, 84/02, 23/03, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05, 62/06, 63/06, 61/07, 20/09, 72/09, 53/10, 101/11, 2/12, 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 91/15 и 112/15.

⁴⁸⁸ Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

3.5. Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji⁴⁸⁹ na štetu prava građana izmenjen je režim apsolutne zastarelosti prava Poreske uprave na utvrđivanje i naplatu poreza.

3.6. Odeljenje za budžetsku inspekciju Ministarstva finansija ne raspolaže dovoljnim brojem inspektora kako bi se na efikasan način proverile prijave građana.

3.7. Republika Srbija još uvek nije zaključila sporazum o sukcesiji sa državama naslednicama SFRJ koji za predmet ima ostvarivanje prava „starih deviznih štediša“, koji su štednju položili kod banaka sa sedištem na teritoriji države čije državljanstvo nisu imali.⁴⁹⁰

3.8. I dalje su građani u pojedinim slučajevima neosnovano zaduženi porezom na registrovano oružje, poklonjeno prilikom penzionisanja za doprinos u obavljanju službe.

4. Najznačajnije preporuke, mišljenja i zakonodavne inicijative Zaštitnika građana po kojima nije postupljeno

4.1. Nije postupljeno po sledećim predlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave iz Godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2014. godinu:

- da **Republika Srbija** propiše postupak ostvarivanja prava i opredeli potrebna sredstva za ispunjavanje obaveza koje proističu iz Presude Velikog veća Evropskog suda za ljudska prava po predstavci Ališić i dr, kako bi svim poveriocima tzv. „stare devizne štednje“ bilo omogućeno ostvarivanje prava pod istim uslovima koje su imali domaći državljani sa uštedevinom u Srbiji;
- da **Ministarstvo finansija** unapredi ostvarivanje pisane komunikacije sa građanima, što podrazumeva doslednu primenu propisa o kancelarijskom poslovanju, pravilnu kvalifikaciju primljenih podnesaka i blagovremeno dostavljanje pisanih odgovora podnosiocima;
- da **Poreska uprava** unapredi sistem utvrđivanja poreza na registrovano oružje i da ostvaruje svrsishodniju saradnju sa Ministarstvom unutrašnjih poslova, kako ne bi dolazilo do neosnovanog zaduživanja građana;
- da **Poreska uprava** u kadrovskom smislu ojača regionalna odeljenja za drugostepeni postupak u Beogradu, Novom Sadu, Kragujevcu i Nišu, kako bi se stvorili uslovi za odlučivanje o žalbama u zakonskom roku;
- da **Uprava carina** unapredi ostvarivanje pisane komunikacije sa građanima, što podrazumeva doslednu primenu propisa o državnoj upravi, pravilnu kvalifikaciju primljenih podnesaka prema sadržini i blagovremeno dostavljanje pisanih odgovora podnosiocima;
- da **Regionalno odeljenje Poreske uprave u Kragujevcu** prihvati mišljenje Zaštitnika građana koje se odnosi na neosnovano uskraćivanje prava stranke na naknadu troškova za angažovanje stručne pravne pomoći u poreskom postupku.

⁴⁸⁹ „Службени гласник РС“, број 112/15, члан 14.

⁴⁹⁰ Члан 21. став 1. Закона о регулисању јавног дуга Савезне Републике Југославије по основу девизне штедне грађана, „Службени лист СРЈ“, број 36/02 и „Службени гласник РС“, бр. 80/04 и 101/05.

5. Образloženje

Vlada je donela Zaključak⁴⁹¹ kojim je potvrdila postojanje propusta u radu poreskih organa prilikom obračunavanja i plaćanja tzv. „solidarnog poreza“, na koje je Zaštitnik građana ukazao još u martu 2014. godine.⁴⁹² Ustanovljen je mehanizam za obeštećenje građana kojima je posle isteka zakonskih rokova rešenjem utvrđen „solidarni porez“.⁴⁹³ Nažalost, u prepoznatljivom maniru loše uprave, teret nezakonitog i nepravilnog rada državnih organa prevladava je na građane, jer je njihova obaveza da podnose zahteve za povraćaj, iako Poreska uprava raspolaže neophodnim podacima. Neblagovremeno utvrđivanje „solidarnog poreza“ dovelo je i do pokretanja većeg broja upravnih sporova pred Upravnim sudom, koji je takođe zauzeo stav o nezakonitom radu Poreske uprave.⁴⁹⁴ Iako se u delu javnosti problem „solidarnog poreza“ pogrešno predstavlja kao problem oporezovanja trudnica i porodilja, reč je o umanjenju prihoda svim kategorijama zaposlenih u javnom sektoru za koje je Poreska uprava neblagovremeno donela rešenja. Zaštitnik građana je krajem 2015. godine uputio Poreskoj upravi preporuke⁴⁹⁵, kojima je ukazao na neophodnost otklanjanja svih posledica pogrešno sprovedenog „solidarnog oporezovanja“, naročito u slučajevima kada postupanje po preporukama Zaštitnika građana obezbeđuje ostvarivanje većeg obima prava građana i/ili potpunije otklanjanje štetnih posledica u odnosu na mehanizam koji je ustanovljen zaključkom Vlade.

Tokom 2015. godine Poreska uprava donela je preko milion rešenja⁴⁹⁶ kojima je utvrdila obaveze građana po osnovu naknade za odvodnjavanje⁴⁹⁷ za 2013. i 2014. godinu. Sva rešenja su štampana u Centrali Poreske uprave, pri čemu imaju identično obrazloženje, a u pouci o pravnom leku izostavljen je rok u kome se može pokrenuti upravni spor, s obzirom na to da je žalba isključena.⁴⁹⁸ Rešenja su dostavljena redovnim, nepreporučenim poštanskim pošiljkama. Takav način dostavljanja nije suprotan važećim propisima⁴⁹⁹, međutim, i pored mogućnosti da se opredeli za neki od pouzdanijih načina uručenja, Poreska uprava je izabrala pomenuti, pozivajući se na „broj donetih rešenja“. U pritužbama Zaštitniku građana, građani tvrde da su sa zakašnjenjem primili rešenja, ili su ih slučajno pronašli pored poštanskog sandučeta. Imajući u vidu broj donetih rešenja, način njihovog dostavljanja i propuste u pogledu pouke o pravnom sredstvu, evidentno je da deo građana nije bio u mogućnosti da koristi raspoloživa pravna sredstva, dok deo građana još uvek nema saznanja o tome da im je evidentirana poreska obaveza na koju se pripisuje kamata. Poreska uprava nije obavestila Zaštitnika građana o aktivnostima koje je preduzela kako bi blagovremeno informisala građane o dostavljanju rešenja, a na njenoj internet strani može se pronaći samo jedno obaveštenje o naknadi za odvodnjavanje, u odeljku „Novosti“⁵⁰⁰, što po oceni Zaštitnika građana nije dovoljno kako bi poreska aktivnost takvog obima bila sprovedena u skladu sa načelom zaštite prava građana i principima dobre uprave.

⁴⁹¹ 05 broj: 121-13591/2015 od 16. 12. 2015. године.

⁴⁹² Превентивне препоруке Заштитника грађана од 7. 3. 2014. године.

⁴⁹³ Прекорачени су рокови прописани чланом 4, став 2. и 5. Закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору, „Службени гласник РС“, број 108/13.

⁴⁹⁴ Пресуде Управног суда II-3 У. бр. 2363/15 од 9. 11. 2015. године и II-9 У. бр. 3273/15 од 24. 9. 2015. године.

⁴⁹⁵ Препоруке Заштитника грађана од 29. 12. 2015. године.

⁴⁹⁶ Укупан број решења је 1.022.889, према подацима садржаним у допису Централне Пoresке управе Заштитнику грађана од 28. 5. 2015. године.

⁴⁹⁷ На основу члана 192. став 3. Закона о водама, „Службени гласник РС“, бр. 30/10 и 93/12.

⁴⁹⁸ На основу члана 192. став 5. Закона о водама.

⁴⁹⁹ Члан 36. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

⁵⁰⁰ „Обавештење – накнада за одводњавање“, Poreska uprava, 24. 4. 2015. године, доступно на: <http://www.poreskauprava.gov.rs/sr/biro-za-informisanje/novosti/2271/obavestenje---naknada-za-odvodnjavanje-.html>.

Kontrola obračunavanja i plaćanja doprinosa za obavezno socijalno osiguranje još uvek se odvija sa izvesnim teškoćama, naročito kada su u pitanju neplaćeni doprinosi iz ranijih godina.⁵⁰¹ Zaštitnik građana je u 2015. godini preporukom ukazao Poreskoj upravi na potrebu blagovremenog i efikasnog sprovođenja kontrole plaćanja doprinosa uvek kada primi informaciju o mogućem nezakonitom i nesavesnom postupanju poslodavaca. Takođe, upućena je i preporuka povodom tumačenja „načela službene tajne u poreskom postupku“. Pozivanjem na navedeno načelo, Poreska uprava je svojevremeno uskraćivala zaposlenima podatke koji se odnose na naplatu doprinosa od njihovih poslodavaca. Zaštitnik građana je, pored preporuke da se ovi podaci učine dostupnim svim licima koja dokažu svoj pravni interes, uputio i inicijativu Ministarstvu finansija, ukazujući na značaj usklađivanja poreskih propisa sa propisima o tajnosti podataka. Pored preporuke, usvojena je i inicijativa Zaštitnika građana u cilju zaštite tajnih podataka, da se relevantne odredbe Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji izmene⁵⁰², pa će se u poreskom postupku primenjivati odredbe Zakona o tajnosti podataka⁵⁰³ i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.⁵⁰⁴

Pred kraj 2015. godine, izmenjen je i dopunjen Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji. Vraćena su zakonska rešenja koja su ranije postojala, kao što je nepostojanje zastarelosti prava Poreske uprave da kontroliše plaćanje doprinosa za obavezno socijalno osiguranje i promena redosleda namirenja dugovanog poreza (tako što se prvo namiruje glavna poreska obaveza, pa kamata, pa troškovi naplate). Pored ovih pozitivnih izmena, prema oceni Zaštitnika građana, usvojena su i neka rešenja koja čine ostvarivanje prava građana neizvesnijim. Dosadašnji režim apsolutne zastarelosti poreskog duga je promenjen, tako što je nastupanje apsolutne zastarelosti učinjeno zavisnim od toka i ishoda upravnog spora, odnosno od sadržine drugih propisa koji onemogućavaju pokretanje i vođenje poreskog postupka.⁵⁰⁵ Zastoj zastarelosti do sada je bio moguć samo kod relativne zastarelosti, ali ne i kod apsolutne, koja je nastupala u svakom slučaju nakon što protekne zakonom propisano vreme.

Visina poreza na imovinu i dalje izaziva nezadovoljstvo građana, naročito zbog kriterijuma koje lokalne poreske administracije primenjuju kako bi se utvrdila tržišna vrednost nepokretnosti u određenoj zoni. Učestala su obraćanja Zaštitniku građana zahtevima za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti pojedinih odredaba Zakona o porezu na imovinu⁵⁰⁶, kao i za pokretanje postupka za ocenu zakonitosti odluka jedinica lokalne samouprave. Zaštitnik građana je primetio da lokalne poreske administracije ne ulažu dovoljno napora kako bi ostvarile adekvatnu pisanu komunikaciju s građanima, odnosno kako bi primljene podneske kvalifikovale prema stvarnoj sadržini, a o njihovoj osnovanosti odlučile na zakonom propisan način. Drugim rečima, lokalne poreske administracije zahteve građana da im se prizna neko pravo ili da im se umani određena poreska obaveza nepravilno kvalifikuju kao pitanja koja se odnose na poresku situaciju, pa o tim zahtevima ne odlučuju u formi poreskog upravnog akta sa poukom o pravnom sredstvu, već u formi dopisa slobodne sadržine obaveštavaju podnosioca da nisu ispunjeni uslovi kako bi se njihovom zahtevu udovoljilo. Time podnosiocima zahteva ograničavaju u korišćenju mehanizama pravne zaštite.

⁵⁰¹ Првенствено се мисли на доприносе доспеле за плаћање пре 1.3.2014. године, до увођења система обједињене наплате.

⁵⁰² Члан 1. Закона о изменама и допунама Закона о poresком поступку и poresкој администрацији, „Службени гласник РС“, број 112/15.

⁵⁰³ „Службени гласник РС“, број 104/09.

⁵⁰⁴ „Службени гласник РС“, бр. 97/08, 104/09, 68/12 и 107/12.

⁵⁰⁵ Члан 14. Закона о изменама и допунама Закона о poresком поступку и poresкој администрацији, „Службени гласник РС“, број 112/15.

⁵⁰⁶ „Службени гласник РС“, бр. 26/01, 80/02, 135/04, 61/07, 5/09, 101/10, 24/11, 78/11, 57/12, 47/13 и 68/14.

Problemi koji se odnose na ostvarivanje prava zaposlenih u Ministarstvu finansija, na koje je Zaštitnik građana ranije ukazivao, još uvek su aktuelni. Zaštitnik građana je 2015. uputio preporuku Ministarstvu finansija, kojom je ukazao na značaj blagovremenog odlučivanja o prigovorima zaposlenih u Upravi carina, kao i preporuku u vezi sa odlučivanjem o zahtevima zaposlenih za priznavanje prava na jubilarnu nagradu. Zabrinjava činjenica da se tokom izveštajnog perioda povećao broj pritužbi u vezi sa ostvarivanjem prava iz radnog odnosa u Poreskoj upravi, što ranije nije bio slučaj, a primljeno je i nekoliko anonimnih pritužbi poreskih službenika koji nisu bili spremni da otkriju svoj identitet. Na inicijativu Zaštitnika građana, protiv šefa jedne od ekspozitura Poreske uprave pokrenut je disciplinski postupak zbog iznošenja ličnih stavova u službenoj prepisci. Pozitivan pomak predstavlja rešavanje statusa 37 neraspoređenih carinika koji su 2008. godine preuzeti iz Carinske službe UNMIK-a. Krajem 2015. godine oni su raspoređeni na radna mesta koja odgovaraju njihovoj stručnoj spremi i radnom iskustvu.

Zaštitnik građana je utvrdio propust Narodne banke Srbije zbog toga što nije donela rešenje kojim bi poslovnoj banci naložila otklanjanje uočenih nepravilnosti u radu, niti joj je izrekla zakonom predviđenu novčanu kaznu. Poslovna banka je jednostrano uvela naknadu za održavanje tekućeg računa, zbog čega se oštećeni klijent obratio Narodnoj banci Srbije. Zaštitnik građana je utvrdio da Narodna banka Srbije nije postupala po prigovoru u skladu sa javnim ovlašćenjima koja su joj poverena, pa joj je uputio preporuku da sankcioniše nepravilnosti u radu poslovnih banaka uvek kada su za to ispunjeni zakonski uslovi.

Pritužbe na rad poslovnih banaka, pored ostalog, često imaju za predmet nezadovoljstvo podnosilaca realizacijom kreditnog odnosa, neredovnim dostavljanjem podataka o otplati kredita Kreditnom birou i zadiranjem u privatnu sferu klijenata na neprimeren i nedozvoljen način, naročito u slučaju kašnjenja sa otplatom duga. Korisnici stambenih kredita koji su indeksirani u švajcarskim francima takođe su se obraćali Zaštitniku građana apelima za pomoć i posredovanje u rešavanju problema.

Presudom Velikog veća Evropskog suda za ljudska prava po predstavci Ališić i dr. protiv Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Srbije, Slovenije i Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, koja ima karakter „pilot presude“, naloženo je da Republika Srbija preduzme sve neophodne mere, uključujući i promene u zakonodavstvu, u roku od godinu dana, kako bi se podnosiocu predstavke Šahdanoviću i svim ostalim licima koja se nalaze u istoj poziciji omogućila isplata stare devizne štednje pod istim uslovima koje su imali domaći državljani sa takvim ušteđevinama u domaćim filijalama srpskih banaka. Navedena presuda obavezala je Republiku Srbiju da do sredine 2015. preuzme potrebne mere za ostvarivanje prava navedene kategorije poverilaca, i pored toga što sporazum o sukcesiji sa državama naslednicama SFRJ, koji za predmet ima ostvarivanje prava „starih deviznih štediša“, još uvek nije zaključen. Republika Srbija kasni sa ispunjenjem obaveza utvrđenih „pilot presudom“, na šta je opomenuta od strane Komiteta ministara Saveta Evrope⁵⁰⁷ u septembru 2015. godine.

II KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Ministarstvo finansija dostavilo mišljenje kada je za njim prestala potreba

Pritužilja je podnela zahtev Ministarstvu finansija kako bi dobila mišljenje o primeni propisa. Administrativnu taksu je uredno platila. Nakon proteka zakonskih rokova⁵⁰⁸, urgirala je pisanim putem i telefonom, ali odgovora i dalje nije bilo. Pošto su novonastale okolnosti učinile izlišnim mišljenje koje je tražila, podnela je zahtev da joj se vrati taksa, povodom koga

⁵⁰⁷ „СЕ нас опомиње: Вратите штедишама паре“, Б92, 27.9.2015, доступно на http://www.b92.net/biz/vesti/region.php?yyyy=2015&mm=09&dd=27&nav_id=1044431.

⁵⁰⁸ Члан 80. став 1. Закона о државној управи, „Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14.

se Ministarstvo finansija takođe nije oglašavalo. Konačno, mišljenje joj je dostavljeno nakon sedam meseci od podnošenja zahteva, kada je za njim prestala potreba. Nakon što je Zaštitnik građana pokrenuo postupak kontrole, Ministarstvo finansija je pritužilji uručilo potvrdu da taksa nije iskorišćena u skladu sa njenom namenom, na osnovu koje je ostvarila pravo na povraćaj. Materijalno obeštećenje u ovom i sličnim slučajevima često ne predstavlja adekvatnu kompenzaciju za pravnu nesigurnost, utrošak vremena za sastavljanje urgencija i druge neprijatnosti kojima su građani izloženi zbog neažurnog rada uprave.

Poreska uprava nije odlučivala po zahtevu smatrajući da je neosnovan

Pritužilja je podnela Poreskoj upravi zahtev da joj se otpiše dugovanje koje je smatrala zastarelim. Poreska uprava nije odlučila o zahtevu u zakonskom roku, smatrajući da je neosnovan. Nakon pokretanja postupka kontrole, Zaštitnik građana je obavešten da odluka nije doneta zbog toga što je stav poreskog organa da u tom slučaju nisu ispunjeni uslovi za otpis dugovanja. Zaštitnik građana je ukazao da se o svim zahtevima građana mora odlučivati u zakonskom roku, a naročito u situacijama kada organ uprave proceni da su zahtevi neosnovani, pošto se time stvaraju pretpostavke da se negativan stav prvostepenog organa preispita u žalbenom postupku. Nakon intervencije Zaštitnika građana, poreski organ je odlučio o pritužiljinom zahtevu, a postupak pred Zaštitnikom građana je obustavljen.

III PREDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA ORGANE UPRAVE

1. **Republika Srbija** treba da propiše postupak ostvarivanja prava i opredeli potrebna sredstva za ispunjavanje obaveza koje proističu iz Presude Velikog veća Evropskog suda za ljudska prava po predstavi Ališić i dr, koja se odnosi na ostvarivanje prava po osnovu tzv. „stare devizne štednje“.
2. **Poreska uprava** treba da se stara da svi građani kojima je neblagovremeno utvrđena obaveza po osnovu „solidarnog poreza“ budu obeštećeni u skladu sa preporukama Zaštitnika građana.
3. **Poreska uprava** prilikom opredeljivanja za način dostavljanja poreskih akata treba da postupi sa naročitom pažnjom, uz svest o opravdanim interesima građana da budu upoznati sa sadržinom upućenih akata.
4. **Poreska uprava** treba da unapredi sistem utvrđivanja poreza na registrovano oružje i da ostvaruje svrsishodniju saradnju sa Ministarstvom unutrašnjih poslova, kako ne bi dolazilo do neosnovanog zaduživanja građana.
5. **Poreska uprava** u kadrovskom smislu treba da ojača regionalna odeljenja za drugostepeni postupak u Beogradu, Novom Sadu, Kragujevcu i Nišu, kako bi se stvorili uslovi za odlučivanje o žalbama u zakonskom roku.
6. **Ministarstvo finansija**, a naročito **Uprava carina**, kao organ u sastavu, treba da unaprede ostvarivanje pisane komunikacije sa građanima što, između ostalog, podrazumeva doslednu primenu propisa o državnoj upravi, kancelarijskom poslovanju, pravilnu kvalifikaciju primljenih podnesaka i blagovremeno dostavljanje pisanih odgovora podnosiocima.
7. **Jedinice lokalne samouprave** prilikom planiranja izvornih prihoda treba da vode računa o ekonomskom stanju i materijalnim prilikama poreskih obveznika, a **lokalne poreske administracije** treba da posvete više pažnje ostvarivanju pisane komunikacije sa građanima i pravilnom odlučivanju o njihovim zahtevima.

PRIVREDA

I PREGLED STANJA

1. Najznačajnija postignuća države

- 1.1. Donet je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o privatizaciji.⁵⁰⁹
- 1.2. Donet je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za licenciranje stečajnih upravnika.⁵¹⁰
- 1.3. Donet je Zaključak o povezivanju radnog staža.⁵¹¹
- 1.4. Doneta je Uredba o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija.⁵¹²
- 1.5. Doneta je Uredba o podsticajima investitoru da u Republici Srbiji proizvodi audiovizuelno delo.⁵¹³
- 1.6. Doneta je Uredba o utvrđivanju Programa podrške malim preduzećima za nabavku opreme u 2015. godini.⁵¹⁴

2. Najznačajniji rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana da prilikom sprovođenja poslova kontrole postupka privatizacije otklone propuste koji mogu sprečiti uspešno okončanje postupka privatizacije i prouzrokovati štetu i nepotrebne troškove subjektima privatizacije i njihovim zaposlenima, Ministarstvo privrede i Agencija za privatizaciju su ispravili propuste u svom radu, čime su omogućeni efikasnije sprovođenje postupka privatizacije i bolja zaštita prava učesnika u postupku.
- 2.2. Zaštitnik građana je uputio preporuku Agenciji za privatizaciju da preduzme sve potrebne mere i radnje kako bi zaposlenima i bivšim zaposlenima privrednih društava koja se nalaze u postupku privatizacije bila isplaćena novčana naknada predviđena njihovim socijalnim programima.
- 2.3. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana da u budućem radu po predmetima koji su joj u drugostepenom postupku vraćeni na ponovno odlučivanje postupa u skladu sa instrukcijama drugostepenog organa i pravnim propisima koji uređuju njen rad, Agencija za privredne registre otklonila je nedostatke u svom radu, čime je omogućeno efikasnije ostvarivanje prava učesnicima u pomenutim postupcima.
- 2.4. U saradnji sa Zaštitnikom građana, Agencija za osiguranje depozita je ispravila uočene nepravilnosti u tipskim ugovorima o radu koje je zaključivala sa zaposlenima u bankama čijim je poslovanjem upravljala tokom sprovođenja stečajnih postupaka.
- 2.5. Zaštitnik građana je u 2015. godini u ovom resoru primio 192 pritužbe u kojima su podnosioci ukazivali na 204 povreda prava. U istom periodu, okončao je rad na ukupno 208 predmeta primljenih u 2015. i ranijih godina. Od ukupno 20 postupaka koji su vođeni, sedam (35%) postupaka je okončano upućivanjem preporuka u skraćenom kontrolnom postupku. U ostalim slučajevima, Zaštitnik građana vodio je kontrolni postupak i uputio 14 preporuka, od kojih je prihvaćeno šest (42,86%), neizvršeno sedam (50%), a u roku za izvršenje je jedna

⁵⁰⁹ „Службени гласник РС“, број 112/15.

⁵¹⁰ „Службени гласник РС“, број 89/15.

⁵¹¹ Закључак доступан на:

<http://pio.rs/images/dokumenta/Arhiva/Povezivanje%20staza/2015/Zakljucak%20Vlade%20RS-povezivanje%20staza%202015.pdf>.

⁵¹² „Службени гласник РС“, број 28/15.

⁵¹³ „Службени гласник РС“, број 72/15.

⁵¹⁴ „Службени гласник РС“, бр. 80/15 и 113/15.

preporuka. Na osnovu broja utvrđenih (20) i otklonjenih (13) propusta⁵¹⁵, efikasnost u ovom resoru je 65%.

3. Manjkavosti na državnom nivou

3.1. Postupci stečaja nad privrednim društvima koji se vode pred Privrednim sudovima, uprkos izmenama Zakonu o stečaju⁵¹⁶ i dalje traju predugo, sa niskim procentom uspešnog unovčenja imovinske mase stečajnog dužnika i čestom nemogućnošću da se isplate poverioci već u drugom isplatnom redu.

3.2. Još uvek nije donet novi Zakon o stečaju, niti ima informacija o tome dokle se odmaklo u radu na izradi njegovog nacрта.

3.3. Uprkos tome što je uložен napor da se postupak privatizacije okonča do kraja 2015. godine, on je još uvek u toku za određeni broj privrednih društava koja su ušla u privatizaciju.

3.4. Zaključkom Vlade o povezivanju radnog staža predviđeno je uplaćivanje doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje iz budžeta Republike Srbije samo određenim kategorijama građana.

4. Najznačajnije preporuke, mišljenja i zakonodavne inicijative Zaštitnika građana po kojima nije postupljeno

4.1. Nije postupljeno po sledećim predlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave iz Godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2014. godinu:

- da **Vlada** nastavi sa radom na reformisanju stečajnog zakonodavstva, kako bi pronašla model kojim bi bila obezbeđena najpotpunija i najefikasnija kontrola rada stečajnih upravnika tokom sprovođenja stečajnog postupka;
- da **Agencija za privredne registre** u svom radu počne da primenjuje odredbe Zakona o privrednim društvima koje se odnose na pokretanje i vođenje postupka prinudne likvidacije;
- da **Vlada i Ministarstvo privrede** što hitnije pronađu i počnu da primenjuju najbolji model za isplatu potraživanja evidentiranih u skladu sa Uredbom o evidentiranju dospelih neizmirenih obaveza društvenih preduzeća po izvršnim presudama za potraživanja iz radnih odnosa.⁵¹⁷

4.2. Nije postupljeno po preporuci Zaštitnika građana da Ministarstvo privrede u najkraćem roku uputi predlog o načinu regulisanja potraživanja koja su evidentirana u skladu sa Uredbom o evidentiranju dospelih neizmirenih obaveza društvenih preduzeća po izvršnim presudama za potraživanja iz radnih odnosa.

4.3. Nije postupljeno po preporuci Zaštitnika građana da Agencija za privatizaciju preduzme sve potrebne mere i radnje kako bi zaposlenima i bivšim zaposlenima kompanija „Generalexport“ DP Beograd i „International CG“ bila isplaćena novčana naknada predviđena socijalnim programima ova dva privredna društva iz novčanih sredstava dobijenim unovčenjem njihove imovine.

4.4. Nije postupljeno po preporuci Zaštitnika građana da Agencija za privredne registre u svom budućem radu postupa u skladu sa odredbama Zakona o privrednim društvima⁵¹⁸ koje taksativno propisuju u kojim slučajevima se mora pokrenuti i sprovesti postupak prinudne likvidacije po službenoj dužnosti.

⁵¹⁵ Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

⁵¹⁶ „Службени гласник РС“, бр. 104/09, 99/11 - др. закон, 71/12 - одлука УС и 83/14.

⁵¹⁷ „Службени гласник РС“, бр. 23/12 и 87/12.

⁵¹⁸ „Службени гласник РС“, бр. 36/11, 99/11, 83/14 - др. закони и 5/15.

5. Образloženje

U pogledu postupka stečaja, najznačajniju novost u 2015. godini predstavlja donošenje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za licenciranje stečajnih upravnika. Zakonom su Agenciji za licenciranje stečajnih upravnika preneti sva prava i obaveze, predmeti, oprema, sredstva za rad, arhiva, kao i potreban broj zaposlenih Agencije za privatizaciju, koji su u funkciji obavljanja poslova utvrđenih tim zakonom. Ovim je ukinut dualizam u materiji obavljanja poslova stečajnog upravnika i sa njima povezanih poslova, za koje su do pomenutih zakonskih izmena bila zadužena dva organa – Agencija za licenciranje stečajnih upravnika i Agencija za privatizaciju. Činjenica da njihovo obavljanje nadalje prelazi isključivo u nadležnost Agencije za licenciranje stečajnih upravnika trebalo bi da olakša sprovođenje stečajnih postupaka i omogući efikasniju kontrolu rada stečajnih upravnika od strane nadležnih organa.

Kada su u pitanju stečajni postupak i pritužbe na rad organa nadležnih za sprovođenje stečajnog postupka, stanje u oblasti u 2015. godini nije bitno drugačije u odnosu na prethodne godine. Kao i u 2014. godini, ubedljivo najveći broj pritužbi na rad stečajnih sudija i stečajnih upravnika podnose bivši radnici stečajnih dužnika, koji se žale na nemogućnost naplate potraživanja iz radnih odnosa (neisplaćene zarade, otpremnine, doprinosi za socijalno osiguranje itd). Problemi su ostali isti kao u prethodnih godina – stečajni postupci predugo traju, imovinska masa koja je ostala iza stečajnog dužnika je mala i nije je lako unovčiti, a organi nadležni za vođenje stečajnog postupka svojim načinom rada izazivaju revolt kod stečajnih dužnika koji brzo gube poverenje u njihovu stručnost i objektivnost. Uloga Zaštitnika građana, usled zakonom predviđene nenadležnosti za obavljanje kontrole postupanja sudova, svodi se na informativnu i savetodavnu pomoć građanima koji nam se obraćaju usled nezadovoljstva postupanjem organa za sprovođenje stečajnog postupka.

Postupak ustanovljen aktuelnim Zakonom o stečaju u primeni se pokazao nedovoljno efikasnim, a postojeće manjkavosti nisu otklonjene prethodnim izmenama i dopunama, zbog čega se kao neophodnost nameće donošenje novog zakona u ovoj oblasti. Nažalost, Zaštitniku građana nije poznato dokle se stiglo u pripremi novog zakona.

Kada je u pitanju postupak privatizacije, u toku 2015. godine učinjeni su značajni koraci da konačno dođe do njegovog okončanja u zadatom roku, odnosno do 31. 12. 2015. godine. Ipak, uprkos ulozenim naporima, određeni broj preduzeća (u pitanju je 17 privrednih društava⁵¹⁹) još uvek se nalazi u postupku privatizacije i za njih se traži odgovarajuće rešenje. Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o privatizaciji predviđeno je da Agencija za privatizaciju prestaje sa radom danom početka primene ovog zakona i da sprovođenje i kontrolisanje preostalih postupaka privatizacije prelazi u Ministarstvo privrede. Ocenjeno je da više ne postoji potreba za postojanjem posebne Agencije koja će se baviti poslovima privatizacije, budući da je taj postupak pred okončanjem i da Ministarstvo ima potreban kapacitet da okonča preostale postupke.

Važna novost je i da Zakon o izmenama i dopunama Zakona o privatizaciji predviđa obavezu Vlade da osnuje Agenciju za vođenje sporova u postupku privatizacije⁵²⁰, koja će preuzeti poslove koje je obavljala Agencija za privatizaciju - zastupanje u postupcima pred sudovima, arbitražama, organima uprave i drugim nadležnim organima, u kojima je Agencija za privatizaciju imala položaj stranke ili umešača, a pokrenuti su pre 1.2.2016. godine. Agencija za vođenje sporova u postupku privatizacije smatra se pravnim sledbenikom Agencije za

⁵¹⁹ Према подацима Министарства привреде. Доступно на: <http://www.privreda.gov.rs/sercic-resenja-za-sedam-preduzeca-u-restruktuiranju/>.

⁵²⁰ Одлука о оснивању Агенције за вођење спорова у поступку приватизације, „Службени гласник РС“ број 5/2016.

privatizaciju u sudskim i drugim pomenutim postupcima. Kada je u pitanju ovo zakonsko rešenje, nije sporno da postoji potreba da se razreše sporni odnosi koji su se pojavili tokom sprovođenja postupka privatizacije i koji su bili naročito karakteristični za njegovu završnu fazu. Međutim, pitanje je da li je postojala potreba da se osnuje poseban organ za razrešenje ovih i svih drugih spornih odnosa iz postupka privatizacije, imajući u vidu da u Republici Srbiji već postoji Državno pravobranilaštvo, odnosno državni organ u čiju nadležnost spada ostvarivanje i zaštita imovinskih prava i interesa države kroz njeno pravno zastupanje i savetovanje.

Zaštitnik građana je, tokom 2015. godine, ustanovio da u pojedinim postupcima kontrole ispunjenja obaveza predviđenih ugovorima o privatizaciji nadležni organi nisu pokazali dužnu pažnju i postupali u svemu u skladu sa svojim zakonskim ovlašćenjima, zbog čega su im upućene preporuke da isprave uočene nedostatke u svom radu. Takođe, ustanovljeno je da Agencija za privatizaciju nije omogućila zaposlenima određenih privrednih društava („Generalexport“ DP Beograd i „International CG“ DP Beograd) da ostvare isplatu novčane naknade predviđene odredbama socijalnih programa tih preduzeća, što je za posledicu imalo pokretanje velikog broja sudskih sporova protiv pomenutih privrednih društava i Agencije za privatizaciju od kojih je većina još uvek u toku.

Potrebno je napomenuti da su u 2015. godini uočene nepravilnosti u radu Agencije za privredne registre u postupanju po predmetima koje joj je Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu kao drugostepeni organ vratilo na ponovno odlučivanje. Umesto da postupi po instrukcijama drugostepenog organa i donese nove odluke, Agencija je vraćala spise predmeta Ministarstvu sa primedbama na njegove odluke, zbog čega joj je upućena preporuka da otkloni uočene nedostatke u svom radu.

Osim toga, tokom postupka kontrole rada Agencije za osiguranje depozita uočeno je da je Agencija zaključivala tipske ugovore o radu sa bivšim zaposlenima stečajnih dužnika čijim je poslovanjem upravljala i čiji pojedini članovi nisu bili u skladu sa imperativnim odredbama Zakona o radu. Nakon što joj je ukazano na utvrđene nepravilnosti u njenom radu, Agencija za osiguranje depozita ih je otklonila time što je usaglasila sa zakonskim odredbama već zaključene ugovore o radu i korigovala tekst u formularu tipskog ugovora o radu koji nudi na zaključenje.

II KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Ministarstvo privrede nije ispunilo obavezu propisanu Uredbom

Pritužilac se obratio Zaštitniku građana navodeći da je Ministarstvo privrede načinilo propust u radu jer ministar privrede nije ispunio svoju obavezu iz člana 22. Uredbe o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija⁵²¹ da bliže propiše obim, način i postupak vršenja kontrole ispunjenja ugovornih obaveza korisnika sredstava.

Nakon pokretanja postupka kontrole, Ministarstvo privrede je dopisom obavestilo Zaštitnika građana da je pritužba osnovana i da će nadležni ministar u roku od dva meseca otkloniti propust. Ubrzo nakon toga, doneta je nova Uredba.⁵²²

Fond za razvoj Republike Srbije nije dao traženo tumačenje Zakona o Fondu za razvoj Republike Srbije

⁵²¹ „Службени гласник РС”, бр. 55/14 и 65/14.

⁵²² Уредба о условима и начину привлачења директних инвестиција, „Службени гласник РС”, број 28/15.

Pritužilje su se obratile Zaštitniku građana navodeći da Fond za razvoj Republike Srbije nije postupio po njihovom zahtevu za tumačenjem člana 7. stav 1. Zakona o Fondu za razvoj Republike Srbije.

Fond za razvoj obavestio je dopisom Zaštitnika građana da je, nakon pokrenutog postupka kontrole njegovog rada, na adresu pritužilje poslat traženi odgovor i istovremeno Zaštitniku građana dostavio kopiju pomenutog akta. Pritužilje su u svom odgovoru potvrdile da su zadovoljne odgovorom koji su dobile od Fonda za razvoj RS, nakon čega je Zaštitnik građana obustavio postupak.

III PREDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA ORGANE UPRAVE

1. **Vlada i Ministarstvo privrede** treba da što hitnije pronađu i počnu da primenjuju najbolji model za isplatu potraživanja evidentiranih u skladu sa Uredbom o evidentiranju dospelih neizmirenih obaveza društvenih preduzeća po izvršnim presudama za potraživanja iz radnih odnosa.
2. **Ministarstvo privrede** treba da nastavi sa radom na reformisanju stečajnog zakonodavstva, kako bi pronašla model kojim će biti obezbeđena najpotpunija i najefikasnija kontrola rada stečajnih upravnika tokom sprovođenja stečajnog postupka.
3. **Ministarstvo privrede** treba da preduzme odgovarajuće mere i aktivnosti da se proces privatizacije u privrednim društvima u kojima nije završen što pre i na što je moguće bolji način okonča.
4. **Agencija za privredne registre** treba da u svom radu počne da primenjuje odredbe Zakona o privrednim društvima koje se odnose na pokretanje i vođenje postupka prinudne likvidacije.

3.14. RESOR PRAVDE

I PREGLED STANJA

1. Najznačajnija postignuća države

- 1.1. Donet je Zakon o izvršenju i obezbeđenju.⁵²³
- 1.2. Donet je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnom beležništvu.⁵²⁴
- 1.3. Donet je Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.⁵²⁵
- 1.4. Donet je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudskim taksama.⁵²⁶
- 1.5. Donet je Pravilnik o izmenama Pravilnika o tarifi o nagradama i naknadama troškova za rad izvršitelja.⁵²⁷

2. Najznačajniji rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Mišljenje Zaštitnika građana upućeno Ministarstvu pravde, kojim je ukazano na probleme u vršenju nadzora nad radom izvršitelja i potrebu uspostavljanja prava na efikasno pravno sredstvo, rezultiralo je novim rešenjima u Zakonu o izvršenju i obezbeđenju.
- 2.2. Donet je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudskim taksama, kojim se na nov način uređuje plaćanje taksi u pojedinim sudskim postupcima, na šta je kao potrebno Zaštitnik građana ukazivao u ranijim izveštajnim periodima.
- 2.3. Nakon što je Zaštitnik građana u Mišljenju upućenom Ministarstvu pravde ukazao na potrebu preispitivanja visine nagrada i naknada za rad izvršitelja donet je Pravilnik o izmenama Pravilnika o tarifi o nagradama i naknadama troškova za rad izvršitelja kojim su pojedini iznosi smanjeni.
- 2.4. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana, Državno pravobranilaštvo je izradilo Predlog pravilnika o upravi u Državnom pravobranilaštvu i saglasno Zakonu uputilo ga Ministarstvu pravde radi davanja saglasnosti.
- 2.5. Zaštitnik građana je podneo predlog za ocenu ustavnosti člana 336. Zakona o prekršajima.
- 2.6. Zaštitnik građana je u 2015. godini u ovom resoru primio 649 pritužbi u kojima su podnosioci ukazivali na 699 povreda prava. U istom periodu, okončao je rad na ukupno 643 predmeta primljenih u 2015. i ranijih godina. Od ukupno 30 postupaka koji su vođeni, 16 (53,33%) postupaka je okončano upućivanjem preporuka u skraćenom kontrolnom postupku. U ostalim slučajevima, Zaštitnik građana vodio je kontrolni postupak i uputio tri preporuke, od kojih je jedna prihvaćena (33,33%), neizvršene su dve (66,67%). Na osnovu broja utvrđenih (19) i otklonjenih (17) propusta⁵²⁸, efikasnost u ovom resoru je 89,47%.

⁵²³ „Службени гласник РС“, број 106/15.

⁵²⁴ „Службени гласник РС“, број 106/15.

⁵²⁵ „Службени гласник РС“, број 40/15.

⁵²⁶ „Службени гласник РС“, број 106/15.

⁵²⁷ „Службени гласник РС“, број 4/16.

⁵²⁸ Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

3. Manjkavosti na državnom nivou

3.1. Nakon niza pokušaja da se uredi oblast besplatne pravne pomoći, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći još uvek nije donet uprkos roku predviđenom Akcionim planom za Poglavlje 23 (III kvartal 2015), što i dalje predstavlja barijeru u pristupu pravdi, posebno materijalno ugroženom stanovništvu i ranjivim grupama.

3.2. Uprkos usvajanju novog Zakona o izvršenju i obezbeđenju nisu otklonjeni svi nedostaci na koje je Zaštitnik građana ukazivao, a koji se prevashodno odnose na način dostavljanja pismena izvršnom dužniku i zaštitu prava kandidata koji polažu ispit za javnog izvršitelja, što je Zaštitnik građana i neposredno pokušao da otkloni podnošenjem amandmana na Predlog zakona.

3.3. Ni nakon usvajanja Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom beležništvu nije regulisano pravo na pravno sredstvo i pravnu zaštitu garantovanu Ustavom kandidatima koji polažu javnobeležnički ispit, na šta je Zaštitnik građana ukazao u Inicijativi za podnošenje amandmana na Predlog navedenog zakona, upućenoj Odboru za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu.

3.4. Ograničenja propisana odredbom člana 336. Zakona o prekršajima nisu zasnovana na Ustavom određenim osnovama za ograničenja prava građana i nisu proporcionalna svrsi koja se želi postići, ako se dobijanje brojnih uverenja i dozvola koja nisu vezana za lični status uslovljava namirenjem izrečene novčane kazne, troškova postupka i drugih dosuđenih novčanih iznosa u prekršajnom postupku.

3.5. Ostvarivanje i zaštita prava građana na rehabilitaciono obeštećenje i dalje su otežani usled nepostojanja akta kojim se određuje sastav Komisije za rehabilitaciono obeštećenje i bliže uređuje njen rad.

3.6. Nije obezbeđena funkcionalnost nadzora nad radom sudske uprave i postupanjem po pritužbama građana na rad sudova.

4. Najznačajnije preporuke, mišljenja i zakonodavne inicijative Zaštitnika građana po kojima nije postupljeno

4.1. Nije postupljeno po sledećim predlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave iz Godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2014. godinu:

- da **Ministarstvo pravde** ubrza rad na pripremi Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći uz uvažavanje primedbi i predloga iznetih tokom javnih rasprava, kako bi se omogućilo ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć i pristup pravdi;
- da **Ministarstvo pravde** obezbedi funkcionalnost nadzora nad radom sudske uprave, u skladu sa zakonskom regulativom, čime bi omogućilo efikasno postupanje po pritužbama i očekivanjima građana.

4.2. Ministarstvo pravde nije postupilo po preporuci Zaštitnika građana da donese akt kojim se određuje sastav Komisije za rehabilitaciono obeštećenje i bliže uređuje njen rad.

4.3. Nisu prihvaćeni amandmani koje je Zaštitnik građana podneo na Predlog zakona o izvršenju i obezbeđenju.

4.4. Inicijativa koju je Zaštitnik građana uputio nadležnom skupštinskom odboru za podnošenje amandmana na Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom beležništvu, suprotno zakonskoj obavezi nije ni razmatrana.

5. Obrazloženje

Zaštitnik građana je u prethodnom izveštajnom periodu ukazivao na potrebu jačanja mehanizama kontrole rada i odgovornosti izvršitelja i uspostavljanja prava na efikasno pravno sredstvo. Zakonom o izvršenju i obezbeđenju, koji je usvojen u decembru 2015. godine, detaljnije je regulisana odgovornost „javnih izvršitelja“ i jasnije su određena ovlašćenja Ministarstva pravde i Komore izvršitelja u vršenju nadzora nad njihovim radom kao i način na koji se nadzor vrši. Uspostavljanjem efikasnog prava na pravno sredstvo otklonjen je nedostatak koji je u nejednak položaj stavljao izvršne dužnike u postupcima u kojima o predlogu za izvršenje na osnovu verodostojne isprave odlučuje sud i onima u kojima odlučuje javni izvršitelj. Predlogom zakona nisu bili otklonjeni nedostaci koji su se odnosili na mehanizam dostavljanja pismena izvršnom dužniku, što je kroz pritužbe građana prepoznato kao jedan od najučestalijih i značajnih problema u postupku izvršenja. Stoga je jedan od amandmana koje je Zaštitnik građana podneo Narodnoj skupštini na Predlog zakona imao za cilj da unapredi sistem dostavljanja, težeći obezbeđenju pravne sigurnosti i izvesnosti koja ne ide na štetu principa efikasnosti izvršnog postupka. Istovremeno je bio podnet i amandman koji se odnosio na zaštitu prava kandidata koji polažu ispit za javnog izvršitelja. Cilj podnošenja tog amandmana bio je da se zakonom propiše pravno sredstvo koje bi bilo na raspolaganju kandidatima koji polažu ispit u slučaju eventualnih primedbi. Pomenuti amandmani nisu prihvaćeni.

Imajući u vidu da je u prethodnom izveštajnom periodu Zaštitnik građana ukazivao na previsoko određene iznose nagrada i naknada koje građani plaćaju za rad izvršitelja, značajno je pomenuti donošenje Pravilnika o izmenama Pravilnika o tarifi o nagradama i naknadama troškova za rad izvršitelja, kojima su pojedini iznosi tarife smanjeni.

Celovitijim regulisanjem odgovornosti javnih beležnika i nadzora nad njihovim radom, izvršenim kroz donošenje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom beležništvu, uvaženi su stavovi Zaštitnika građana kojima je ukazano na potrebu detaljnijeg uređenja nadzora i potrebu uspostavljanja i učvršćivanja javnog beležništva kao službe od javnog poverenja. Međutim, i pored učinjenog pomaka Zaštitnik građana je, zbog uočenih nedostataka vezanih za nepostojanje pravnog sredstva za zaštitu prava kandidata koji polažu javnobeležnički ispit, uputio inicijativu nadležnom skupštinskom odboru za podnošenje amandmana na Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom beležništvu. Nažalost, suprotno zakonskoj obavezi, nadležni skupštinski odbor predloženu inicijativu nije razmatrao. Da li će efekti nove regulative doprineti poboljšanju kvaliteta rada javnih izvršitelja i javnih beležnika, ostaje da se vidi.

Propisanim posledicama neplaćanja novčane kazne, troškova postupka i drugih dosuđenih novčanih iznosa, iz člana 336. Zakona o prekršajima, duboko se zadire u ostvarivanje brojnih ljudskih prava i stvara osnov za ograničenja prava građana koja nisu zasnovana na Ustavu. Ovako propisana ograničenja prava po obimu prevazilaze cilj koji se želi postići i nisu mu srazmerna ni opravdana. Zbog toga je Zaštitnik građana u izveštajnom periodu podneo Predlog za ocenu ustavnosti člana 336. Zakona o prekršajima o kome Ustavni sud još uvek nije odlučio.

U cilju daljeg rada na zaštiti prava i sloboda građana sa posebnom pažnjom na ostvarivanje transparentnosti u radu državnih organa, Zaštitnik građana je u izveštajnom periodu uputio preporuku Državnom pravobraniocu ukazujući na potrebu ispunjenja zakonom propisane obaveze donošenja Pravilnika o upravi u tom organu. Navedeni pravilnik treba da uredi odnos Državnog pravobranilaštva prema građanima i javnosti, kao i način vođenja evidencija, način raspodele predmeta, rukovođenje predmetima, postupanje sa arhivskim materijalom i druga pitanja od značaja za rad Državnog pravobranilaštva. Navedenim aktom bi se unapredio rad Državnog pravobranilaštva kroz omogućavanje nesmetanog obraćanja

građana tom organu čime bi se istovremeno transparentnost njegovog rada podigla na viši nivo.

Državno pravobranilaštvo je obavestilo Zaštitnika građana da je sačinjen predlog teksta navedenog Pravilnika. Predlog Pravilnika je dostavljen na saglasnost Ministarstvu pravde, međutim, koliko je Zaštitniku građana poznato, do sačinjavanja ovog izveštaja saglasnost nije data te je tako, za sada, odnos Državnog pravobranilaštva prema građanima i javnosti ostao neregulisan.

U prethodnim godišnjim izveštajima, Zaštitnik građana je, pored ostalog, ukazivao i da su iznosi sudskih taksi, previsoki. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudskim taksama na nov način uređuje plaćanje taksi za odluke koje sud donese u izvršnom postupku i postupku obezbeđenja i za radnje u vanparničnom postupku koje je sud poverio javnom beležniku. Da li će efekti nove regulative u buduće doprineti poboljšanju položaja građana u lakšem ostvarivanju prava na pristup pravdi, ostaje da se vidi.

I u ovom izveštajnom periodu Zaštitniku građana se obraćao veliki broj građana sa molbom za pružanje pravne pomoći (sastavljanje podnesaka, zastupanje pred sudovima i drugim državnim organima, tumačenje pravnih situacija i važećih propisa i sl). Ovaj problem posebno je primetan kod građana lošeg materijalnog stanja koji ne mogu sebi da priušte usluge subjekata koji obavljaju delatnost u oblasti advokature, a službe pravne pomoći pri jedinicama lokalne samouprave, za svoje usluge postavljaju suviše složene uslove, teško ispunjive za veliki broj građana. Napominje se da u mnogim jedinicama lokalne samouprave službe pravne pomoći nisu uspostavljene. Sa istim problemom suočeni su i građani koji se ne nalaze u stanju socijalne nužde, već su u situaciji da ni posle obraćanja brojnim organima i ustanovama nisu dobili odgovor na pitanje koji organ, postupak i rok su propisani za ostvarivanje i zaštitu njihovih prava. Sve to ukazuje na potrebu ubrzanog rada na pripremi Zakona o pružanju besplatne pravne pomoći, u vezi sa čim su u prethodnim periodima bile sačinjene mnoge radne verzije od kojih, do sačinjavanja ovog izveštaja, nijedna nije ušla u proceduru.

Treba napomenuti da Zaštitnik građana, osim izuzetka propisanog Zakonom o Zaštitniku građana, nema ovlašćenja da postupa po pritužbama građana koje su podnete pre upotrebe svih raspoloživih pravnih sredstava. Shodno zakonskoj odredbi Zaštitnik građana je dužan da podnosioca pritužbe uputi na pokretanje odgovarajućeg pravnog postupka, ako je takav postupak predviđen, te građanima u tom smislu pruža informacije o organima pred kojim mogu ostvarivati svoje pravo. Obaveštavanjem građana o pravnim sredstvima koja im stoje na raspolaganju u zaštiti prava, a pre obraćanja Zaštitniku građana, donekle se prevazilazi postojeći problem.

Zaštitnik građana je i ranije ukazivao na probleme sa kojima se građani suočavaju u ostvarivanju prava na rehabilitaciono obeštećenje. Problem je delimično uslovljen pravnim okvirom kojim je regulisano ostvarivanje pomenutog prava. Naime, shodno odredbama Zakona o rehabilitaciji⁵²⁹, o zahtevima za rehabilitaciono obeštećenje odlučuje Komisija za rehabilitaciono obeštećenje Ministarstva pravde. Međutim, ukoliko Komisija ne donese odluku u roku od 90 dana od dana podnošenja zahteva, podnosilac zahteva može kod nadležnog suda podneti tužbu za naknadu štete u roku koji je zakonom propisan. Iz pritužbi građana uočeno je da pomenuta Komisije često, bez opravdanog razloga, ne odlučuje u roku od 90 dana, što dovodi do izigravanja propisa čiji je smisao da o zahtevima primarno odlučuje organ uprave u postupku koji bi trebalo da bude brz, efikasan i neopterećen bespotrebnim troškovima. Produbljivanju problema doprinosi i to da još uvek nije donet akt kojim se određuje sastav i bliže uređuje rad Komisije, iako je Zakon o rehabilitaciji stupio na snagu 15. 12. 2011. godine, a akt je trebalo doneti u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu navedenog zakona. U ovom izveštajnom periodu, Zaštitnik građana je Ministarstvu pravde

⁵²⁹ „Службени гласник РС“, број 92/11.

uputio preporuku ukazujući na potrebu ispunjenja zakonom propisane obaveze donošenja pomenutog akta. Međutim, i pored toga pomenuti akt nije donet.

I dalje postoje problemi koji se odnose na postupanje i nadzor koji Ministarstvo pravde vrši nad radom sudova po pritužbama građana, na koje je Zaštitnik građana ukazivao i u ranijim izveštajnim periodima. Način na koji je pravnim propisima nadzor regulisan, kao i uočena praksa Ministarstva u postupanju po pritužbama, ukazuju da funkcionalnost propisanog nadzora nije uspostavljena.

II PREDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA ORGANE UPRAVE

1. **Ministarstvo pravde** treba da ubrza rad na pripremi Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.
2. **Ministarstvo pravde** treba da donese akt kojim se određuje sastav Komisije za rehabilitaciono obeštećenje i bliže uređuje njen rad.
3. **Ministarstvo pravde** treba da preduzme aktivnosti iz svoje nadležnosti utvrđene Zakonom o pravobranilaštvu povodom donošenja Pravilnika o upravi u Državnom pravobranilaštvu.
4. **Ministarstvo pravde** treba da kroz unapređenje između ostalog i pravnog okvira kojim je regulisano vršenje nadzora nad postupanjem sudova po pritužbama građana, obezbedi, u skladu sa stvorenim očekivanjima građana, funkcionalnost vršenja nadzora.

3.15. RESOR ODBRANE⁵³⁰

I PREGLED STANJA

1. Najznačajnija postignuća države

1.1. Zaštitnik građana ne beleži značajnija postignuća države u ovom resoru tokom 2015. godine.⁵³¹

2. Najznačajniji rezultati rada Zaštitnika građana

2.1. Zaštitnik građana podneo je, na osnovu zakonskog ovlašćenja, javne preporuke nadležnim organima da ministra odbrane Bratislava Gašića i direktora Vojnobezbednosne agencije Petra Cvetkovića razreše dužnosti, zbog njihove odgovornosti za nezakonit i nepravilan rad organa kojima rukovode i nesaradnju sa Zaštitnikom građana u vezi sa incidentima tokom prošlogodišnje Parade ponosa.

2.2. Zaštitnik građana podneo je inicijativu Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Republičkom fondu za penzijsko i invalidsko osiguranje da u saradnji sa Ministarstvom odbrane preduzmu mere u cilju izmene Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, kako bi se uredio način utvrđivanja ličnog koeficijenta prema ostvarenoj zaradi, prilikom obračuna visine penzije profesionalnim pripadnicima Vojske Srbije, za koje Ministarstvo odbrane i Vojska Srbije ne poseduju podatke o zaradama u slučajevima kada je dokumentacija uništena tokom NATO bombardovanja.

2.3. U cilju zaštite instituta zabrane *reformatio in peius*, koji ne dopušta da drugostepeni organ može odlučiti nepovoljnije po okrivljenog nego što je to učinio prvostepeni organ ukoliko se samo on žalio, Zaštitnik građana uputio je Ministarstvu odbrane inicijativu za usaglašavanje odredaba Pravila o vojnoj disciplini i Zakonika o krivičnom postupku, kojima se uređuje postupanje po žalbi.

2.4. Otklanjanjem propusta, koji su se ogledali u neažurnom postupanju po zahtevima Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, odmah po saznanju da je Zaštitnik građana pokrenuo postupak kontrole rada Ministarstva odbrane, zaposlenima u Ministarstvu omogućeno je efikasnije ostvarivanje prava.

2.5. Zaštitnik građana je u 2015. godini u ovom resoru primio 79 pritužbi u kojima su podnosioci ukazivali na 69 povreda prava. U istom periodu, okončao je rad na ukupno 91 predmeta primljenih u 2015. i ranijih godina. Od ukupno 12 postupaka koji su vođeni, pet (41,67%) postupaka je okončano upućivanjem preporuka u skraćenom kontrolnom postupku. U ovom resoru u 2015. godini Zaštitnik građana nije uputio nijednu preporuku nakon kontrolnog postupka. Na osnovu broja utvrđenih (5) i otklonjenih (5) propusta⁵³², efikasnost u ovom resoru je 100%.

⁵³⁰ Рад Војнобезбедносне агенције и Војнообавештајне агенције које су обе у саставу Министарства одбране предмет су посебног разматрања у посебном делу овог извештаја о службама безбедности.

⁵³¹ Заштитник грађана се Законом о изменама и допунама Закона о Војсци Србије, донетим почетком 2015. године, бавио у Годишњем извештају за 2014. годину. Позитивни ефекти примене овог Закона показали су се у 2015. години у области родне равноправности. Више о томе видети у делу овог извештаја посвећеном родној равноправности.

⁵³² Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

3. Manjkavosti na državnom nivou

3.1. Neizmenjena pravna regulativa i neutvrđen pravni osnov za obračun visine penzija u situacijama kada Ministarstvo odbrane ne raspolaže podacima o visini ličnog dohotka, još uvek predstavlja jedan od najvećih problema profesionalnih pripadnika Vojske Srbije u oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja, jer se i dalje prilikom obračuna visine penzije uzima prosečna godišnja neto zarada zaposlenih u Republici Srbiji, što ima za posledicu da je utvrđena visina penzije značajno manja u odnosu na penziju koja bi bila obračunata da je za osnovicu uzeta stvarno ostvarena zarada.

3.2. Saradnja Ministarstva odbrane i Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i dalje nije delotvorna i efikasna u rešavanju problema utvrđivanja visine penzije u slučajevima „neposedovanja kartica o visini ličnog dohotka“ profesionalnih pripadnika Vojske Srbije.

3.3. Odredbe Pravila o vojnoj disciplini, suprotne institutu zabrane *reformatio in peius*, pružaju osnov da se profesionalni pripadnici Vojske Srbije u postupcima po sopstvenim žalbama dovedu u nepovoljniji položaj, čime je ugrožena pravna sigurnost žalioca da podnetim pravnim lekom ne može pogoršati svoj položaj.

3.4. Još uvek ne postoji odgovarajući normativni okvir kojim bi se utvrdili uslovi za davanje saglasnosti pretpostavljenih po zahtevu potčinjenih profesionalnih pripadnika Vojske Srbije za odlazak u vojnozdruženje ustanove na specijalističke preglede koje mogu obaviti samo za vreme radnog vremena.

4. Najznačajnije preporuke, mišljenja i zakonodavne inicijative Zaštitnika građana po kojima nije postupljeno

4.1. Nije postupljeno po sledećim predlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave iz Godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2014. godinu:

- da **Ministarstvo odbrane** ostvari saradnju sa **Ministarstvom za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** u rešavanju problema utvrđivanja visine penzije profesionalnih pripadnika Vojske Srbije u slučajevima „neposedovanja kartica o visini ličnog dohotka“;
- da **Ministarstvo odbrane** podzakonskim aktom reguliše način i uslove ostvarivanja prava profesionalnih vojnih lica na specijalističke preglede u skladu sa zakonom.

4.2. Nije postupljeno po javnim preporukama Zaštitnika građana upućenim nadležnim organima da ministra odbrane i direktora Vojnobezbednosne agencije razreše dužnosti, zbog njihove odgovornosti za nezakonit i nepravilan rad organa kojima rukovode i nesaradnju sa Zaštitnikom građana u vezi sa incidentima tokom Parade ponosa održane 2014. godine.

5. Obrazloženje

Zaštitnik građana ne beleži značajnija postignuća države u ovom resoru tokom 2015. godine. Ovaj izveštajni period karakterišu, kao i prethodni, pritužbe profesionalnih vojnih lica na povredu prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja zbog manjkavosti u propisima koje imaju za posledicu da se u postupku utvrđivanja visine penzije prosek uplata doprinosa obračunava po skali Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje koji važi na dan penzionisanja, umesto prema iznosu proseka stvarne ostvarene zarade.

Tim povodom, Zaštitnik građana uputio je inicijativu Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Republičkom fondu za penzijsko i invalidsko osiguranje da, u saradnji sa Ministarstvom odbrane, uz uvažavanje terminologije, normativnih rešenja i dosadašnjih iskustava u primeni Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, urede način utvrđivanja ličnog koeficijenta za obračun visine penzije na osnovu naknadno utvrđenih

podataka o ostvarenoj zaradi, profesionalnim vojnim licima i civilnim licima, u slučajevima kada su ti podaci uništeni tokom NATO bombardovanja.

U ovom izveštajnom periodu, beleži se znatan broj pritužbi zbog neblagovremenog postupanja Ministarstva odbrane po zahtevima Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje za dostavljanje podataka potrebnih za odlučivanje o pravima iz penzijskog i invalidskog osiguranja zaposlenih u Ministarstvu odbrane. U postupcima koje je vodio Zaštitnik građana u ovim slučajevima je, po pravilu, postignuto brzo ispravljanje propusta Ministarstva odbrane.

Na osnovu navoda iz pritužbe, činjenica i okolnosti utvrđenih u postupku kontrole Vojne akademije Ministarstva odbrane, Zaštitnik građana je utvrdio da Pravilo o vojnoj disciplini sadrži odredbu koja propisuje da se u postupku po žalbi lica kome je izrečena disciplinska mera, prvobitna odluka može preinačiti u težu pravnu kvalifikaciju, odnosno težu sankciju, što je suprotno institutu zabrane *reformatio in peius*, da se u postupku po pravnim lekovima ne može doneti odluka na štetu okrivljenog, po pravnom leku uloženom u njegovu korist.

S obzirom na to da je Zakonom o Vojsci Srbije propisano da odredbe Pravila ne mogu biti u suprotnosti sa odredbama Zakonika o krivičnom postupku, to upućuje da je propisivanjem odredbe Pravila suprotne Zakoniku, povređena ustavna norma da podzakonski opšti akti moraju biti u saglasnosti sa zakonom i ostalim republičkim propisima.

Imajući u vidu kako odredbu Ustava kojom je propisana obaveza poštovanja hijerarhije opštih pravnih akata tako i značaja instituta zabrane *reformatio in peius*, Zaštitnik građana je uputio Ministarstvu odbrane Inicijativu za usaglašavanje odredaba Pravila o vojnoj disciplini kojima se uređuje postupanje po žalbi koju je izjavilo lice kome je izrečena disciplinska mera sa odredbama Zakonika o krivičnom postupku.

Ni u ovom kao ni u prethodnom izveštajnom periodu, problem ostvarivanja prava iz zdravstvene zaštite, na koji je Zaštitnik građana već ukazivao, nije otklonjen. I dalje nije donet akt kojim se reguliše jasna i unapred poznata procedura za odlazak profesionalnih pripadnika Vojske Srbije na specijalističke preglede, koji se zbog načina organizovanja rada u vojnozdravstvenim ustanovama mogu obavljati samo u toku radnog vremena. Usled nedostataka pravnih propisa, i dalje je ostavljeno slobodnoj oceni pretpostavljenog da traži na uvid medicinsku dokumentaciju radi davanja saglasnosti za odlazak na specijalistički pregled u toku radnog vremena. U takvoj situaciji, još uvek postoji mogućnost povrede prava na privatnost, ako se tražena dokumentacija priloži, ali i mogućnost zloupotrebe prava pretpostavljenog na slobodnu ocenu o opravdanosti zahteva za specijalistički pregled.

U ovom izveštajnom periodu za razliku od prethodnih, čest razlog obraćanja zaposlenih u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije Zaštitniku građana bio je zahtev za zaštitu od zlostavljanja na radu. U najvećem broju slučajeva pritužioci su upućeni na korišćenje mehanizama sudske zaštite. Međutim, propusti na koje su pritužioci ukazali u vezi sa postupanjem organa po njihovim zahtevima za zaštitu od zlostavljanja na radu ukazuju na nedovoljnu edukaciju lica određenih za pokretanje postupka i posredovanja u ovim postupcima.

II KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Pravilo o vojnoj disciplini sadrži odredbe suprotne institutu zabrane reformatio in peius, pa je kadetu Vojne akademije po njegovoj žalbi izrečena teža sankcija

Vojna akademija Ministarstva odbrane je, u drugostepenom disciplinskom postupku rešavajući po žalbi kadeta primenom odredaba Pravila o vojnoj disciplini, odlučila na njegovu štetu tako što je poništila prvostepenu naredbu kojom je izrečena lakša disciplinska mera i donela rešenje kojim se utvrđuje teža povreda vojne discipline i izrekla težu sankciju.

Zaštitnik građana je uputio Inicijativu Ministarstvu odbrane da, poštujući hijerarhiju opštih pravnih akata, odredbe Pravila o vojnoj disciplini uskladi sa odredbama Zakonika o krivičnom postupku u pogledu poštovanja zabrane *reformatio in peius*.

III PREDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA ORGANE UPRAVE

1. **Ministarstvo odbrane i Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** treba efikasno da sarađuju u rešavanju problema utvrđivanja visine penzije profesionalnih pripadnika Vojske Srbije u slučajevima „neposedovanja kartica o visini ličnog dohotka“.
2. **Ministarstvo odbrane** u saradnji sa **Ministarstvom za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** treba da, izmenom postojećeg normativnog okvira, uspostavi delotvorni mehanizam za prevazilaženje problema za utvrđivanje visine penzije profesionalnih vojnih lica kada Ministarstvo odbrane i Vojska Srbije ne raspolažu podacima o visini ličnog dohotka.
3. **Ministarstvo odbrane** treba da uskladi odredbe Pravila o vojnoj disciplini i Zakonika o krivičnom postupku kojima se uređuje postupanje po žalbi koju je izjavilo lice kome je izrečena disciplinska mera, poštujući institut zabrane *reformatio in peius*.
4. **Ministarstvo odbrane** treba da podzakonskim aktom propiše jasnu i unapred poznatu proceduru za ostvarivanje prava profesionalnih vojnih lica na specijalističke preglede u skladu sa zakonom.
5. **Ministarstvo odbrane** treba da preduzme sve aktivnosti da u saradnji sa nadležnim organima omogući edukaciju zaposlenih određenih za postupanje po zahtevima za zaštitu od zlostavljanja na radu.

3.16. RESORI GRAĐEVINARSTVA I INFRASTRUKTURE, KATASTRA, ELEMENTARNIH NEPOGODA I RESTITUCIJE

GRAĐEVINARSTVO, SAOBRAĆAJ I INFRASTRUKTURA

I PREGLED STANJA

1. Najznačajnija postignuća države

- 1.1. Donet je Zakon o ozakonjenju objekata.⁵³³
- 1.2. Donet je Zakon o inspekcijskom nadzoru⁵³⁴ i počela je primena pojedinih njegovih odredbi.
- 1.3. Donet je Pravilnik o postupku sprovođenja objedinjene procedure.⁵³⁵
- 1.4. Donet je Pravilnik o postupku sprovođenja objedinjene procedure elektronskim putem.⁵³⁶
- 1.5. Grupa za kontrolu i saradnju u oblasti borbe protiv korupcije - Antikorupcijskog tima u sastavu Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture ostvarila je prve rezultate u svom radu.

2. Najznačajniji rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Predlozi Zaštitnika građana za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave izneti u Godišnjem izveštaju za 2014. godinu i njegovo mišljenje na Nacrt zakona o inspekcijskom nadzoru, prihvaćeni Zakonom o inspekcijskom nadzoru, unapredili su postupanje inspekcijskih službi u slučajevima nenadležnosti.
- 2.2. Postupajući po predlozima Zaštitnika građana za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave iznetim u Godišnjem izveštaju za 2014. godinu, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture je podzakonskim aktima detaljno uredilo proceduru u postupku izdavanja građevinskih dozvola, čime su skraćeni rokovi i postignuta efikasnost izdavanja građevinskih dozvola.
- 2.3. Zaštitnik građana je u 2015. godini u ovom resoru primio 225 pritužbi u kojima su podnosioci ukazivali na 350 povreda prava. U istom periodu, okončao je rad na ukupno 206 predmeta primljenih u 2015. i ranijih godina. Od ukupno 55 postupaka koji su vođeni, 22 (40%) postupka je okončano upućivanjem preporuka u skraćenom kontrolnom postupku. U ostalim slučajevima, Zaštitnik građana vodio je kontrolni postupak i uputio 12 preporuka, od kojih je prihvaćeno četiri (33,33%), neizvršeno osam (66,67%). Na osnovu broja utvrđenih (34) i otklonjenih (26) propusta⁵³⁷, efikasnost u ovom resoru je 76,47%.

3. Manjkavosti na državnom nivou

- 3.1. Nedovoljan transfer finansijskih sredstava Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture jedinicama lokalne samouprave za obavljanje poverenih poslova, a naročito za sprovođenje izvršnih rešenja o rušenju.

⁵³³ „Службени гласник РС“, број 96/15.

⁵³⁴ „Службени гласник РС“, број 36/15.

⁵³⁵ „Службени гласник РС“, број 22/15.

⁵³⁶ „Службени гласник РС“, број 113/15.

⁵³⁷ Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

3.2. Zakon o legalizaciji objekata⁵³⁸, koji je važio do 26.11.2015. godine, nije dao željene efekte u cilju obezbeđenja blagovremenosti i efikasnosti sprovođenja postupaka po zahtevima za legalizaciju, kao i efekte u pogledu broja legalizovanih objekata.

3.3. Zakon o planiranju i izgradnji⁵³⁹ nije obezbedio dovoljan osnov za preventivan rad građevinske inspekcije, njihovu odgovornost i posledice neizvršavanja dužnosti i ovlašćenja.

3.4. Ostao je nerešen problem korupcije i politizacije organa lokalne samouprave koji obavljaju poslove poverene Zakonom o planiranju i izgradnji.

4. Najznačajnije preporuke, mišljenja i zakonodavne inicijative Zaštitnika građana po kojima nije postupljeno

4.1. Nije postupljeno po sledećim predlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave iz godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2014. godinu:

- da **Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture**, uprkos usvojenim izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji kojima se deklarativno jača uloga građevinske inspekcije, izgradi dovoljno efikasne mehanizme za sprovođenje mera iz njihove nadležnosti;
- da **Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture** postigne neophodan stepen jačanja kadrovskih i administrativnih kapaciteta, prvenstveno u pogledu broja građevinskih i urbanističkih inspektora.

4.2. Organi jedinica lokalne samouprave nisu postupali po preporukama Zaštitnika građana da bez odlaganja preduzmu sve neophodne mere, saglasno pozitivnopravnim propisima, radi sprovođenja izvršenja rešenja o rušenju i zaključka o dozvoli izvršenja.

5. Obrazloženje

Narodna skupština donela je Zakon o ozakonjenju objekata, kojim je ozakonjenje bespravno izgrađenih objekata utvrđeno kao javni interes. Doneti zakon predstavlja osnov da se bespravno izgrađeni objekti uvedu u zakonske tokove i zaustavi dalja izgradnja objekata bez građevinskih dozvola. Dodatno, među konkretnim ciljevima koji se žele postići su i povećanje javnih prihoda jedinicama lokalnih samouprava i državi, kroz naplatu takse za ozakonjenje, kao i popis i evidencija svih nezakonito izgrađenih objekata na teritoriji Republike Srbije. Zakonom je predviđena jednostavnija procedura i niži troškovi ozakonjenja bespravnih objekata, te se očekuje da će ovaj zakon u odnosu na prethodne koji su uređivali postupak legalizacije dati bolje efekte.

Stav Zaštitnika građana je da će se svrha donošenja Zakona o ozakonjenju objekata ostvariti jedino ukoliko se on bude doslovno primenjivao, kao i ukoliko građevinska inspekcija efikasnim radom blagovremeno bude preduzimala mere na sprečavanju bespravne gradnje, odnosno bude nalogala investitorima ovakve gradnje otklanjanje nepravilnosti.

Usvajanje Zakona o inspeksijskom nadzoru predstavlja pomak u uređivanju ove važne oblasti i sveobuhvatan okvir postupanja inspeksijskih službi u obavljanju poslova državne uprave koji se odnose na inspeksijski nadzor. Zakon je objavljen u službenom glasilu u aprilu 2015⁵⁴⁰, ali je početak primene većine odredaba ovog zakona odložen za godinu dana nakon stupanja na snagu zakona, odn. od 30.4.2016. godine. Primena odredbe koja uređuje postupanje

⁵³⁸ „Службени гласник РС“, бр. 95/13 и 117/14.

⁵³⁹ „Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09 - испр., 64/10 - одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 - одлука УС, 50/13 - одлука УС, 98/13 - одлука УС, 132/14 и 145/14.

⁵⁴⁰ „Службени гласник РС“, број 36/15.

inspekcije u pogledu delatnosti ili aktivnosti nadziranog subjekta koja je u delokrugu druge inspekcije počela je 30.4.2015. godine. Naime, navedenom odredbom⁵⁴¹ propisano je da ako inspektor nađe da je nadzirani subjekat povredio zakon ili drugi propis čiju primenu nadzire druga inspekcija, dužan je da, prema svom znanju i iskustvu, o stanju koje je zatekao sastavi zapisnik. Inspektor je dužan da taj zapisnik bez odlaganja prosledi inspekciji u čijem delokrugu je delatnost koju obavlja ili aktivnost koju vrši nadzirani subjekat, kao i drugom nadležnom organu i Koordinacionoj komisiji, radi preduzimanja radnji i mera iz delokruga te inspekcije, odnosno vršenja zajedničkog inspeksijskog nadzora ili saradnje u obavljanju poslova. Neposredno po obaveštavanju iz stava 2. ovog člana, inspektor sačinjava službenu belešku o zatečenom stanju i učinjenim obaveštenjima.

Ministarka građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture donela je Pravilnik o postupku sprovođenja objedinjene procedure čije su odredbe stupile na snagu dana 1. 3. 2015. godine, osim odredaba koje se odnose na Centralni registar i elektronsko izdavanje građevinskih dozvola, koje se primenjuju od 1. 1. 2016. godine. Pravilnikom se uređuje predmet i postupak sprovođenja objedinjene procedure, vođenja i sadržine registra objedinjenih procedura i centralne evidencije, kao i ovlašćenja i obaveze registratora, obim javne dostupnosti podataka i dokumenata sadržanih u registru, način razmene dokumenata i podnesaka u objedinjenoj proceduri, kao i forma u kojoj se u toj proceduri dostavljaju, odnosno razmenjuju tehnička dokumentacija i akta.

Cilj je da se pojednostave i pojeftine administrativne procedure u vezi sa građenjem objekata. Značaj jednošalterskih sistema je da se na državnu upravu, lokalnu samoupravu i imaoce javnih ovlašćenja prenese teret postupanja u složenim administrativnim procedurama, sa velikim brojem učesnika. Značajna uloga poverena je organima lokalne samouprave, a deo tereta preuzelo je resorno ministarstvo. Postupkom objedinjene procedure građanima je omogućeno da, na jednom mestu, preko jedinstvenog šaltera nadležnog organa podnesu zahtev sa zakonom propisanom dokumentacijom i dokazom o plaćenim taksama i naknadama, nakon čega će organ, u ime i za račun stranke, pribaviti sve potrebne uslove i ostala dokumenta od javnih preduzeća i Katastra i u zakonom propisanom roku rešiti po zahtevu.

Usvajanjem Pravilnika o postupku sprovođenja objedinjene procedure elektronskim putem stavljen je van snage Pravilnik o sprovođenju objedinjene procedure.⁵⁴² Pravilnik počinje da se primenjuje od 1. 1. 2016. godine i uvodi brojne novine u postupku izdavanja građevinske dozvole u korist građana. Zahtev je inicijalni akt kojim se pokreće postupak objedinjene procedure koja obuhvata postupanja nadležnih organa po zahtevu građana, a odnosi se na izgradnju, dogradnju ili rekonstrukciju objekata. Objedinjena procedura uključuje izdavanje građevinske dozvole odnosno rešenja iz člana 145. Zakona o planiranju i izgradnji, prijavu radova, pribavljanje saglasnosti na tehničku dokumentaciju, izdavanje upotrebne dozvole, pribavljanje uslova za projektovanje odnosno priključenje objekata na infrastrukturnu mrežu, pribavljanje isprava i drugih dokumenata koje izdaju imaoce javnih ovlašćenja. U skladu sa članom 8.a Zakona o planiranju i izgradnji, čije se odredbe primenjuju od 1.1.2016. godine, podnošenje zahteva, razmena dokumenata i podnesaka u objedinjenoj proceduri obavljaju se elektronskim putem. Sva akta koja su u vezi sa ovim postupkom donose nadležni organi i imaoce javnih ovlašćenja, kao i podneske i dokumente koji se dostavljaju u ovom postupku, uključujući i tehničku dokumentaciju.

⁵⁴¹ Члан 30. став 1. 2. и 4. Закона о инспекцијском надзору.

⁵⁴² „Службени гласник РС“, број 22/15.

Antikorupcijski tim, odnosno Grupa za kontrolu i saradnju u oblasti borbe protiv korupcije Ministra građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, potvrdila je svrhu svog postojanja i ostvarila rezultate time što je do kraja 2015. godine primljeno u postupak 132 predmeta. Od toga, 25 predmeta su primedbe na rad zaposlenih lica, 30 primedbe na rad institucija, a dve primedbe na postupak javnih nabavki. Preostalih 75 predmeta otvoreno je na osnovu primedaba koje se odnose na ostale eventualne zloupotrebe. Antikorupcijski tim je tužilaštvu dostavio osam predmeta, imajući u vidu da je postupajući po navedenim predmetima utvrdio da su u konkretnim slučajevima postojali osnovi za sumnju u izvršenje krivičnih dela.

Zaštitnik građana je tokom 2015. godine primio veliki broj pritužbi građana koji se odnose na bespravnu gradnju objekata, neefikasno postupanje opštinskih i gradskih građevinskih inspekcija u pogledu vršenja inspeksijskog nadzora nad primenom Zakona o planiranju i izgradnji i neefikasnosti nadležnih organa opštinskih i gradskih uprava u pogledu sprovođenja administrativnog izvršenja rešenja o rušenju.

Stanje u oblasti sprečavanja bespravne gradnje i rušenja bespravno izgrađenih objekata se tokom 2015. godine nije promenilo u odnosu na 2014. godinu. Tome je doprinelo neblagovremeno postupanje po zahtevima za legalizaciju objekata, podnetim po do tada važećem Zakonu o legalizaciji objekata, ali i po zahtevima podnetim u ranijem periodu. Zakon o legalizaciji objekata, u prelaznim i završnim odredbama predvideo je okončanje ranije podnetih zahteva za legalizaciju po novom Zakonu o legalizaciji objekata, kao i produženje roka za dostavu potrebne dokumentacije za legalizaciju. Rok je produžen sa godinu dana na godinu i šest meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona, odnosno do 1. 5. 2015. godine.

I pored činjenice da je Zaštitnik građana tokom postupaka koje je u prethodnom periodu vodio, utvrđenih nedostataka u radu nadležnih organa jedinica lokalne samouprave i zbirne preporuke upućene opštinskim i gradskim organima lokalne samouprave i resornom ministarstvu⁵⁴³, rušenje bespravno izvedenih objekata nije vršeno u rokovima i u obimu koji su opravdano očekivani. U postupcima kontrole zakonitosti i pravilnosti rada tokom 2015. godine utvrđeno je da su glavni razlozi za nesprovođenje administrativnog izvršenja rešenja o rušenju neokončani postupci legalizacije.

Povodom bespravne gradnje objekata i neefikasnog rada građevinske inspekcije, Zaštitnik građana je u postupcima kontrole zakonitosti i pravilnosti rada po pojedinačnim pritužbama građana utvrđivao nepravilnosti u radu na štetu savesnih građana čija je imovina ugrožena bespravnom gradnjom. Preporuke za rušenje nelegalnih objekata upućene su lokalnim samoupravama Leskovac⁵⁴⁴, Smederevska Palanka⁵⁴⁵ i gradskoj opštini grada Beograda Čukarica⁵⁴⁶.

I tokom 2015. godine razlog za nesprovođenje izvršnih rešenja o rušenju je nedostatak finansijskih sredstava za tu namenu i nesprovođenje ili neuspešno sprovođenje javnih nabavki u svrhu izbora izvođača radova za rušenje bespravno izgrađenih objekata.

Postupanjem po pritužbama građana uočen je još jedan karakterističan trend u postupanju opštinskih i gradskih građevinskih inspektora koji se ogleda u pukom formalnom preduzimanju radnji - nalaže se otklanjanje nepravilnosti: obustava radova, zatvaranje

⁵⁴³ Препорука доступна на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/3383-2014-06-26-14-01-44>.

⁵⁴⁴ Препорука доступна на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4298-2015-08-27-11-26-29>.

⁵⁴⁵ Препорука доступна на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4446-2015-12-01-11-36-09>.

⁵⁴⁶ Препорука доступна на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4477-2015-12-10-09-27-40>.

gradilišta, rušenje objekata i sl. – uz odsustvo stvarne spremnosti i odlučnosti da se suštinski usagласи pravno i faktičko stanje. Uočeno je smanjenje broja krivičnih prijava podnetih od strane građevinskih inspektora protiv investitora bespravne gradnje. Uzroci negativnog trenda u postupanju po rešenjima o uklanjanju objekata leže i u sledećim okolnostima: nepostojanju odgovarajuće organizacione jedinice u organizacionoj strukturi jedinica lokalne samouprave, nadležne za izvršenje ovih rešenja, kao i nepostojanju jasno utvrđenog plana i dinamike izvršenja rešenja o rušenju, odnosno nepostupanju u skladu sa utvrđenim planom.

Izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji, uneta je novina time što je članom 171. stav 6. predviđeno da, ukoliko nadležni organ nema potrebna sredstva za izvršenje inspekciskog rešenja o rušenju objekta, zainteresovana strana može obezbediti sredstva za troškove izvršenja do naplate od strane izvršnog dužnika. U komunikaciji sa organima i izjašnjenjima koja su dostavljena Zaštitniku građana nije nijednom ukazano da je zainteresovanim licima u postupku rušenja kojima je bespravnom gradnjom ugroženo pravo na mirno uživanje imovine ukazano na takvu mogućnost. Iako sa aspekta postupanja Zaštitnika građana ova odredba predstavlja značajan pomak, u praksi je njena svrha obesmišljena.

Kada je u pitanju uvođenje bespravnih objekata u legalne tokove kroz postupke legalizacije, činjenica je da donedavno važeći Zakon o legalizaciji nije dao očekivane rezultate. U praksi, procedura nije bila ni jednostavna niti jeftina, kako je najavljivano. Pored navedenog, problemi iz prethodnog perioda nisu rešavani već su se nagomilavali, kako u pogledu broja službenika angažovanih na rešavanju zahteva za legalizaciju, tako i njihove stručnosti i osposobljenosti za rad u postupcima.

Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture u obavljanju poslova nadzora nad poverenim poslovima jedinicama lokalne samouprave sprovodi postupak samo formalno time što predstavke građana na rad lokalnih i gradskih građevinskih inspekcija prosleđuje jedinicama lokalne samouprave, radi izjašnjenja. Tokom 2015. godine nije bilo slučajeva da je Republički građevinski inspektor neposredno izvršio nadzor nad radom građevinskih inspektora ili postupio na bilo koji način propisan Zakonom o državnoj upravi.

I tokom 2015. godine u velikoj meri je izraženo nezadovoljstvo građana obavljanjem poverenih poslova od strane gradskih i opštinskih organa uprave u oblasti građevinarstva. Naročiti akcenat stavlja se na mogućnost koruptivnog postupanja građevinskih inspektora i građevinskih i urbanističkih službi, kako u pogledu sprečavanja bespravne gradnje, tako i u postupcima administrativnog izvršenja rešenja o rušenju.

II OSTALE AKTIVNOSTI

Ostvarena delotvorna saradnja inspekciskih službi, Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture i stručne službe Zaštitnika građana

U pogledu postupanja po pritužbama građana Zaštitniku građana, ostvarena je delotvorna saradnja sa inspekciskim službama Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture.

Na sastanku održanom 1. 7. 2015. godine uspostavljena je saradnja sa Sekretarijatom za poslove legalizacije objekata Gradske uprave grada Beograda u pogledu razmene informacija i podataka u vezi sa podnetim pritužbama i određena je osoba za kontakte sa Stručnom službom Zaštitnika građana. Time je obezbeđeno da se Zaštitniku građana dostavljaju potpuni podaci, bez odugovlačenja i razmenjuju informacije i saznanja iz prakse rada organa.

III KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Izmenjena imena suinvestitora u rešenju o građevinskoj dozvoli nakon više od 2 godine

Zaštitnik građana je, postupajući po pritužbi kojom se ukazuje da Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove Gradske uprave grada Beograda dve godine ne odlučuje po zahtevu za izmenu imena suinvestitora u rešenju o građevinskoj dozvoli, pokrenuo postupak kontrole pravilnosti i zakonitosti rada ovog organa. Sekretarijat je, nakon toga doneo rešenje o izmeni rešenja u delu koji se odnosi na imena suinvestitora, nakon čega je postupak Zaštitnika građana obustavljen.

Bespravno zazidan prozor na stanu pritužilje

Uprava gradske opštine Čukarica je nakon utvrđenih propusta u radu na štetu prava i pravnih interesa pritužilje u postupku kontrole pravilnosti i zakonitosti rada koji se odnose na neblagovremeno odlučivanje i nepostupanje po nalogima i primedbama Sekretarijata za imovinsko-pravne poslove, građevinsku i urbanističku inspekciju grada Beograda, Sektora za drugostepeni upravni postupak, kao drugostepenog organa, naložila investitoru bespravne gradnje da otvori prozor bespravno zazidan 2009. godine.

IV PREDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA ORGANE UPRAVE

1. Obezbediti dovoljno sredstava u budžetima na svim nivoima za administrativno izvršenje rešenja o rušenju bespravnih objekata:

- **Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture i Ministarstvo finansija** treba da, u pripremi Zakona o budžetu, predvide odgovarajući obim finansijskih sredstava za obavljanje poverenih poslova od strane jedinica lokalne samouprave za sprovođenje izvršenja rešenja o uklanjanju bespravno izgrađenih objekata, izgrađenih nakon stupanja na snagu Zakona o ozakonjenju objekata i rešenja o rušenju nakon okončanih postupaka ozakonjenja, čime bi se dosledno stalo na put bespravnoj gradnji;

- **Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture** treba da u fazi pripreme budžeta Republike Srbije predloži dovoljno sredstava za rušenje bespravno izgrađenih objekata koji su u nadležnosti ovog Ministarstva;

- **Jedinice lokalne samouprave** trebalo bi da prilikom usvajanja i rebalansa budžeta obezbede dovoljan iznos sredstava za administrativno izvršenje rešenja predviđenih planom i programom rušenja nelegalno izgrađenih objekata.

2. **Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture** treba da obezbedi da započeti procesi u oblasti planiranja i izgradnje i oblasti ozakonjenja objekata, budu sprovedeni u zakonskim okvirima i rokovima.

3. **Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture** treba da efikasno vrši svoju nadzornu funkciju nad primenom Zakona o ozakonjenju i da instrukcijama usmerava organizaciju poslova i način rada lokalnih samouprava.

4. **Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture**, treba da kroz reorganizaciju, zapošljavanje novih službenika i stručno usavršavanje zaposlenih doprinese povećanju nivoa stručnosti, depolitizaciji kadra i suzbijanju korupcije.

5. **Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture** treba da, u cilju jačanja preventivne funkcije građevinske inspekcije promenu pravnog okvira prati većim angažovanjem kroz: povećanu kontrolu rada lokalnih inspekcija, uspostavljanje efikasnog mehanizma za sprovođenja naloga izdatih u inspeksijskom nadzoru, pravilno raspoređivanje i usmeravanje inspeksijskih resursa, primenu i izricanje adekvatnih sankcija u slučajevima nezakonitog postupanja inspektora, uspostavljanje jasnog sistema vrednovanja rada

inspektora koje nije zasnovano na broju sprovedenih kontrola i izrečenih mera, već na efikasnosti u sprečavanju nastanka negativnih posledica nezakonitosti i nepravilnosti.

6. **Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture u saradnji sa drugim nadležnim organima** treba da ulože dodatne napore kako bi Republika Srbija konačno okončala proces uvođenja bespravnih objekata u legalne tokove.

7. **Jedinice lokalne samouprave**, treba da formiraju odgovarajuće organizacione jedinice nadležne za izvršenje rešenja o rušenju, tamo gde one još uvek nisu formirane.

8. **Jedinice lokalne samouprave** treba da blagovremeno sprovode postupke javnih nabavki za izvođenje radova na rušenju objekata, a poziv za podnošenje ponuda treba da bude transparentan.

9. **Jedinice lokalne samouprave** treba da u rokovima i po jasnim kriterijumima donose Plan i program rušenja objekata i da ga se dosledno pridržavaju.

10. **Jedinice lokalne samouprave** treba da na transparentan, tačan i precizan način obaveštavaju o mogućnostima obraćanja Antikorupcijskom timu Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture i podnošenja pritužbe na rad i nesavestan odnos zaposlenih, kao i drugim pravima u slučaju nesavesnog postupanja službenika.

KATASTAR NEPOKRETNOSTI

I PREGLED STANJA

1. Najznačajnija postignuća države

1.1. Donet je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državnom katastru i premeru.⁵⁴⁷

2. Najznačajniji rezultati rada Zaštitnika građana

2.1. Ukazivanja Zaštitnika građana u brojnim preporukama i mišljenjima o neophodnosti efikasnijeg postupanja po žalbama izjavljenim na rešenja službi za katastar nepokretnosti, konačno su uvažena kroz izmene i dopune Zakona o državnom katastru i premeru.

2.2. Otklanjanjem propusta u radu Republičkog geodetskog zavoda i/ili nadležne službe za katastar nepokretnosti, odmah po saznanju da je Zaštitnik građana pokrenuo postupak kontrole njihovog rada, velikom broju građana omogućeno je efikasnije ostvarivanje prava.

2.3. Postupanjem po preporuci Zaštitnika građana u službama za katastar nepokretnosti Republičkog geodetskog zavoda, uspostavljena je praksa da se po zahtevima za ispravku tehničke greške postupa u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku.

2.4. Zaštitnik građana je u 2015. godini u ovom resoru primio 251 pritužbi u kojima su podnosioci ukazivali na 427 povreda prava. U istom periodu, okončao je rad na ukupno 188 predmeta primljenih u 2015. i ranijih godina. Od ukupno 169 postupaka koji su vođeni, 79 (46,75%) postupaka je okončano upućivanjem preporuka u skraćenom kontrolnom postupku. U ostalim slučajevima, Zaštitnik građana vodio je kontrolni postupak i uputio 16 preporuka, od kojih je prihvaćeno sedam (43,75%) a neizvršeno devet (56,25%). Na osnovu broja utvrđenih (95) i otklonjenih (86) propusta⁵⁴⁸, efikasnost u ovom resoru je 90,53%.

3. Manjkavosti na državnom nivou

3.1. Najveći nedostatak u ovoj oblasti - neefikasnost službi za katastar nepokretnosti u odlučivanju po zahtevima građana - nije u potpunosti otklonjen.

3.2. Nedostaci pilot projekta „Dan za dan“ koji predviđa prekoredno rešavanje predmeta iz 2014. i 2015. godine dodatno utiču na neažurnost u rešavanju zahteva građana iz ranijih godina.

3.3. Još uvek nije uspostavljen efikasan sistem izdavanja kopije potrebnih dokumenata kojima se dokazuje osnov izvršene promene prava ili drugih promena na nepokretnostima za period dok su na snazi bile zemljišne knjige.

3.4. I posle završenog postupka izlaganja i osnivanja katastra nepokretnosti i dalje je u velikom obimu prisutna neusklađenost podataka u evidenciji katastra nepokretnosti u odnosu na podatke u zemljišnim knjigama, odnosno neslaganje podataka u katastru nepokretnosti sa faktičkim stanjem.

4. Najznačajnije preporuke, mišljenja i zakonodavne inicijative Zaštitnika građana po kojima nije postupljeno

4.1. Nije postupljeno po sledećim predlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave iz Godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2014. godinu:

- da se, **angažovanjem svih nadležnih organa**, u svim službama za katastar nepokretnosti izvrši objedinjavanje zemljišno – knjižnih uložaka i zbirki isprava iz perioda dok su na snazi bile zemljišne knjige, što će omogućiti građanima da bez

⁵⁴⁷ „Службени гласник РС“, број 96/15.

⁵⁴⁸ Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

poteškoća dobijaju kopije dokumenata kojima se dokazuje osnov za promene izvršene na nepokretnostima;

- da se preduzimu odgovarajuće mere u cilju efikasnijeg **rada službi za katastar nepokretnosti** i njihovog postupanja po podnetim zahtevima u propisanim rokovima;
- da **Republički geodetski zavod i organi lokalne samouprave** sarađuju u cilju obezbeđenja uslova (prvenstveno materijalnih) za sprovođenje obnove premera u beogradskim, ali i svim opštinama na teritoriji Republike u kojima građani imaju probleme zbog neusaglašenosti faktičkog stanja na terenu i podataka upisanih u evidencijama katastra nepokretnosti.

5. Obrazloženje

Istovremena nadležnost Republičkog geodetskog zavoda za prvostepeno i drugostepeno odlučivanje izmenjena je Zakonom o državnom katastru i premeru iz 2009. godine kada je nadležnost za donošenje drugostepenih rešenja prenetu ministarstvu nadležnom za poslove građevinarstva i urbanizma. Međutim, ovo ministarstvo, kao drugostepeni organ, sa oko 20 zaposlenih državnih službenika, nije uspešno i efikasno rešavalo ogroman broj žalbi protiv prvostepenih rešenja Republičkog geodetskog zavoda. Broj nerešenih žalbi u periodu od 2010 - 2015. narastao je sa oko 8.000 na oko 47.000. S obzirom na takvo stanje, broj pritužbi građana zbog povrede prava na dobijanje odluke u zakonskom roku bio je veoma veliki, te je Zaštitnik građana u cilju ekspeditivnijeg postupanja po takvim pritužbama ustanovio proceduru neposrednog, telefonskog kontakta njegove Stručne službe sa nadležnom Službom za katastar nepokretnosti.

Usvojenim izmenama i dopunama iz decembra 2015. ponovo je uspostavljena drugostepena nadležnost Republičkog geodetskog zavoda za odlučivanje po žalbama na rešenja službi za katastar nepokretnosti, što svakako predstavlja pokušaj države da obezbedi veći stepen ažurnosti u postupanju po žalbama građana.

Osim toga, pojedine novine predviđene izmenama Zakona, takođe, sa aspekta problema sa kojima se Zaštitnik građana susretao u radu po pritužbama, trebalo bi da doprinesu ne samo poboljšanju rada službi za katastar nepokretnosti već i proširenju obima zaštite prava i interesa građana. To se, pre svega, odnosi na produženje roka za ispravljanje grešaka o upisanim stvarnim pravima na nepokretnostima sa pet na 10 godina od dana upisa u održavanju katastra nepokretnosti, odnosno od dana početka primene katastra nepokretnosti.

Pritužbe na rad službi za katastar nepokretnosti u najvećem broju odnose se na njihovo neblagovremeno i neažurno postupanje. Postupci kontrole njihovog rada, po pravilu, obustavljaju se zato što se propusti brzo otklanjanju.

Značajan pomak u postupanju službi za katastar nepokretnosti ostvaren je upućivanjem preporuke o obavezi da se po zahtevima za ispravku tehničke greške u evidenciji katastra nepokretnosti koje se ne odnose na stvarna prava na nepokretnostima, postupa shodno odredbama Zakona o opštem upravnom postupku. Republički geodetski zavod je izrazio spremnost da postupi po preporuci tako što je istu prosledio svim službama radi postupanja po njoj. Ustanovljavanje prakse naložene preporukom omogućiće da se o zahtevima građana koji se odnose isključivo na ispravku tehničke greške odlučuje odmah, s obzirom na to da po svojoj prirodi ne predstavljaju novi zahtev za upis na koji se primenjuje odredba o načelu prvenstva.

Iako je projektom „Dan za dan“ Republički geodetski zavod imao opravdan cilj - ubrzavanje rešavanje zahteva iz 2014. i 2015. godine, njegova negativna posledica je dodatno odlaganje rešavanja po zahtevima iz ranijih godina (2013, 2012. i ranijih godina). Time se podnosioci

zahteva iz ranijih godina stavljaju u bezrazložno nepovoljniji položaj, iako bi se njihovi zahtevi morali rešavati prvi. Zaštitnik građana je preporučio Republičkom geodetskom zavodu da primenjuje pilot projekat „Dan za dan“ samo ukoliko su prethodno uzeti u rad svi predmeti iz ranijih godina.

II KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Služba za katastar nepokretnosti Čajetina, propuštajući da postupa u propisanim rokovima po zahtevima geodetske agencije pritužioca, stavila ga je u neravno pravan položaj u odnosu na druge geodetske agencije

Pritužilac, vlasnik geodetsko pravne agencije, izrazio je nezadovoljstvo radom Službe za katastar nepokretnosti Čajetina zbog stavljanja njegove agencije u neravno pravan položaj u odnosu na druge geodetske agencije prilikom odlučivanja o podnetim zahtevima za upis. Nakon sprovedenog postupka kontrole utvrđeno je da je Služba za katastar nepokretnosti Čajetina tokom 2013. i 2014. godine u velikom broju predmeta u kojima je učestvovala pritužiočeva agencija neblagovremeno postupala i to tako što su zakonski rokovi višestruko prekoračeni.

Zaštitnik građana uputio je preporuku kojom je naložio Službi za katastar nepokretnosti Čajetina da preduzme sve mere kako bi se u što kraćem roku okončali postupci u predmetima u kojima učestvuje pritužiočeva agencija i da ubuduće navedenu agenciju ne stavlja u neravno pravan položaj u odnosu na druge agencije. Služba za katastar nepokretnosti Čajetina nije se, u ostavljenom roku, izjasnila da li je postupila po preporuci.

III PREDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA ORGANE UPRAVE

8. **Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture**, uz aktivno učešće **Republičkog geodetskog zavoda**, treba da omogući građanima nesmetano pribavljanje dokumenata kojima se dokazuje osnov za promene izvršene na nepokretnostima i to tako što će preduzeti odgovarajuće mere i aktivnosti kako bi se konačno objedinili zemljišno – knjižni ulošci i zbirke isprava iz perioda dok su na snazi bile zemljišne knjige.

9. **Republički geodetski zavod** treba da razmotri mogućnost angažovanja potrebnog broja izvršilaca ili sprovede izmene u organizaciji rada, kako bi obezbedio da službe za katastar nepokretnosti na kvalitetan način i u zakonom propisanim rokovima vrše poslove iz svoje nadležnosti.

10. **Republički geodetski zavod** treba da, u skladu sa usvojenim izmenama Zakona o državnom katastru i premeru, preduzme neophodne mere iz svoje nadležnosti u cilju uspostavljanja mehanizma efikasnog i blagovremenog postupanja po izjavljenim žalbama, u skladu sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku.

RESTITUCIJA

I PREGLED STANJA

1. Najznačajnija postignuća države

1.1. Efikasan rad Agencije za restituciju doveo je do konkretnih rezultata koji se ogledaju u velikom broju okončanih postupaka po zahtevima za vraćanje imovine u naturalnom obliku.

2. Najznačajniji rezultati rada Zaštitnika građana

2.1. Zaštitnik građana je Narodnoj skupštini podneo Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o vraćanju imovine i obeštećenju⁵⁴⁹, sa ciljem da se građanima omogući efikasnije vraćanje poljoprivrednog zemljišta, pre svega u naturi.

2.2. Otklanjanjem propusta u radu Agencije, na koje je u postupcima kontrole ukazao Zaštitnik građana, velikom broju građana omogućeno je efikasnije ostvarivanje prava.

2.3. Zaštitnik građana je u 2015. godini u ovom resoru primio 47 pritužbi u kojima su podnosioci ukazivali na 71 povredu prava. U istom periodu, okončao je rad na ukupno 38 predmeta primljenih u 2015. i ranijih godina. Zaštitnik građana pokrenuo je ukupno 13 postupaka. U ovom resoru u 2015. godini Zaštitnik građana nije uputio nijednu preporuku nakon kontrolnog postupka.

3. Manjkavosti na državnom nivou

3.1. Prepoznati problemi koji otežavaju sprovođenje i okončanje postupka restitucije i dalje nisu otklonjeni usvajanjem odgovarajućih izmena Zakona o vraćanju imovine i obeštećenju.

3.2. Postojeći normativni okvir ne pruža jasan odgovor na pitanje u čijoj nadležnosti je sprovođenje postupka prinudnog izvršenja rešenja kojim se dozvoljava naturalna restitucija.

3.3. Agencija za restituciju, protivno postignutom sporazumu sa Zaštitnikom građana i pozitivnim propisima, i dalje ne donosi delimična rešenja kada se utvrdi da nema uslova za naturalnu restituciju, ali postoji mogućnost obeštećenja.

3.4. Građani trpe štetu zbog nemogućnosti pribavljanja dokumentacije neophodne za uspešno sprovođenje postupka restitucije (a naročito akta o podržavljanju) koju su nadležni državni organi imali obavezu da arhiviraju i čuvaju.

4. Najznačajnije preporuke, mišljenja i zakonodavne inicijative Zaštitnika građana po kojima nije postupljeno

4.1. Nije postupljeno po sledećim predlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave iz Godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2014. godinu:

- da **Vlada** inicira izmene i dopune Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju kojima bi se predvideo dodatni rok za podnošenje zahteva za vraćanje konfiskovane imovine, tako da se podudara sa istekom roka predviđenog za podnošenje zahteva za rehabilitaciju rokova;
- da **Vlada** predloži izmenu normativnog okvira kojim bi na precizan i nedsvosmislen način bio regulisan postupak izvršenja rešenja o vraćanju imovine koje donosi Agencija za restituciju;
- da **Vlada i nadležno ministarstvo** usvoje i sprovedu primedbe upućene na izmenu zakona kojim je odložen rok za utvrđivanje koeficijenta obeštećenja i ponovo pomeni rok za isplatu akontacije obeštećenja.

5. Obrazloženje

⁵⁴⁹ „Службени гласник РС“, бр. 72/11, 108/13 и 142/14.

U postupcima pred Agencijom za restituciju je, prema raspoloživim podacima, bivšim vlasnicima i zakonskim naslednicima do sada vraćeno više od 90% imovine u naturalnom obliku, odnosno ukupno 4.516 objekata, poslovnih prostora, zgrada, stanova.

Usled složenosti postupka procene vrednosti nepokretnosti, kao i nedostataka postojećeg pravnog okvira, nisu okončani oni postupcima kod kojih nema uslova za naturalnu restituciju, ali su ispunjeni uslovi za obeštećenje, kao i oni koji se odnose na vraćanje komasiranog zemljišta.

Zaštitnik građana je 12. 3. 2015. godine Narodnoj skupštini podneo Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju. Odredbama člana 24. Zakona⁵⁵⁰ načelno se daje pravo na vraćanje komasiranog poljoprivrednog zemljišta, ali se precizno ne reguliše sam način i postupak vraćanja. Cilj Predloga zakona je da se prošire mogućnosti vraćanja zemljišta u naturi kad god je to moguće i time potvrdi načelo prioriteta vraćanja u naturalnom obliku. Predlog zakona predviđa da se, ukoliko je oduzeto poljoprivredno zemljište bilo predmet komasacije, odnosno arondacije, bivšim vlasnicima vrati zemljište na području katastarske opštine na kojoj je sprovedena komasacija, odnosno arondacija, odnosno na komasiranom području susedne katastarske opštine u kojoj ima zemljišta za vraćanje u naturi. Predlog zakona koji je predložio Zaštitnik građana nije još uvek usvojen. Ministarstvo pravde izradilo je Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, u koji je unelo i predloge Zaštitnika građana koji se odnose na vraćanje komasiranog zemljišta. Pored problema vraćanja komasiranog zemljišta, praksa Zaštitnika građana pokazala je da važeći zakon ne sadrži precizne i jasne odredbe o izvršenju rešenja o vraćanju imovine, zbog čega građani ne mogu da uđu u posed vraćenih nepokretnosti, iako je predaja u posed obuhvaćena donetim rešenjima. Uprkos naporima da ovaj problem bude rešen saradnjom nadležnih organa koju je inicirao Zaštitnik građana, ovo pitanje je i dalje ostalo nerazrešeno. Radi otklanjanja nedoumica, potrebno je odredbu člana 49. važećeg Zakona, koja reguliše izvršenje precizirati, da ne ostavlja mesta sumnji u pogledu organa koji sprovodi izvršenja i načina na koji se to čini.

II KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Propušten rok za podnošenje zahteva za restituciju zbog neažurnosti nadležnih državnih organa

Pritužilac, državljanin Bosne i Hercegovine, je ne svojom krivicom zahtev za restituciju iza pokojne majke podneo tek nakon okončanja postupka za proglašenje umrlom i pribavljanja odluke o oduzetoj imovini od Istorijskog arhiva u Sremskoj Mitrovici.

Agencija za restituciju je u svom izjašnjenju ukazala da je rok propisan Zakonom za podnošenje zahteva prekluzivni rok⁵⁵¹, iz kojih razloga je zahtev za restituciju pritužioca, bez razmatranja uzroka docnje, morao biti odbačen. Zaštitnik građana je, uprkos očigledno neažurnom postupanju nadležnih organa u postupcima koji su prethodili podnošenju zahteva za restituciju, morao da uvaži činjenice na koje je ukazala Agencija za restituciju i uputi pritužioca da svoje nezadovoljstvo zaključkom o odbacivanju iskaže u postupku po žalbi pred drugostepenim organom.

III PREDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA ORGANE UPRAVE

1. **Republika Srbija** treba da prihvati odgovornost za neadekvatno čuvanje arhivske građane zbog čega građani u postupku restitucije trpe štetu u vidu nemogućnosti pribavljanja

⁵⁵⁰ „Службени гласник РС“, бр. 72/11, 108/13, 142/14 и 88/15 – одлука УС.

⁵⁵¹ Рок чије пропуштање има за последицу губитак права.

neophodnih dokumenata, te predloži način na koji bi taj nedostatak bio otklonjen (izmenama zakona kojima bi se predvideo neki supsidijaran način kao dokaz o oduzetoj imovini).

2. **Vlada** treba da u što kraćem roku usvoji napred navedene izmene Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju i uputi ga Narodnoj skupštini na usvajanje.

3. **Ministarstvo pravde u saradnji sa Agencijom za restituciju i drugim nadležnim organima** treba da sagleda postojeći zakonski okvir, kadrovske i tehničke kapacitete Agencije za restituciju, te na osnovu toga predloži izmene propisa kojima bi se precizno regulisalo pitanje sprovođenja izvršenja rešenja o vraćanju imovine i preduzme druge potrebne mere.

4. **Agencija za restituciju** treba da uvede obaveznu praksu donošenja delimičnih rešenja nakon što utvrdi da u pokrenutom postupku nema uslova za naturalnu restituciju, ali da su ispunjeni uslovi za obeštećenje.

5. **Agencija za restituciju** treba da ima proaktivniji odnos u kompleksnijim postupcima koji zahtevaju ne samo prikupljanje podataka od drugih organa, već i njihovo aktivno učestvovanje prilikom utvrđivanja imovine koja može biti predmet vraćanja i obeštećenja.

ELEMENTARNE NEPOGODE

I PREGLED STANJA

1. Najznačajnija postignuća države

1.1. Donet je Zakon o obnovi nakon elementarne i druge nepogode.⁵⁵²

1.2. Osnovana je Kancelarija za upravljanje javnim ulaganjima.

2. Najznačajniji rezultati rada Zaštitnika građana

2.1. Mišljenje Zaštitnika građana i ključni principi Modela zakona o državnoj pomoći posle elementarnih nepogoda koji je izradio Zaštitnik građana, prihvaćeni Zakonom o obnovi nakon elementarne i druge nepogode, unapredili su postupak raspodele solidarne pomoći i sanacije štete nastale usled elementarnih nepogoda.

Zaštitnik građana je u 2015. godini u ovom resoru primio 48 pritužbi u kojima su podnosioci ukazivali na 59 povreda prava. U istom periodu, okončao je rad na ukupno 43 predmeta primljenih u 2015. i ranijih godina. Od ukupno 15 postupaka koji su vođeni, pet (33,33%) postupaka je okončano upućivanjem preporuka u skraćenom kontrolnom postupku. U ovom resoru u 2015. godini Zaštitnik građana nije uputio nijednu preporuku nakon kontrolnog postupka. Na osnovu broja utvrđenih (5) i otklonjenih (5) propusta⁵⁵³, efikasnost u ovoj oblasti je 100%.

3. Manjkavosti na državnom nivou

3.1. Obaveza države u saniranju štete pretrpljene u elementarnim nepogodama manjeg obima (aktiviranje klizišta manjeg obima) izostala je i u novom Zakonu o obnovi nakon elementarne i druge nepogode.

3.2. I dalje izostaje ažurno i kvalitetno postupanje jedinica lokalnih samouprava povodom zahteva građana za pomoć u otklanjanju posledica elementarnih nepogoda, kao i saradnja sa Zaštitnikom građana i drugim državnim organima tim povodom.

⁵⁵² „Службени гласник РС“, број 112/15.

⁵⁵³ Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

3.3. Uprkos najavama i usvojenim programima pomoći, Kancelarija za upravljanje javnim ulaganjima⁵⁵⁴ i jedinice lokalne samouprave još uvek nisu započele ni prvu fazu (evidencija i istražni radovi) saniranja brojnih klizišta pokrenutih usled poplava 2014. godine.

3.4. Još uvek nije usvojen Zakon o upravljanju rizicima od elementarnih nepogoda.

4. Najznačajnije preporuke, mišljenja i zakonodavne inicijative Zaštitnika građana po kojima nije postupljeno

4.1. Nije postupljeno po sledećim predlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave iz Godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2014. godinu:

- da **organi lokalnih samouprava** preduzmu sve potrebne mere radi unapređenja organizacije i koordinacije njihovog rada u postupcima po zahtevima građana za pomoć u otklanjanju posledica elementarnih nepogoda, a u cilju ažurnijeg postupanja po podnescima građana, pristupačnosti, uslužnosti i uspostavljanju korektnijeg odnosa prema građanima;
- da **Vlada** opredeli sredstva za pomoć u saniranju štete od elementarnih nepogoda koje su se dogodile pre poplava iz maja 2014. godine, kako bi se socijalno najugroženijim građanima dodelom solidarne pomoći obezbedili prihvatljivi životni uslovi.

4.2. **Predsednik opštine Mionica** i dalje nije ispunio niti se izjasnio na Preporuku Zaštitnika građana da pritužilju informiše o razlozima zbog kojih njen objekat nije uvršten na spiskove prioriteta za sanaciju/izgradnju objekta, da se sačini evidencija i utvrdi iznos potreban za saniranje oštećenih objekata i da se Vladi uputi zahtev da se opštini opredele sredstva za pomoć u saniranju štete od zemljotresa.

5. Obrazloženje

Zaštitnik građana je još svojim Mišljenjem od 13. 6. 2014. godine ukazao Vladi na nužnost donošenja posebnog propisa kojim bi se precizno propisao postupak raspodele solidarne pomoći i sanacije štete nastale usled elementarne nepogode.

Iz istih razloga, Zaštitnik građana je dana 24. 6. 2015. godine Vladi uputio Model zakona o državnoj pomoći posle elementarnih nepogoda kojim bi se po prvi put garantovalo pravo građana na državnu pomoć, regulisali jasni kriterijumi i procedura za ostvarivanje prava na državnu pomoć, kao i način vršenja kontrole. Akcenat je stavljen na posebno ranjive grupe, kao što su osobe sa invaliditetom i/ili lica koja primaju socijalnu pomoć, koje bi imale prednost u redosledu rešavanja i dodele državne pomoći. Narodna skupština je po hitnom postupku, 31. 12.2015. godine, usvojila Zakon o obnovi nakon elementarne i druge nepogode, i to prvenstveno zbog neophodnosti da se obezbedi kontinuitet u postupcima započetim po Zakonu o otklanjanju posledica poplava u Republici Srbiji čija je važnost prestala 31. 12. 2015. godine. Navedeni zakon i Model zakona koji je uputio Zaštitnik građana počivaju na istim principima: da je pružanje državne pomoći građanima predviđeno u slučaju kada elementarna nepogoda izazove materijalnu štetu koja prevazilazi 10% bruto društvenog proizvoda u jedinici lokalne samouprave, kada se prekida normalno odvijanje života u meri koja prevazilazi sposobnost pojedinaca i lokalne zajednice da se oporave; uređenom postupku obnove i pružanju pomoći građanima, na način koji obezbeđuje pravo na pravno sredstvo; jasno predviđenom načinu vršenja kontrole; posebnoj zaštiti ranjivih grupa; i da Vlada, izuzetno, može odlučiti o državnoj pomoći i kada je prouzrokovana šteta manja od 10% bruto

⁵⁵⁴ Ступањем на снагу Уредбе о оснивању Канцеларије за управљање јавним улагањима, престала је с радом Канцеларија за помоћ и обнову поплавлених подручја.

društvenog proizvoda u jedinici lokalne samouprave kada za to postoje posebno opravdani razlozi.

Uprkos tome što je Zaštitnik građana na to ukazao u Mišljenju iz 2014. godine, novi Zakon nije predvideo obavezu države u saniranju štete nastale usled elementarnih nepogoda manjeg obima (najčešće aktiviranjem klizišta manjeg obima). Zahtevi građana u takvim slučajevima uglavnom su prepušteni arbitrarnim i diskrecionim odlukama jedinica lokalne samouprave koje zavise od iznosa sredstava opredeljenih u budžetu za te namene.

Posledice štete nastale usled elementarnih nepogoda manjeg obima mogle bi u perspektivi biti lakše sanirane i aktivnostima novoosnovane Kancelarije za upravljanje javnim ulaganjima, čija će delatnost biti usmerena na obnovu objekata koji su u nadležnosti lokalnih samouprava, a koje same nemaju dovoljno sredstava za saniranje štete.

II KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Donošenjem odluke po žalbi, drugostepeni organ otklonio nedostatak

Pritužilac je izrazio nezadovoljstvo zbog neblagovremenog donošenja odluke po žalbi na rešenje Gradske uprave grada Loznice izjavljene 5.1.2015. godine. Komisija za utvrđivanje štete od elementarnih nepogoda je, tek nakon pokretanja postupka od strane Zaštitnika građana, donela odluku po žalbi kojom je poništeno prvostepeno rešenje, nakon čega je postupak po pritužbi obustavljen.

III PREDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA ORGANE UPRAVE

1. **Vlada** treba što pre da predloži usvajanje zakona kojim bi se obezbedilo poboljšanje, jačanje i širenje sistema za odbranu od elementarnih nepogoda (Predlog zakona o upravljanju rizicima od elementarnih nepogoda).
2. **Kancelarija za upravljanje javnim ulaganjima** treba da preduzme sve potrebne mere u cilju efikasnijeg sprovođenja postupaka sanacija klizišta.
3. **Jedinice lokalne samouprave** treba da predvide u budžetu veći obim finansijskih sredstava za sanaciju štete nastale usled elementarnih nepogoda manjeg obima, u nedostatku propisa koji državu na to obavezuju.

3.17. RESORI ENERGETIKE I RUDARSTVA, ZAŠTITE POTROŠAČA, POLJOPRIVREDE I ŽIVOTNE SREDINE

ENERGETIKA I RUDARSTVO

I PREGLED STANJA

1. Najznačajnija postignuća države

1.1. Doneti su Pravilnik o energetske dozvoli⁵⁵⁵, Pravilnik o licenci za obavljanje energetske delatnosti i sertifikaciji⁵⁵⁶, Uredba o primeni tarifa za obračun cene pristupa distributivnom sistemu električne energije⁵⁵⁷ i Pravila o promeni snabdevača.⁵⁵⁸

1.2. Doneta je Uredba o energetski ugroženom kupcu.⁵⁵⁹

1.3. Doneta je Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine.⁵⁶⁰

2. Najznačajniji rezultati rada Zaštitnika građana

2.1. Zaštitnik građana je sačinio Poseban izveštaj „Problemi u ostvarivanju prava kupaca – potrošača električne energije sa preporukama“, koji je upućen JP „Elektroprivreda Srbije“, Ministarstvu rudarstva i energetike, Agenciji za energetiku, kao i sa njima povezanim privrednim društvima u čijoj je nadležnosti distribucija električne energije.⁵⁶¹

2.2. Postupajući po predlogu za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave iz Godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2014. godinu, Vlada je donela Uredbu o energetski ugroženom kupcu.

2.3. Zaštitnik građana je u 2015. godini u ovom resoru primio 151 pritužbi u kojima su podnosioci ukazivali na 156 povreda prava. U istom periodu, okončao je rad na ukupno 330 predmeta primljenih u 2015. i ranijih godina. Od ukupno 38 postupaka koji su vođeni, sedam (18,42%) postupaka je okončano upućivanjem preporuka u skraćenom kontrolnom postupku. U ostalim slučajevima, Zaštitnik građana vodio je kontrolni postupak i uputio 10 preporuka, od kojih je prihvaćeno 7 (70%), neizvršeno 3 (30%). Na osnovu broja utvrđenih (17) i otklonjenih (14) propusta⁵⁶², efikasnost u ovoj oblasti je 82,35%.

3. Manjkavosti na državnom nivou

3.1. Nisu doneti svi podzakonski akti neophodni za punu primenu Zakona o energetici, iako je rok za njihovo donošenje istekao.

3.2. Nije izvršeno usklađivanje Pravilnika o obrascu i sadržini legitimacije elektroenergetskog inspektora i inspektora opreme pod pritiskom⁵⁶³ i Uredbe o uslovima isporuke i snabdevanja električnom energijom⁵⁶⁴ sa odredbama Zakona o energetici.

⁵⁵⁵ „Службени гласник РС“, број 15/15.

⁵⁵⁶ „Службени гласник РС“, број 87/15.

⁵⁵⁷ „Службени гласник РС“, број 65/15.

⁵⁵⁸ „Службени гласник РС“, број 65/15.

⁵⁵⁹ „Службени гласник РС“, број 113/15.

⁵⁶⁰ „Службени гласник РС“, број 101/15.

⁵⁶¹ Poseban izveštaj Zaštitnika građana „Problemi u ostvarivanju prava potrošača – kupaca električne energije sa preporukama“, dostupno na: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/2011-12-25-10-17-15/4288-2015-08-19-13-26-56

⁵⁶² Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклоњених пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

⁵⁶³ „Службени гласник РС“, број 5/14.

⁵⁶⁴ „Службени гласник РС“ број 63/13.

3.3. Nisu doneti Preventivni akcioni plan radi obezbeđivanja sigurnosti snabdevanja prirodnim gasom i Krizni plan radi obezbeđivanja sigurnosti snabdevanja prirodnim gasom.

4. Najznačajnije preporuke, mišljenja i zakonodavne inicijative Zaštitnika građana po kojima nije postupljeno

4.1. Nije postupljeno po sledećim predlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave iz Godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2014. godinu:

- da **Ministarstvo rudarstva i energetike** i **energetski subjekti** utvrde funkcionalnost energetskih objekata i uklone neispravne i nebezbedne objekte, obezbede efikasno i pravilno odlučivanje o svim zahtevima kupaca električne energije, kao i da obezbede zakonito, efikasno i blagovremeno postupanje prilikom prijave, saznanja, odnosno sumnje na neispravnost mernog uređaja i obezbede da po prigovorima kupaca odlučuje telo izvan energetskog subjekta.
- da **Ministarstvo rudarstva i energetike** obezbedi da računi za utrošenu električnu energiju budu razumljivi i da pružaju sve informacije o tome šta kupac plaća.

4.2. Nije postupljeno po preporuci Zaštitnika građana iz Posebnog izveštaja „Problemi u ostvarivanju prava kupaca – potrošača električne energije sa preporukama“ da se obezbedi da se u slučaju promene koja zahteva zaključenje novog ugovora o prodaji električne energije, kupac ne uslovljava izmirenjem duga prethodnog kupca električne energije.

4.3. Nije postupljeno po preporuci Zaštitnika građana iz Posebnog izveštaja „Problemi u ostvarivanju prava kupaca – potrošača električne energije sa preporukama“ da se uredi postupak odlučivanja po prigovorima kupaca na način koji obezbeđuje nepristrasnost i nezavisnost tela koje će o prigovorima odlučivati.

5. Obrazloženje

U oblasti energetike i rudarstva u prethodnom periodu zabeleženi su određeni pozitivni pomaci, prvenstveno kada je reč o zaštiti najugroženijih kategorija stanovništva.

Krajem 2015. godine doneta je nova Uredba o energetski ugroženom kupcu, kojom je izvršeno usklađivanje sa Zakonom o energetici. Najznačajnije izmene u odnosu na ranije važeći propis odnose se na mogućnost da energetski ugroženi kupac može biti i domaćinstvo čijem članu, zbog zdravstvenog stanja, obustavom isporuke električne energije ili prirodnog gasa može biti ugrožen život ili zdravlje, čime je postupljeno po preporukama iz Godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2014. godinu. Uredba predviđa da zahteve za sticanje statusa zaštićenog kupca građani mogu da podnesu organu jedinice lokalne samouprave nadležnom za poslove socijalne zaštite, uz mogućnost podnošenja žalbe na rešenje o sticanju statusa ugroženog kupca ili rešenje kojim se zahtev odbija.

Pored toga, donet je i određeni broj podzakonskih akata neophodnih za primenu pojedinih odredaba Zakona o energetici. Tako su Pravilnikom o licenci za obavljanje energetske delatnosti i sertifikaciji bliže propisani uslovi za izdavanje, izmenu i oduzimanje licence za obavljanje energetske delatnosti, sadržina zahteva za izdavanje licence, sadržina zahteva za izdavanje izveštaja nadležnog inspektora i dokazi koji se prilažu uz zahtev za izdavanje tog izveštaja, kao i način vođenja registra izdatih i oduzetih licenci. Pravilima o promeni snabdevača uređeni su uslovi i postupak promene snabdevača koji snabdeva krajnjeg kupca po ugovoru o potpunom snabdevanju električnom energijom ili prirodnim gasom u skladu sa zakonom koji uređuje oblast energetike, kao i prava, obaveze i rokovi za postupanje operatora sistema, snabdevača i krajnjeg kupca u postupku promene snabdevača. Ipak, i dalje nije donet određeni broj propisa neophodan za punu primenu Zakona o energetici.

U toku 2015. godine Narodna skupština je donela Strategiju razvoja energetike Republike Srbije za period do 2025. godine, s projekcijama do 2030. godine, kojom se predlaže put

tržišnog restrukturiranja i tehnološke modernizacije energetike Republike Srbije, a kako bi se bolje pripremila za period rasta opšte tražnje dobara i usluga. Prema tekstu Strategije, strateški pristup energetici podrazumeva da se procesi u privredi i državi, kao i u životu građana odvijaju uz niže ekonomske troškove i viši stepen socijalne i ekološke održivosti. Cilj Strategije je da energetska politika Republike Srbije vodi ka održivom energetskom sistemu, efikasnijoj ekonomiji i većem društvenom blagostanju, uz održive bilanse prirodnih resursa i što niže nivoe zagađenja.

Zaštitnik građana je upućivanjem Posebnog izveštaja „Problemi u ostvarivanju prava potrošača – kupaca električne energije sa preporukama“, okončao, po više stotina pritužbi građana, postupak kontrole pravilnosti i zakonitosti rada JP „Elektroprivreda Srbije“, Ministarstva rudarstva i energetike, kao i sa njima povezanih privrednih društava u čijoj je nadležnosti distribucija električne energije. Zaštitnik građana je utvrdio propuste u radu organa i privrednih društava i doneo preporuke u cilju otklanjanja uočenih propusta i nepravilnosti. Utvrđene nepravilnosti odnose se na: upotrebu starih i dotrajalih elektroenergetskih objekata za koje građani sumnjaju da nisu bezbedni, često podignutih bez odgovarajućih dozvola i odluka; preduzimanje radnji na imovini građana od strane energetskih subjekata bez prisustva vlasnika imovine i bez prethodnog obaveštavanja vlasnika; nepreduzimanje adekvatnih mera radi otklanjanja štete koju su energetski subjekti naneli imovini građana; nepostupanje po pravilima opšteg upravnog postupka pri obavljanju (poverenih) poslova; proveru ispravnosti i overavanje mernih uređaja; nejasne račune i neefikasno i neblagovremeno obaveštavanje kupaca i odlučivanje po njihovim zahtevima i prigovorima; odsustvo mehanizama kontrole rada energetskih subjekata pri odlučivanju o potrošačkim pravima; i nepostupanje po odlukama nadležnih sudova.

Kako je izveštaj „Problemi u ostvarivanju prava potrošača – kupaca električne energije sa preporukama“ sačinjen u avgustu 2015. godine, a Zaštitnik građana ima u vidu činjenicu da otklanjanje nekih propusta zahteva duži vremenski rok, nastaviće da prati postupanje organa i organizacija po preporukama i aktivnosti na unapređivanju položaja kupaca.

Uredba o uslovima isporuke i snabdevanja električnom energijom i dalje uslovljava zaključenje ugovora o snabdevanju električnom energijom sa vlasnikom nepokretnosti na kojoj se nalazi merno mesto izmirivanjem dugovanja koje je načinio prethodni kupac električne energije (prethodni vlasnik objekta, investitor, zakupac i sl). Na osnovu Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju⁵⁶⁵, veliki broj građana je putem restitucije stekao vlasništvo nad objektima koji su opterećeni neizmirenim dugovanjima za utrošenu električnu energiju koje je načinio prethodni kupac električne energije. Energetski subjekti odbijaju da sa novim vlasnicima zaključe novi ugovor o snabdevanju električnom energijom, odnosno odbijaju da takve objekte priključe na elektroenergetsku mrežu sve dok dugovanja ne budu izmirena, čime se novi vlasnici bez svoje krivice stavljaju u nepovoljan položaj. Takvo faktičko stanje postoji od donošenja Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, a Zaštitniku građana je upućen veći broj pritužbi građana koji su ukazali na moguće kršenje svojih prava takvim podzakonskim rešenjem. Stoga je neophodno u što hitnijem roku izvršiti izmenu Uredbe o uslovima isporuke i snabdevanja električnom energijom kako bi se novim vlasnicima, koji su nakon restitucije stekli nepokretnosti opterećene neizmirenim dugom za utrošenu električnu energiju, omogućilo neometano zaključenje ugovora o snabdevanju električnom energijom, dok bi naplatu neizmirenih potraživanja energetski subjekt morao zahtevati od lica koje je dug i načinilo.

⁵⁶⁵ „Службени гласник РС“, бр. 72/2011, 108/2013, 142/2014 и 88/2015 - одлука УС.

U razmatranju prigovora potrošača – kupaca električne energije nije obezbeđena nepristrasnost i nezavisnost jer prigovore kupca električne energije razmatra prodavac električne energije, a ne telo koje je nezavisno i od jedne i od druge ugovorne strane. Ukoliko se želi nepristrasnost u oceni pravilnosti rada energetske subjekata u odnosu na građane – potrošače, neophodno je obezbediti da proces razmatranja prigovora bude u punoj meri nepristrasan, a donosioci odluke nezavisni od ugovarača. S obzirom na to da rešenje iz Zakona o energetici propisuje proces rešavanja potrošačkih prigovora unutar energetske subjekata, nužno je obezbediti da energetski subjekti prigovore razmatraju na način koji obezbeđuje zakonito, pravilno, savesno, pošteno, nepristrasno i blagovremeno postupanje i uzdržavanje energetske subjekta od svih aktivnosti kojima se, tokom rešavanja potrošačkog spora, potrošaču može naneti šteta.

II KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Sporazum o regulisanju duga za električnu energiju sklopljen sa podstanarom umesto sa kupcem električne energije

Nakon obustave isporuke električne energije na zahtev vlasnika stana i kupca električne energije, operator distributivnog sistema je, pre isteka zakonom propisanog roka u kome je moguće priključenje, dao odobrenje da se merno mesto ipak priključi na osnovu usmene molbe podstanara koji živi na toj adresi. Postupanjem na opisani način, operator je javna ovlašćenja vršio suprotno zakonu i načelima dobre uprave, a u odnosu na pritužioca postupao nezakonito, nepravilno i posebno nekorektno, što je utvrdio Zaštitnik građana nakon sprovedenog postupka kontrole pravilnosti i zakonitosti rada. Zaštitnik građana je operatoru uputio preporuke za otklanjanje uočenih nepravilnosti u radu, koje je on sproveo.

III PREDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA ORGANE UPRAVE

1. **Vlada** treba da donese Preventivni akcioni plan radi obezbeđivanja sigurnosti snabdevanja prirodnim gasom, kao i Krizni plan radi obezbeđivanja sigurnosti snabdevanja prirodnim gasom.
2. **Ministarstvo rudarstva i energetike u saradnji sa Agencijom za energetiku** treba da izvrši izmene podzakonskih akata, odnosno donese nove podzakonske akte kojima će se omogućiti primena svih odredaba Zakona o energetici.
3. **Ministarstvo rudarstva i energetike, Agencija za energetiku, Javno preduzeće „Elektroprivreda Srbije“ i sa njim povezana privredna društva**, treba da postupe po preporukama koje je Zaštitnik građana uputio u svom Posebnom izveštaju „Problemi u ostvarivanju prava potrošača – kupaca električne energije sa preporukama“.

ZAŠTITA POTROŠAČA

I PREGLED STANJA

1. Najznačajnija postignuća države

- 1.1. Donet je Pravilnik o radu tela za vansudsko rešavanje sporova.⁵⁶⁶
- 1.2. Doneta je Uredba o energetske ugroženom kupcu.⁵⁶⁷
- 1.3. Donet je Pravilnik o sadržini i načinu vođenja evidencije udruženja i udruženja saveza za zaštitu potrošača i uslovima za upis.⁵⁶⁸
- 1.4. Doneta je Uredba o utvrđivanju mera podrške i bližih uslova u pogledu kriterijuma za određivanje ugroženih potrošača pri dodeli vaučera za subvencionisanu kupovinu opreme za prijem signala digitalne televizije.⁵⁶⁹

2. Najznačajniji rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Zaštitnik građana je veliki broj građana informisao o pravima potrošača, dostupnim mehanizmima zaštite, nadležnim službama, organima i udruženjima za zaštitu potrošača, kao i o pravu na pokretanje sudskog ili drugog postupka zaštite.
- 2.2. Zaštitnik građana izradio je Poseban izveštaj „Problemi u ostvarivanju prava potrošača – kupaca električne energije sa preporukama“.⁵⁷⁰
- 2.3. Zaštitnik građana je u 2015. godini u ovom resoru primio 246 pritužbi u kojima su podnosioci ukazivali na 253 povreda prava. U istom periodu, okončao je rad na ukupno 331 predmeta primljenih u 2015. i ranijih godina. Od ukupno 22 postupaka koji su vođeni, pet (22,73%) postupaka je okončano upućivanjem preporuka u skraćenom kontrolnom postupku. U ostalim slučajevima, Zaštitnik građana vodio je kontrolni postupak i uputio 22 preporuke, od kojih je prihvaćena jedna preporuka (4,55%), a u roku za izvršenje je 21 preporuka. Na osnovu broja utvrđenih (6) i otklonjenih (6) propusta⁵⁷¹, efikasnost u ovoj oblasti je 100%.

3. Manjkavosti na državnom nivou

⁵⁶⁶ „Службени гласник РС“, број 74/15.

⁵⁶⁷ „Службени гласник РС“ број 113/15. Више о томе у делу овог извештаја посвећеном енергетици.

⁵⁶⁸ „Службени гласник РС“, број 21/15.

⁵⁶⁹ „Службени гласник РС“, број 28/15.

⁵⁷⁰ Извештај је доступан на: <http://www.xn--80aneakq7ab5c.xn--90a3ac/index.php/lang-sr/izvestaji/posebni-izvestaji/4289-2015-08-19-13-46-17>. Више о томе у делу овог извештаја посвећеном енергетици.

⁵⁷¹ Број утврђених пропуста представља збир обустављених поступака, броја извршених и неизвршених препорука док се број отклонjenih пропуста израчунава као збир обустављених поступака и извршених препорука.

3.1. Nije donet Nacionalni program zaštite ugroženih potrošača.

4. Najznačajnije preporuke, mišljenja i zakonodavne inicijative Zaštitnika građana po kojima nije postupljeno

4.1. Nije postupljeno po sledećim predlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave iz Godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2014. godinu:

- da **Vlada** donese Nacionalni program zaštite ugroženih potrošača.

5. Obrazloženje

U izveštajnom periodu, unapređena je vansudska zaštita prava potrošača donošenjem Pravilnika o radu tela za vansudsko rešavanje sporova. Ovim pravilnikom bliže su uređeni uslovi za vansudsko rešavanje potrošačkih sporova, a naročito pravila i kriterijumi za rad tela za vansudsko rešavanje potrošačkih sporova, kao i obrazac zahteva za upis na listu tela za vansudsko rešavanje potrošačkih sporova i obrazac za pokretanje vansudskog rešavanja spora. Na ovaj način stvorena je mogućnost da potrošač i kupac na brži i efikasniji način, bez izlaganja dodatnim troškovima, reše potrošački spor pred nezavisnim telom za vansudsko rešavanje sporova, čime se izbegava vođenje sudskog postupka.

Donet je i Pravilnik o sadržini i načinu vođenja evidencije udruženja i udruženja saveza za zaštitu potrošača i uslovima za upis, koji omogućava punu primenu zakonskih odredbi koje se odnose na ulogu i aktivnosti udruženja i saveza udruženja potrošača u cilju zaštite prava potrošača. Doneta je i Uredba o utvrđivanju mera podrške i bližih uslova u pogledu kriterijuma za određivanje ugroženih potrošača pri dodeli vaučera za subvencionisanu kupovinu opreme za prijem signala digitalne televizije. Ovom uredbom određenom broju ekonomski ugroženih građana omogućena je subvencionisana kupovina „STB“ (eng. *Set Top Box*) uređaja neophodnog za prijem signala digitalne televizije.

Ključna manjkavost jeste što Srbija i dalje nema Nacionalni program zaštite ugroženih potrošača, koji treba da uredi kriterijume za definisanje ugroženih potrošača i specifičnih uslova za obezbeđivanje usluga od opšteg ekonomskog interesa ugroženim potrošačima u pojedinim oblastima usluga od opšteg ekonomskog interesa. Zaštitnik građana je i u svom prošlom Godišnjem izveštaju naglasio potrebu da se donese Nacionalni program.

Kako Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad privrednih društava i preduzetnika na čije se postupanje u oblasti zaštite potrošača odnosio najveći broj pritužbi, građani su upućivani na nadležne organe i organizacije (organe uprave, pravosudne organe, organizacije potrošača) uz davanje informacija, smernica i uputstva na koji način mogu da zaštite svoja potrošačka prava.

II OSTALE AKTIVNOSTI

Saradnja sa Ministarstvom trgovine, turizma i telekomunikacija

U cilju efikasnije zaštite prava potrošača, Zaštitnik građana je tokom 2015. godine održao sastanak sa predstavnicima Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija na kojem su razmatrana brojna pitanja koja se odnose na postupanje Sektora tržišne inspekcije po predstavkama potrošača. Postignut je visok stepen saglasnosti o načinu na koji će ubuduće Sektor tržišne inspekcije efikasnije postupati po zahtevima Zaštitnika građana kada je reč o predstavkama građana na rad tržišnih inspektora.

III KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Jednostrana izmena odredaba ugovora

Telekomunikacioni operator je jednostrano i bez prethodnog obaveštenja izmenio ugovor o korišćenju telekomunikacione usluge, čime su neopravdano uvećani pritužiočevi računi za korišćenje usluge. Pritužilac je povodom takvog postupanja operatora uputio predstavku Republičkoj agenciji za telekomunikacije i poštanske usluge, koja je preduzela zakonom predviđene mere posredovanja u vansudskom rešavanju spora. S obzirom na to da mere posredovanja nisu rezultirale povoljnim ishodom po pritužioca, pritužilac je upućen da se povodom mogućeg kršenja ugovornih odredbi od strane operatora može obratiti nadležnom sudu.

Operator distributivnog sistema nije postupao u skladu sa načelom dobre uprave prilikom odlučivanja o prigovoru kupca

Operator distributivnog sistema je, postupajući po zahtevu kupca za priključenje na distributivnu elektroenergetsku mrežu, doneo rešenje kojim su određeni troškovi priključenja. Kupac je nezadovoljan iznosom troškova uložio žalbu na rešenje, po kojoj operator nije odlučio. Kupac je gotovo šest meseci nakon upućivanja prve žalbe uputio novu žalbu po kojoj operator ponovo nije postupao, niti je kupcu pružio bilo kakve informacije o postupanju po žalbi. Zaštitnik građana je operatoru distributivnog sistema uputio preporuke, kojom je od organa zatraženo da bez odlaganja postupi po kupčevoj žalbi na rešenje, da kupcu uputi pisano izvinjenje za učinjeni propust u radu, kao i da u budućim slučajevima kada odlučuje po zahtevima stranaka postupa u skladu sa odredbama zakona i principima dobre uprave. Operator distributivnog sistema nije postupio po preporukama, uprkos upućenoj uregenciji Zaštinika građana.

IV PREDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA ORGANE UPRAVE

1. **Vlada** treba da donese programe zaštite ugroženih kategorija potrošača u uslugama od opšteg ekonomskog interesa (Nacionalni program zaštite ugroženih potrošača).

POLJOPRIVREDA I ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE

I PREGLED STANJA

1. Najznačajnija postignuća države

- 1.1. Donet je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju.⁵⁷²
- 1.2. Donet je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu.⁵⁷³
- 1.3. Donet je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o šumama.⁵⁷⁴
- 1.4. Donet je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o hemikalijama.⁵⁷⁵
- 1.5. Donet je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o biocidnim proizvodima.⁵⁷⁶
- 1.6. Donet je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine.⁵⁷⁷
- 1.7. Donet je Zakon o zaštiti zemljišta.⁵⁷⁸

2. Najznačajniji rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Zaštitnik građana je uputio Vladi Inicijativu za izmene i dopune relevantnih propisa koji se odnose na izvore nejonizujućih zračenja i procenu njegovog uticaja na životnu sredinu.
- 2.2. Zaštitnik građana je uputio preporuku Ministarstvu poljoprivrede i zaštite životne sredine da preduzme sve neophodne mere kako bi obezbedilo da se postupci vraćanja poljoprivrednog zemljišta koji su još uvek u toku okončaju u najkraćem mogućem roku, kao i da se po pravosnažnom okončanju postupka bivšim vlasnicima pomenutog zemljišta omogući nesmetan i besplatan upis prava svojine u katastru nepokretnosti i uvođenje u posed na zemljištu koje im je vraćeno u posed ili bez odlaganja isplati utvrđena novčana naknada.
- 2.3. Zaštitnik građana je uputio preporuku opštini Majdanpek da u najkraćem mogućem roku izvrši svoje zakonske obaveze - obezbedi na svojoj teritoriji zoohigijensku službu i prihvatilište za napuštene životinje, kao i da donese i počne da sprovodi Program kontrole i smanjenja populacije napuštenih pasa i mačaka.
- 2.4. Zaštitnik građana je uputio mišljenje Ministarstvu poljoprivrede i zaštite životne sredine u kojem je ukazao na potrebu da Ministarstvo u okviru svoje nadležnosti preduzme sve neophodne aktivnosti na pripremi izmena i dopuna Zakona o vodama s ciljem obezbeđivanja njegove potpunije i efikasnije primene.
- 2.5. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana, Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine otpočelo je sa preduzimanjem neophodnih mera radi donošenja nedostajućih planskih dokumenata za upravljanje vodama i obezbeđivanje efikasne saradnje svih nadležnih organa radi sveobuhvatnog i trajnog rešenja problema zagađenja reke Krivaje u opštini Bačka Topola.
- 2.6. Prihvatajući preporuku Zaštitnika građana da se preduzmu mere iz Zakona o psihoaktivnim kontrolisanim supstancama u cilju identifikacije tih supstanci koje su oduzete na osnovu sudske odluke, utvrđivanja načina njihovog skladištenja i daljeg postupanja sa njima, Ministarstvo zdravlja je zatražilo dodatni rok za postupanje po preporuci.

⁵⁷² „Службени гласник РС“, број 103/15.

⁵⁷³ „Службени гласник РС“, број 112/15.

⁵⁷⁴ „Службени гласник РС“, број 89/15.

⁵⁷⁵ „Службени гласник РС“, број 25/15.

⁵⁷⁶ „Службени гласник РС“, број 25/15.

⁵⁷⁷ „Службени гласник РС“, број 25/15.

⁵⁷⁸ „Службени гласник РС“, број 112/15.

2.7. Zaštitnik građana je svojom preporukom ukazao na potrebu da ministar bez portfelja zadužen za vanredne situacije, Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine, Ministarstvo zdravlja, javna preduzeća, agencije i stručne organizacije preduzmu sve mere kako bi se obezbedila potrebna sredstva i što pre otpočele aktivnosti na čišćenju kontaminiranog zemljišta i sanaciji zagađenja Kostajničkog potoka, reka Korenite, Jadar i podzemnih voda na ovom lokalitetu, kao i praćenje stanja svih aspekata zdravlja ljudi i kvaliteta životne sredine na ugroženom području.

2.8. Zaštitnik građana je u 2015. godini u resoru poljoprivrede primio 54 pritužbe u kojima su podnosioci ukazivali na 76 povreda prava. U istom periodu, okončao je rad na ukupno 51 predmetu primljenih u 2015. i ranijih godina. Od ukupno 17 postupaka koji su vođeni, četiri (23,53%) postupka je okončano upućivanjem preporuka u skraćenom kontrolnom postupku. U ostalim slučajevima, Zaštitnik građana vodio je kontrolni postupak i uputio 10 preporuka, od kojih su prihvaćene dve (20%), neizvršeno pet (50%), a u roku za izvršenje su tri preporuke. Na osnovu broja utvrđenih (11) i otklonjenih (6) propusta⁵⁷⁹, efikasnost u ovoj oblasti je 54,55%. Zaštitnik građana je u 2015. godini u resoru životne sredine primio 45 pritužbi u kojima su podnosioci ukazivali na 59 povreda prava. U istom periodu okončao je rad na ukupno 58 predmetu primljenih u 2015. i ranijih godina. Od ukupno 19 postupaka koji su vođeni, četiri (21,05%) postupaka je okončano upućivanjem preporuka u skraćenom kontrolnom postupku. U ostalim slučajevima, Zaštitnik građana vodio je kontrolni postupak i uputio 13 preporuka, od kojih je prihvaćene četiri (30,77%), neizvršeno sedam (53,85%), a u roku za izvršenje su dve preporuke. Na osnovu broja utvrđenih (15) i otklonjenih (8) propusta⁵⁸⁰, efikasnost u ovoj oblasti je 53,33%.

3. Manjkavosti na državnom nivou

3.1. Još uvek nisu doneti svi planski dokumenti iz oblasti zaštite životne sredine.

3.2. Još uvek ne postoji odgovarajuća zakonska i podzakonska regulativa iz oblasti kvaliteta građevinskog materijala, kao i kvaliteta vazduha u zatvorenom prostoru (rezidencijalnom i nerezidencijalnom), odnosno domaći propisi nisu usaglašeni sa propisima Evropske unije i međunarodnim standardima.

3.3. Zakonom o zaštiti od buke u životnoj sredini⁵⁸¹ i dalje nisu predviđeni precizniji metodi i načini kontrole, odnosno ovlašćenja inspektora za zaštitu životne sredine kada je u pitanju buka iz ugostiteljskih objekata.

3.4. Građani Zajače i dalje žive u zagađenoj sredini i pored najave i obećanja nadležnih organa da će sanirati izvor zagađenja i uspostaviti mehanizam nadzora zagađenosti vode, vazduha i zemljišta na ovom području.

3.5. Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine ne rešava u zakonskim rokovima po zahtevima stranaka za ustanovljavanje lovišta ili davanje prava na gazdovanje lovištem.

3.6. Opštine Majdanpek i Bač još uvek nisu ispunile svoje obaveze predviđene Zakonom o veterinarstvu⁵⁸² i Zakonom o dobrobiti životinja⁵⁸³ da na svojoj teritoriji obezbede zoohigijensku službu i prihvatilište za napuštene životinje, kao i da donesu Program kontrole i smanjenja populacije napuštenih pasa i mačaka.

⁵⁷⁹ Broj utvrđenih propusta predstavlja zbir obustavljenih postupaka, broja izvršenih i neizvršenih preporuka dok se broj otklonjenih propusta izračunava kao zbir obustavljenih postupaka i izvršenih preporuka.

⁵⁸⁰ Broj utvrđenih propusta predstavlja zbir obustavljenih postupaka, broja izvršenih i neizvršenih preporuka dok se broj otklonjenih propusta izračunava kao zbir obustavljenih postupaka i izvršenih preporuka.

⁵⁸¹ „Службени гласник РС”, бр. 36/09 и 88/10.

⁵⁸² „Службени гласник РС”, бр. 91/05, 30/10 и 93/12.

⁵⁸³ „Службени гласник РС”, број 41/09.

4. Najznačajnije preporuke, mišljenja i zakonodavne inicijative Zaštitnika građana po kojima nije postupljeno

4.1. Nije postupljeno po sledećim predlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave iz Godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2014. godinu:

- da **Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine i Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture** zajednički preduzmu mere u cilju donošenja zakonskih ili podzakonskih propisa koji regulišu kvalitet građevinskog materijala u cilju zaštite životne sredine;
- da **Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine i Ministarstvo zdravlja** zajednički preduzmu mere u cilju donošenja zakonskih ili podzakonskih propisa koji regulišu kvalitet vazduha u zatvorenom prostoru (rezidencijalnom i nerezidencijalnom), shodno propisima Evropske unije i međunarodnim standardima;
- da **Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine** preduzme zakonom propisane mere u cilju donošenja nedostajućih strategija i planskih dokumenata iz oblasti zaštite životne sredine;
- da **Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine** preduzme mere u cilju unapređenja donetih rešenja u Zakonu o zaštiti od buke u životnoj sredini, odnosno preciziranja metoda i načina kontrole, kao i ovlašćenja inspektora za zaštitu životne sredine kada je u pitanju buka iz ugostiteljskih objekata;
- da **Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine** sagleda značaj i svrsishodnost izgradnje visokonaponskog dalekovoda u Vinči u zoni povećane osetljivosti, odnosno u neposrednoj blizini škole i obdaništa, rukovodeći se pravičnošću i proklamovanim principima zaštite od nejonizujućih zračenja;
- da **Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine i Ministarstvo zdravlja** postupe po preporukama Zaštitnika građana upućenim radi stalnog nadzora zagađenosti vazduha, vode i zemljišta u mestu Zajača i otklanjanja izvora zagađenja.

5. Obrazloženje

Najveće postignuće države u oblasti poljoprivrede u 2015. godini jeste donošenje niza zakonskih akata u cilju detaljnijeg regulisanja i poboljšanja stanja u ovoj oblasti. Postojeći pravni okvir dodatno je unapređen stupanjem na snagu 1. 6. 2015. godine Zakona o finansiranju i obezbeđivanju finansiranja poljoprivredne proizvodnje, koji ima za cilj poboljšanje položaja poljoprivrednika u pogledu uspostavljanja adekvatnog sistema finansiranja. Novodonetim Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju uvedena je kreditna podrška kao vrsta podsticaja kojom se poljoprivrednim gazdinstvima omogućava olakšani pristup korišćenju kredita.

Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu detaljnije su uređena pitanja zakupa i sticanja prava svojine na poljoprivrednom zemljištu u državnoj svojini. Najzad, Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o šumama dodatno su uređena prava i dužnosti šumarskog inspektora i predviđeno kažnjavanje preduzetnika za učinjene prekršaje zakona, čime je omogućen efikasniji nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i ostvarivanje njegovih ciljeva.

U postupcima kontrole pokrenutim po pritužbama građana, uočeno je da neke jedinice lokalne samouprave, poput opština Majdanpek i Bač, još uvek nisu ispunile svoje obaveze iz Zakona o veterinarstvu i Zakona o dobrobiti životinja da na svojoj teritoriji obezbede zoohigijensku službu i prihvatilište za napuštene životinje, kao i da donesu Program kontrole i smanjenja populacije napuštenih pasa i mačaka, uprkos tome što je prošlo više godina od donošenja propisa kojima su im određene pomenute obaveze.

Poseban problem uočen je u postupanju Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine koje nije u zakonskim rokovima rešavalo po zahtevima stranaka za ustanovljavanje lovišta ili davanje prava na gazdovanje lovištem, zbog čega je ovom organu upućena preporuka da ispravi propust u svom radu. Naime, Ministarstvo je u praksi odlagalo rešavanje po ovakvim zahtevima čekajući da se steknu uslovi za ustanovljavanje novih lovišta, zbog čega se događalo da zainteresovana lica godinama čekaju na njegovu odluku.

Kako se Zaštitniku građana pritužbama obratio veći broj građana izražavajući nezadovoljstvo postupanjem Komisija jedinica lokalne samouprave za vraćanje poljoprivrednog zemljišta, koje je prešlo u društvenu svojinu po osnovu poljoprivrednog zemljišnog fonda i konfiskacijom zbog neizvršenih obaveza iz obaveznog otkupa poljoprivrednih proizvoda, Zaštitnik građana je pokrenuo postupke kontrole zakonitosti i pravilnosti rada navedenih komisija. Zaštitnik građana utvrdio je da pojedini postupci za vraćanje predmetnog zemljišta traju preko dvadeset godina i da još uvek nisu okončani. Komisije su kao razloge za svoje nepostupanje navodile da se susreću sa nizom problema i da su ovim povodom više puta obraćale i Ministarstvu poljoprivrede, ali da obraćanje ovom organu nije imalo efekta, zbog čega je Zaštitnik građana pokrenuo postupak kontrole rada Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine. Nakon sprovedenog postupka, Zaštitnik građana je utvrdio nedostatke u radu Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine uputio mu preporuku da u saradnji sa drugim organima, preuzme mere i obezbediti da se postupci vraćanja poljoprivrednog zemljišta koji su još uvek u toku okončaju u najkraćem mogućem roku, te da se po pravnosnažnom okončanju postupaka vraćanja poljoprivrednog zemljišta, vlasnicima kojima zemljište bude vraćeno ovim postupkom omogućiti nesmetan i besplatan upis prava svojine u katastru nepokretnosti i uvođenje u posed na zemljištu koje im je odlukom Komisije za vraćanje zemljišta vraćeno u posed. Pored toga, Ministarstvo u saradnji sa drugim organima treba da preduzme potrebne mere i obezbedi da se bivšim vlasnicima oduzetog zemljišta kojima je rešenjem Komisije za vraćanje zemljišta utvrđeno pravo na novčanu naknadu ista isplati bez odlaganja, u skladu sa postignutim sporazumom ili sudskom odlukom.

Za razliku od 2014. godine, u kojoj nije bilo značajnijih zakonodavnih aktivnosti na polju zaštite životne sredine, u 2015. godini je doneto nekoliko novih zakona, a u toku je izrada više propisa od velikog značaja za zaštitu životne sredine. Pre svega, donet je novi Zakon o zaštiti zemljišta, čiji je cilj da se očuvaju površine i funkcije zemljišta kao prirodnog resursa i da se spreče ili otklone štetne promene u zemljištu koje mogu da nastanu kao posledica zagađenja i drugih procesa.

Izmenama i dopunama Zakona o hemikalijama uvedene su nove takse i razgraničene nadležnosti inspeksijskih organa. Izmenama i dopunama Zakona o biocidnim proizvodima su uvedene nove nadležnosti inspeksijskih organa. Izmenama i dopunama Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine produžen je rok za izdavanje integrisane dozvole za postrojenja i aktivnosti koja mogu imati negativne uticaje na zdravlje ljudi, životnu sredinu ili materijalna dobra. U toku je rad na pripremi i donošenju Zakona o odgovornosti za štetu prema životnoj sredini, a izrađeni su i nacrti izmena i dopuna Zakona o zaštiti životne sredine, Zakona o zaštiti prirode i Zakona o upravljanju otpadom.

S druge strane, sa aspekta interesa građana značajno je da pojedine oblasti na koje je Zaštitnik građana ukazivao u svom Godišnjem izveštaju za 2014. godinu još uvek nisu regulisane ili nisu dovoljno detaljno regulisane, kao npr. kvalitet vazduha u zatvorenom prostoru ili kvalitet građevinskih materijala koji se koristi za izgradnju objekata.

Kako je Zaštitnik građana iz pritužbi građana uočio da je potrebno izvršiti reviziju propisa koji se odnose na izvore jonizujućeg zračenja i procenu njihovog uticaja na životnu sredinu, Vladi je upućena Inicijativa radi donošenja izmena i dopuna propisa u ovoj oblasti. U Inicijativi se

predlaže preciziranje načina ispitivanja novih i rekonstruisanih izvora nejonizujućeg zračenja za koje se ne izdaje građevinska dozvola niti rešenje o odobrenju za izvođenje radova. Takođe se predviđa obaveza korisnika ovih izvora da pribave uslove i mere zaštite životne sredine i pokrenu postupak procene uticaja na životnu sredinu. U Inicijativi je iznet i predlog da se tačno odredi organ koji bi bio nadležan da u svakom konkretnom slučaju utvrđuje da li je za ove objekte izvršena obaveza podnošenja zahteva za odlučivanje o potrebi procene uticaja na životnu sredinu.

Zaštitnik građana uputio je preporuku koju je Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine prihvatilo i kojom je ukazano na potrebu preduzimanja neophodnih mera radi donošenja nedostajućih planskih dokumenata za upravljanje vodama i obezbeđivanje efikasne saradnje svih nadležnih organa radi sveobuhvatnog i trajnog rešenja problema zagađenja reke Krivaje u opštini Bačka Topola. Pored toga, budući da su uočene brojne nepravilnosti u postupanju opštine Batočina⁵⁸⁴ koja je godinama propuštala da preduzme svoje obaveze iz Zakona o vodama⁵⁸⁵, Zaštitnik građana je Ministarstvu poljoprivrede i zaštite životne sredine svojim mišljenjem ukazao da je potrebno da, radi otklanjanja uočenih nedostataka u Zakonu o vodama, preduzme sve neophodne aktivnosti na pripremi izmena i dopuna zakona s ciljem obezbeđivanja njegove potpune i efikasne primene i sprovođenja.

Tokom 2015. godine, utvrđeni su i nedostaci u radu Ministarstva zdravlja koje nije preduzimalo mere iz Zakona o psihoaktivnim kontrolisanim supstancama u cilju identifikacije pomenutih supstanci, utvrđivanja načina njihovog skladištenja i daljeg postupanja sa njima. Zaštitnik građana je uputio preporuku Ministarstvu koje ju je prihvatilo i zatražilo produženje roka za postupanje.

Zaštitnik građana i dalje aktivno sprovodi nadzor nad radom Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine i Ministarstva zdravlja u pogledu postupanja po preporukama Zaštitnika građana da se otkloni izvor zagađenja u mestu Zajača i obezbedi stalno praćenje zagađenja vazduha, vode i zemljišta, budući da one još uvek, i pored prethodnih najava, nisu u potpunosti izvršene. Deponija koja je označena kao glavni izvor zagađenja nije sanirana, niti je obezbeđeno stalno praćenje zagađenosti vode i zemljišta na ovoj lokaciji.

II KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine zadržalo dopis pritužilje upućen Vladi

Pritužilja se obratila Zaštitniku građana navodeći da Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine nije prosledilo Vladi njen dopis iz aprila 2015. godine kojim je podnela ostavku na mesto direktora Javne ustanove – Stočarsko veterinarski centar Krnjača.

Zaštitnik građana je pokrenuo postupak kontrole i zatražio informacije od Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine o predmetu pritužbe. Ubrzo nakon toga, pritužilja je obavestila Zaštitnika građana da je Ministarstvo, nakon što je pokrenut postupak kontrole njegovog rada, prosledilo pritužiljinu ostavku Vladi, te je nakon toga razrešena dužnosti direktora.

III PREDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA ORGANE UPRAVE

1. **Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine i Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture** treba da zajednički preduzmu mere u cilju donošenja zakonskih

⁵⁸⁴ Видети више у делу овог извештаја посвећеном локалној самоуправи.

⁵⁸⁵ „Службени гласник РС”, бр. 30/10 и 93/12.

ili podzakonskih propisa koji regulišu kvalitet građevinskog materijala u cilju zaštite životne sredine.

2. **Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine i Ministarstvo zdravlja** treba da zajednički preduzmu mere u cilju donošenja zakonskih ili podzakonskih propisa koji regulišu kvalitet vazduha u zatvorenom prostoru (rezidencijalnom i nerezidencijalnom), shodno propisima Evropske unije i međunarodnim standardima.

3. **Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine** treba da preduzme sve mere u cilju donošenja nedostajućih strategija i planskih dokumenata iz oblasti zaštite životne sredine, poput nacionalnih planova za upravljanje različitim tokovima otpada (izuzev ambalažnog otpada), strategije upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije, plana upravljanja vodama, strategije zaštite vazduha, planova kvaliteta vazduha, itd.

4. **Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine** treba da preduzme mere u cilju unapređenja rešenja u Zakonu o zaštiti od buke u životnoj sredini, odnosno preciziranja metoda i načina kontrole buke, kao i ovlašćenja inspektora za zaštitu životne sredine kada je u pitanju buka iz ugostiteljskih objekata.

5. **Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine** treba u najkraćem mogućem roku da donese odluke po zahtevima stranaka za ustanovljavanje lovišta ili davanje prava na gazdovanje lovištem.

6. **Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine treba da obezbedi da jedinice lokalne samouprave** koje na svojoj teritoriji još uvek nisu obezbedile zoohigijensku službu i prihvatilište za napuštene životinje, ili su propustile da donesu Program kontrole i smanjenja populacije napuštenih pasa i mačaka, u što kraćem roku isprave ove propuste.

7. **Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine** treba da sagleda značaj i svrsishodnost izgradnje visokonaponskog dalekovoda u Vinči u zoni povećane osetljivosti, odnosno u neposrednoj blizini škole i obdaništa, rukovodeći se pravičnošću i proklamovanim principima zaštite od nejonizujućih zračenja.

8. **Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine i Ministarstvo zdravlja** treba da postupe po preporukama Zaštitnika građana upućenim radi otklanjanja izvora zagađenja i uspostavljanja stalnog nadzora zagađenosti vazduha, vode i zemljišta u mestu Zajača.

3.18. RESOR BEZBEDNOSTI

I PREGLED STANJA

1. Najznačajnija postignuća države

- 1.1. Državni organi uložili su značajne napore da pruže humanitarnu i drugu pomoć izbeglicama u tranzitu kroz Republiku Srbiju, pri čemu je uspostavljena odgovarajuća ravnoteža između zahteva humanosti i potrebe očuvanja nacionalne bezbednosti.
- 1.2. Efikasnim postupanjem svih službi bezbednosti i drugih nadležnih organa uspešno je, drugi put zaredom, održana Parada ponosa u Beogradu, kao i prva Parada trans osoba.
- 1.3. Novim Zakonom o policiji⁵⁸⁶ uspostavljeni su normativni preduslovi za bolju saradnju Sektora unutrašnje kontrole i Zaštitnika građana u cilju zaštite prava građana.

2. Najznačajniji rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Uprkos odbijanju zakonom propisane saradnje sa Zaštitnikom građana u postupku kontrole povodom incidenta koji se dogodio za vreme „Parade ponosa“ 2014. godine, utvrđeni su propusti u radu Ministarstva odbrane i Vojnobezbednosne agencije na štetu prava građana, povodom kojih je upućeno 18 preporuka.
- 2.2. Ministarstvo unutrašnjih poslova postupilo je po preporukama ovog organa građana povodom incidenta tokom Parade ponosa 2014. godine.
- 2.3. Zaštitnik građana uputio je javne preporuke za razrešenje ministra odbrane Bratislava Gašića i direktora Vojnobezbednosne agencije Petra Cvetkovića, zbog povreda prava građana do kojih je došlo usled nezakonitog rada organa kojima rukovode i za čiji zakonit rad su odgovorni, pri čemu je iz njihovog ponovljenog ponašanja proizilazila namera da odbiju saradnju sa Zaštitnikom građana i da nastave sa nezakonitim i nepravilnim radom.

3. Manjkavosti na državnom nivou

- 3.1. Ministarstvo odbrane i Vojnobezbednosna agencija radnjama svojih funkcionera i zaposlenih prekršili su zakon na štetu prava građana, odbijajući zakonom propisanu saradnju sa Zaštitnikom građana.
- 3.2. Odbor za kontrolu službi bezbednosti Narodne skupštine na otvorenoj sednici 28.1.2015. godine zaključio je da Zaštitnik građana nije pružio valjane dokaze za tvrdnju da je Vojnobezbednosna agencija nezakonito primenjivala postupke i mere za tajno prikupljanje podataka prema pojedinim stranačkim prvacima, iako je ministar odbrane Bratislav Gašić na sednici Odbora potvrdio autentičnost dokumenta koji je Zaštitnik građana prethodno pročitao, a koji se odnosi na praćenje pripremnih aktivnosti jedne političke stranke od strane Vojnobezbednosne agencije.
- 3.3. Umesto da se ulažu naponi u pravcu jačanja kapaciteta, nezavisni kontrolni državni organi često su na udaru izvršne i zakonodavne vlasti zbog toga što koriste svoja ovlašćenja, a u vezi sa kontrolom sektora bezbednosti.
- 3.4. Primena odredaba Zakona o privatnom obezbeđenju na pravna lica i preduzetnike koji obavljaju delatnost privatnog obezbeđenja, odložena je do 1. januara 2017. godine.⁵⁸⁷

⁵⁸⁶ „Службени гласник РС“, број 6/16.

⁵⁸⁷ Закон о изменама и допунама Закона о приватном обезбеђењу, „Службени гласник РС“, број 42/15, члан 3.

4. Najznačajnije preporuke, mišljenja i zakonodavne inicijative Zaštitnika građana po kojima nije postupljeno

4.1. Nije postupljeno po sledećim predlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave iz Godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2014. godinu:

- Ministarstvo odbrane mora da poštuje zakonom propisane obaveze u postupcima kontrole koje pokrene Zaštitnik građana, bez obzira na to o kom slučaju se radi;
- Potrebno je ujediniti postojeće tehničke mogućnosti različitih agencija i Policije u jednu, nacionalnu agenciju koja bi pružala tehničke usluge presretanja komunikacija i drugih signala svim ovlašćenim korisnicima. Oprema za presretanje komunikacija treba da bude prikupljena od različitih organa i sa različitih mesta na kojima se trenutno nalazi i data na korišćenje toj agenciji, čiji rad mora da bude pod strogom kontrolom. Svako posedovanje opreme za presretanje elektronskih komunikacija, mimo nacionalne agencije, treba da bude kriminalizovano;
- Potrebno je ujediniti procedure državnih organa prema pružaocima elektronskih komunikacija (provajderima) i njihove obaveze;
- Potrebno je obezbediti neizbrisivo beleženje pristupa telekomunikacijama, uz sve podatke koji su potrebni da bi se mogla izvršiti naknadna kontrola zakonitosti i pravilnosti pristupa;
- Potrebno je obezbediti efikasan nadzor nad radom privatnog sektora bezbednosti;
- Potrebno je kriminalizovati ometanje istrage koju vode nezavisni kontrolni državni organi (Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Agencija za borbu protiv korupcije, Državna revizorska institucija, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti). Bilo koje uznemiravanje, pretnja ili drugi pokušaj da se utiče na pritužioca ili svedoka koji sarađuje sa kontrolnim organima treba takođe da bude krivično delo;
- Potrebno je obavezati unutrašnje nadzorne mehanizme svih bezbednosnih organa da o svojim nalazima od značaja za poštovanje ljudskih prava obaveštavaju Zaštitnika građana i druge organe spoljne kontrole, posebno u slučajevima kada se o njih ogлуšilo rukovodstvo organa u kojima su obrazovani i kada se radi o ozbiljnim navodnim ili potvrđenim kršenjima ljudskih prava;
- Potrebno je analizirati sprovođenje Zakona o tajnosti podataka⁵⁸⁸, posebno deklasifikaciju starih dokumenata, te razmotriti potrebu za donošenjem ozbiljnih izmena tog zakona ili donošenje novog zakona, kako bi se obezbedilo ostvarivanje ciljeva zbog kojih je donet;
- Potrebno je obezbediti podršku kontrolnim organima u jačanju kapaciteta da rukuju poverljivim podacima i čuvaju ih;
- Potrebno je usvojiti novi zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji kako bi se, između ostalog, obezbedila predvidivost u upotrebi posebnih mera;
- Potrebno je razmotriti policijska ovlašćenja obaveštajno/bezbednosnih službi, odnosno njihovu ulogu u krivičnim postupcima.

⁵⁸⁸ „Службени гласник РС”, број 104/09.

4.2. Ministarstvo odbrane i Vojnobezbednosna agencija nisu ispunili sledeće preporuke upućene po sagledavanju svih činjenica nakon incidenta na Paradi ponosa 2014. godine i sa njom povezanih događaja:

- Ministarstvo odbrane treba da pokrene bez odlaganja, ako smatra za potrebno, inicijativu za izmenu Zakona o Vojski u delu kojim je propisana nadležnost Vojne policije za vršenje poslova obezbeđenja ličnosti, kao i Zakona o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji u delu u kome je propisan krug subjekata koje VBA kontraobaveštajno štiti;
- Pripadnici Vojne policije i Vojnobezbednosne agencije ne treba da obavljaju poslove obezbeđenja ličnosti i kontraobaveštajne zaštite, mimo zakonom utvrđene nadležnosti i delokruga rada ovih organa;
- Ministarstvo odbrane treba da obezbedi da obavljanje vojnih zadataka bude organizovano tako da drugi državni organi budu u potrebnoj meri obavешteni i sa njima usklađeno (koordinirano) izvršenje vojnih zadataka, uključujući i vojno-policijske zadatke, uvek kada postoji razumna verovatnoća da će ti zadaci na bilo koji način uticati na izvršenje poslova i zadataka iz delokruga drugih državnih organa (i obrnuto), čime će smanjivati mogućnost da dođe do kršenja prava građana na pravilan (što između ostalog podrazumeva usklađen i efikasan) rad svih državnih organa, i drugih prava građana iz oblasti dobre uprave i bezbednosti;
- Ministarstvo odbrane treba da obezbedi da zaposleni u Ministarstvu i pripadnici Vojske Srbije znaju da nisu ovlašćeni da službeno intervenišu kada sami procene da pripadnici Policije prekoračuju svoja ovlašćenja i da u takvim slučajevima imaju na raspolaganju pravo na nužnu odbranu, krajnju nuždu, pravo da slikom i zvukom zabeleže postupanje službenih lica (ne ometajući ih pri tom u vršenju službenih radnji) i druga prava u skladu sa opštim propisima koji važe za sve građane;
- Ministarstvo odbrane treba da utvrdi uzroke za kršenje zakona povodom zahteva Zaštitnika građana da mu se dostave sve potrebne informacije i spisi (nestručnost, loša namera ili nešto drugo) i da preduzme odgovarajuće mere (obuka, raspoređivanje na drugo radno mesto, disciplinske sankcije ili druge mere u skladu sa zakonom);
- Ministar odbrane treba da preduzme mere potrebne da u izjašnjenjima na zahteve Zaštitnika građana i drugih kontrolnih organa iznosi tačne podatke, odnosno istinu;
- Ministar odbrane ne treba da daje nezakonite naloge Vojnobezbednosnoj agenciji i treba da poštuje njenu samostalnost u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti;
- Ministar odbrane treba da se uzdrži od mešanja u kontrolu rada Vojnobezbednosne agencije i drugih delova Ministarstva odbrane, posebno onih za koje je zakonom utvrđeno da samostalno obavljaju poslove iz svoje nadležnosti. Ministar odbrane treba da traži i dobije nalaze spoljnih kontrolnih organa kako bi unapredio zakonitost i pravilnost rada Ministarstva u celini i njegovih delova, ali ne treba da se nepozvan meša u tok procesa kontrole dok postupak traje;
- Vojnobezbednosna agencija treba da sprovede tematsku obuku svojih pripadnika o nadležnostima te Agencije i uslovima za preduzimanje mera i radnji iz nadležnosti Agencije, sa akcentom na ograničenja propisana članovima 5, 6, 7, 8, 9. i 23. Zakona o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji;
- Vojnobezbednosna agencija treba da obezbedi (utvrđivanjem razloga i odgovornosti za načinjeni propust i prilagođavanjem programa obuke) da svoje aktivnosti i mere prema licima koja nisu pripadnici Vojske Srbije niti zaposleni u Ministarstvu odbrane preduzima uz obaveznu saradnju sa Bezbednosno-

informativnom agencijom, odnosno Policijom, i da sa njima utvrđuje način daljeg postupanja u tim slučajevima;

- Vojnobezbednosna agencija treba da preduzme potrebne mere (obuku) da svoje pripadnike bolje upozna sa obavezom legitimisanja pri prikupljanju podataka, izuzev kada se radi o određenim slučajevima tajnog prikupljanja podataka, u skladu sa Zakonom;

- Vojnobezbednosna agencija treba da utvrdi uzroke za prvobitno kršenje zakona povodom zahteva Zaštitnika građana da mu se dostave sve potrebne informacije i spisi (nestručnost, loša namera ili nešto drugo) i da preduzme odgovarajuće mere (obuka, raspoređivanje na drugo radno mesto, disciplinske sankcije ili druge mere u skladu sa zakonom);

- Direktor Vojnobezbednosne agencije treba da, kao lice odgovorno za zakonito i stručno funkcionisanje Agencije, naloge dobijene od ministra odbrane ili bilo koga drugog, samostalno sagledava sa stanovišta zakonitosti i pravilnosti i da odbije sprovođenje nezakonitih naloga, a da nepravilne naloge sprovede na pravilan način;

- Direktor Vojnobezbednosne agencije treba da obavesti Zaštitnika građana o prijemu nezakonitih naloga čijim izvršenjem bi bila prekršena prava građana;

- U slučaju sumnje da je nalog koji je primio nezakonit sa stanovišta poštovanja prava građana, direktor Vojnobezbednosne agencije treba da zatraži mišljenje Zaštitnika građana;

- Vojnobezbednosna agencija treba da pokrene postupak opoziva tajnosti podataka sadržanih u dokumentu Strogo poverljivo br. 44-123 od 7. 10. 2014. godine saglasno članu 21. Zakona o tajnosti podataka i drugih sličnih dokumenata i da utvrdi stepen klasifikacije u skladu sa Zakonom (ova konkretna preporuka ima i pravnu prirodu predloga za opoziv u smislu člana 23. stav 1. Zakona o tajnosti podataka);

- Vojnobezbednosna agencija treba da sprovede obuku svojih pripadnika o načinu klasifikacije tajnih podataka, kako je propisano Zakonom o tajnosti podataka i odgovarajućim podzakonskim aktima;

- Vojnobezbednosna agencija treba da utvrdi razloge zbog kojih organ unutrašnje kontrole u Agenciji nije sprečio ovde utvrđene propuste, ili zbog kojih, ako je organ unutrašnje kontrole ukazao na neke ili sve od ovde utvrđenih propusta, stav organa unutrašnje kontrole nije uvažen.

5. Obrazloženje

Zaštitnik građana pokrenuo je 10. 11. 2014. godine po sopstvenoj inicijativi postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Ministarstva odbrane i Ministarstva unutrašnjih poslova, povodom događaja od 28. 9. 2014. godine za vreme održavanja Parade ponosa u Beogradu.

Na otvorenoj sednici Odbora za kontrolu službi bezbednosti Narodne skupštine od 28. 1. 2015. godine narodni poslanici su tražili od Zaštitnika građana da iznese argumente u prilog sumnjama koje je javno iznosio u pogledu zakonitosti rada Vojnobezbednosne agencije. Nakon što je narodni poslanik Vladimir Đukanović ocenio da Zaštitnik građana ne poseduje nijedan dokument i da bez povoda uznemirava javnost, Zaštitnik građana je pročitao kopiju jednog od dokumenata koji je posedovao, napominjući da u tom momentu ne može da tvrdi da je kopija autentična i insistirajući na svojoj obavezi i ovlašćenju da to u postupku kontrole proveriti. Pročitana kopija dokumenta sadržala je izveštaj Drugog regionalnog centra Vojnobezbednosne agencije o pripremama za političku aktivnost određenih političkih organizacija, njihovih lidera, članova i simpatizera, sa napomenom da nema indicija o ugroženosti Vojske Srbije i Ministarstva odbrane, i da će prikupljanje podataka biti

nastavljeno. Zaštitnik građana izrazio je sa skupštinske govornice mišljenje da takav dokument, ako je autentičan, govori o prekoračenju ovlašćenja i nezakonitom postupanju Vojnobezbednosne agencije i kao takav ne uživa zaštitu predviđenu Zakonom o tajnosti podataka.⁵⁸⁹ Ministar odbrane je zatim pred Odborom i javnošću, obraćanjem neposredno posle Zaštitnika građana, potvrdio autentičnost dokumenta tako što je izjavio da je dokument delo „čoveka koji je penzionisan u decembru mesecu zbog krivičnih radnji i ne mogu da mu kažem ime, jer je u ovom trenutku postupak kod Vojnobezbednosne agencije za proneveru većeg iznosa para“. Odbor je, i pored toga, zaključio da Zaštitnik građana nije pružio valjane dokaze za tvrdnju da je Vojnobezbednosna agencija nezakonito primenjivala postupke i mere za tajno prikupljanje podataka. Predsednik Odbora je kasnije izjavio kako smatra da je potrebno „preispitati zakone o ombudsmanu i povereniku“⁵⁹⁰, u cilju sužavanja i ograničavanja nadležnosti nezavisnih kontrolnih organa.

Aktom Zaštitnika građana utvrđeno je deset nedostataka u radu Ministarstva odbrane, osam nedostataka u radu Vojnobezbednosne agencije (organa u sastavu Ministarstva odbrane) i pet nedostataka u radu Ministarstva unutrašnjih poslova na štetu prava građana i upućeno je, na osnovu ovlašćenja propisanog Zakonom, osam preporuka Ministarstvu odbrane, deset preporuka Vojnobezbednosnoj agenciji i četiri preporuke Ministarstvu unutrašnjih poslova, kako bi se utvrđeni nedostaci otklonili.

Ministarstvo unutrašnjih poslova postupilo je po sve četiri preporuke, tako što je: pokrenulo disciplinske postupke protiv pet policijskih službenika zbog učinjenih teških povreda službene dužnosti, odnosno prekoračenja policijskih ovlašćenja i neblagovremenosti u pružanju, odnosno pozivanju medicinske pomoći prilikom incidenta koji se odigrao za vreme Parade ponosa 2014. godine; utvrdilo da zbog nedovoljne koordinacije više organizacionih jedinica (Policijske uprave za Grad Beograd, Žandarmerije, Sektora unutrašnje kontrole) koje su postupale za vreme Parade ponosa 2014. godine nije izvršen uviđaj posle incidenta koji se dogodio; priznalo propust svojih pripadnika, koji nisu izvršili oduzimanje predmeta - pištolja nakon incidenta za vreme Parade ponosa 2014. godine, pri čemu je kao razlog navelo činjenica da se imalac pištolja identifikovao kao ovlašćeno službeno lice Vojske Srbije, zbog čega mu je pištolj vraćen; i donelo Pravila o postupanju policijskih službenika na poslovima unutrašnje kontrole u Sektoru unutrašnje kontrole Policije po aktima i preporukama Zaštitnika građana.⁵⁹¹

U postupku kontrole koji je prethodio upućivanju preporuka, ministarstva odbrane i unutrašnjih poslova nisu ostvarila zakonom propisanu saradnju sa Zaštitnikom građana, kako bi se sve okolnosti konkretnog slučaja i svi propusti na štetu prava građana potpuno i nepristrasno utvrdili. Saradnja organa uprave sa Zaštitnikom građana propisana je u interesu građana, pa neispunjavanje te obaveze takođe predstavlja povredu prava građana. Ministarstvo odbrane i Ministarstvo unutrašnjih poslova prvobitno su odbili da dostave dokumentaciju i relevantne podatke kojima raspolažu u vezi sa spornim događajem, upućujući Zaštitnika građana da se obrati nadležnom javnom tužilaštvu. Nakon pojašnjenja nadležnosti Zaštitnika građana i odnosa između krivičnog postupka i postupka koji vodi Zaštitnik građana, Ministarstvo unutrašnjih poslova dostavilo je sve podatke kojima

⁵⁸⁹ Члан 3. Закона о тајности података, „Службени гласник РС“, број 104/09.

⁵⁹⁰ „Стојановић: Преиспитати законе о омбудсману и поверенику“, Н1, 15.5.2015. године, доступно на <http://rs.n1info.com/a60768/Vesti/Stojanovic-Preispitati-zakone-o-ombudsmanu-i-povereniku.html>.

⁵⁹¹ Видети и део овог извештаја посвећен правима лица лишеним слободе, у делу примене полицијских овлашћења.

raspolaze, a sa strane Ministarstva odbrane jedino je, i to naknadno, Vojnobezbednosna agencija dostavila deo podataka i spisa koje poseduje, što je onemogućilo da se u potpunosti sagleda čak i postupanje Vojnobezbednosne agencije u vezi sa spornim događajem. Drugi delovi Ministarstva odbrane nisu dostavili podatke, uključujući i podatke o radu pripadnika Vojne policije, te se stoga ne može tvrditi da su ovim aktom utvrđeni svi načinjeni propusti i date sve potrebne preporuke za unapređivanje zakonitosti i pravilnosti u radu Ministarstva odbrane.

Aktom Ministarstva odbrane koji je potpisao ministar odbrane Bratislav Gašić, Zaštitnik građana je obavešten da Ministarstvo odbrane nije, niti će sprovesti nijednu od datih preporuka jer ne prihvata da je načinjen niti postoji bilo koji od utvrđenih nedostataka u radu Ministarstva. Pri tome je ministar Gašić izneo argumente koji su suštinski već isticani u toku postupka i koje je Zaštitnik građana cenio pre nego što je utvrdio nedostatke u radu, i svoju ocenu detaljno obrazložio. Istog dana akt slične sadržine, kojim se odbija postupanje po preporukama i poriču utvrđeni nedostaci, uputio je u ime Vojnobezbednosne agencije direktor Agencije Petar Cvetković.

Ministarstvo odbrane i Vojnobezbednosna agencija radnjama svojih zaposlenih i funkcionera prekršili su zakon na štetu prava građana, a iz ponovljenog ponašanja ministra odbrane i direktora Vojnobezbednosne agencije jasno je proizlazila njihova namera da odbijaju saradnju sa Zaštitnikom građana. Stoga je Zaštitnik građana uputio javne preporuke za razrešenje ministra odbrane Bratislava Gašića i direktora Vojnobezbednosne agencije Petra Cvetkovića.

Pri donošenju odluke o upućivanju javnih preporuka za razrešenje, ocenjeno je da je ponašanjem pomenutih funkcionera povređeno ustavno načelo vladavine prava iz člana 3. Ustava⁵⁹², koje se između ostalog ostvaruje povinovanjem vlasti Ustavu i Zakonu i koje počiva na neotuđivim ljudskim pravima, kao i da je povređena ustavna garancija demokratske i civilne kontrole nad Vojskom Srbije.⁵⁹³ Do kraja izveštajnog perioda nije postupljeno po javnim preporukama Zaštitnika građana.

Od početka godine kroz Srbiju je prošlo nekoliko stotina hiljada ljudi poreklom iz ratom zahvaćenih zemalja, od čega skoro polovinu čine žene i deca, dakle osobe iz naročito osetljivih kategorija, koje zahtevaju naročitu pažnju i podršku. Zaštitnik građana već nekoliko godina sistematski prati postupanje nadležnih državnih organa prema izbeglicama koje su u tranzitu kroz Srbiju, kao i lica koja su prepoznata kao tražioci azila u našoj zemlji. Nakon terorističkih napada u Parizu, balansirajući između humanosti i očuvanja bezbednosti, države tranzita i države krajnje destinacije suočile su se sa dodatnim izazovima. Ostvarivanje osnovnih ljudskih prava ogromne većine izbeglica ne sme biti ugroženo zbog izolovanih incidenata pojedinaca. Potrebno je uspostaviti odgovarajuću ravnotežu između zahteva humanosti i potrebe očuvanja nacionalne bezbednosti, u čemu su državni organi Republike Srbije, zajedno sa službama bezbednosti, postigli zadovoljavajuće rezultate.

Novim Zakonom o policiji uspostavljena je obaveza Sektora unutrašnje kontrole da obaveštava Zaštitnika građana ukoliko utvrdi da je prilikom postupanja policijskog službenika došlo do prekoračenja policijskih ovlašćenja kojima su povređena prava građana. Time je ispunjena jedna od 14 sistemskih preporuka, koje su još 2012. godine Zaštitnik građana i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti uputili nadležnim

⁵⁹² „Службени гласник РС“, број 98/06.

⁵⁹³ Члан 141. став 1. Устава Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 98/06.

organima radi unapređenja poštovanja prava građana u radu sektora bezbednosti.⁵⁹⁴ I dalje je potrebno da se propiše i unutrašnji nadzorni mehanizmi svih drugih bezbednosnih organa o svojim nalazima od značaja za poštovanje ljudskih prava obaveštavaju Zaštitnika građana i druge organe spoljne kontrole, posebno u slučajevima kada se o njih oglašilo rukovodstvo organa u kojima su obrazovani i kada se radi o ozbiljnim navodnim ili potvrđenim kršenjima ljudskih prava. Po većini od 14 preporuka i dalje nije postupljeno.

Primena odredaba Zakona o privatnom obezbeđenju⁵⁹⁵, koji je usvojen 2013. godine, odložena je do 1. 1. 2017. godine⁵⁹⁶ u delu koji se odnosi na pravna lica i preduzetnike koji obavljaju delatnost privatnog obezbeđenja. Podizanje kvaliteta kadrova, regulisanje nelojalne konkurencije i kontrola poslovanja su pozitivni efekti do kojih treba da dovede primena ovog zakona. Najveći broj podzakonskih akata donet je tokom 2015. godine, ali je primena Zakona i pored toga odložena zbog nemogućnosti da veliki broj zaposlenih u ovom sektoru blagovremeno dobije odgovarajuću obuku i licencu.⁵⁹⁷

II KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Posebno nekorektan odnos službe bezbednosti prema penzionisanom pripadniku

Vojnobezbednosna agencija postupila je neprincipijelno, retributivno i posebno nekorektno prema svom penzionisanom pripadniku, podnoseći protiv njega krivičnu prijavu šest meseci nakon penzionisanja, u vezi sa radnjama koje je preduzeo dok je bio u radnom odnosu. Nekoliko meseci pre penzionisanja, pomenuti oficir je upućen na jednu od najviših kadrovskih škola u sistemu odbrane, što je stručno usavršavanje na koje se upućuju perspektivni kadrovi, a ne oni od kojih se može očekivati da uskoro podnesu zahtev za penzionisanje. Iz okolnosti koje je Zaštitnik građana utvrdio u postupku kontrole proističe da je oficir penzionisan zbog toga što je unutrašnja kontrola, čijem sastavu i objektivnosti se mogu staviti ozbiljne primedbe, utvrdila nepravilnosti u njegovom radu. Umesto da je unutrašnja kontrola radila u sastavu koji bi bio lišen sumnji u objektivnost, a oficir zbog eventualno utvrđenih nepravilnosti u radu bez odlaganja pozvan na odgovornost – disciplinsku, prekršajnu ili krivičnu, on je penzionisan. Šest meseci nakon penzionisanja, pošto se u Vojnobezbednosnoj agenciji posumnjalo da je upravo taj oficir dostavio Zaštitniku građana dokument koji svedoči o tome da je Vojnobezbednosna agencija nezakonito prikupljala podatke o političkim aktivnostima političkih organizacija, protiv penzionisanog oficira podneta je krivična prijava koja, za očekivati je, inače ne bi bila podneta. Zaštitnik građana uputio je Vojnobezbednosnoj agenciji preporuku kojom je sugerisao preduzimanje mera i aktivnosti kako se utvrđeni nedostaci u radu ne bi ponavljali.

Služba bezbednosti sama ne procenjuje ispunjenost uslova za kontrolu svog rada

Zaštitnik građana pokrenuo je postupak kontrole rada Bezbednosno-informativne agencije. U dostavljenom izjašnjenju Vojnobezbednosna agencija je osporila navode pritužbe i istovremeno ukazala da je pritužilac „slobodan da zaštitu svog prava ili interesa ostvari u sudskom ili drugom pravnom postupku...uz mogućnost pokretanja postupka pred Zaštitnikom građana, ali tek nakon što iscrpi sva druga pravna sredstva.“ Zaštitnik građana je zbog toga podsetio Agenciju da iscrpljivanje raspoloživih pravnih sredstava nije neophodan uslov za pokretanje postupka kontrole s obzirom na to da Zakon o Zaštitniku građana

⁵⁹⁴ Видети више: <http://www.poverenik.rs/yu/saopstenja-i-aktuelnosti/1386-konferencija-za-medije.html>.

⁵⁹⁵ „Службени гласник РС”, бр. 104/13 и 42/15.

⁵⁹⁶ Члан 3. Закона о изменама и допунама Закона о приватном обезбеђењу, „Службени гласник РС”, број 42/15.

⁵⁹⁷ „Мало агенција ће преживети, до лиценце тежак пут“, Дневник, 16. 10. 2015, доступно на <http://www.dnevnik.rs/hronika/malo-agencija-ce-preziveti-do-licence-tezak-put>.

propisuje uslove i razloge pod kojima se postupak kontrole može pokrenuti i ranije.⁵⁹⁸ Na taj način moguće je jednostavnije, sveobuhvatnije i ekonomičnije proveriti navode pritužbe, nego korišćenjem pravnih lekova. Agenciji je takođe predloženo da konačnu ocenu o osnovanosti pritužbe, kao i ocenu o ispunjenosti uslova za pokretanje i vođenje postupka kontrole donosi Zaštitnik građana. Nakon upoznavanja sa ovim primedbama, Bezbednosno-informativna agencija je otklonila propust i ponovo uspostavila Ustavom i zakonom propisanu saradnju sa Zaštitnikom građana.

⁵⁹⁸ Члан 25. став 5. Закона о Заштитнику грађана, „Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07.

III PREDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA ORGANE UPRAVE

1. **Narodna skupština**, preko svojih radnih tela, treba da vrši pravovremenu, objektivnu i nepristrasnu kontrolu rada službi bezbednosti, kao i da na tom planu ostvari kvalitetnu saradnju sa drugim spoljašnjim kontrolnim mehanizmima.
2. **Službe bezbednosti** treba da budu profesionalizovane, depolitizovane i podvrgnute demokratskoj i civilnoj kontroli.
3. **Ministarstvo odbrane** mora da poštuje zakonom propisane obaveze u postupcima kontrole koje pokrene Zaštitnik građana, bez obzira na to o kom slučaju se radi.
4. **Službe bezbednosti** treba bez izuzetka da sarađuju sa Zaštitnikom građana, da mu omoguće pristup prostorijama i stave na raspolaganje sve podatke kojima raspolažu, a koji su od značaja za njegovo postupanje, pri čemu treba da se uzdrže od davanja ocena o (ne)ispunjenosti uslova da budu kontrolisane.
5. **Organi unutrašnje kontrole u službama bezbednosti** treba da postupaju zakonito i efikasno kako bi se blagovremeno sankcionisale nepravilnosti u radu i održalo poverenje pripadnika službi u njihovu samostalnost i profesionalizam.
6. Potrebno je ujediniti postojeće tehničke mogućnosti različitih agencija i Policije u jednu, nacionalnu agenciju, koja bi pružala tehničke usluge presretanja komunikacija i drugih signala svim ovlašćenim korisnicima. Oprema za presretanje komunikacija treba da bude prikupljena od različitih organa i sa različitih mesta na kojima se trenutno nalazi i data na korišćenje toj agenciji, čiji rad mora da bude pod strogom kontrolom. Svako posedovanje opreme za presretanje elektronskih komunikacija, mimo nacionalne agencije, treba da bude kriminalizovano.
7. Potrebno je ujediniti procedure državnih organa prema pružaocima elektronskih komunikacija (provajderima) i njihove obaveze.
8. Potrebno je obezbediti neizbrisivo beleženje pristupa telekomunikacijama, uz sve podatke koji su potrebni da bi se mogla izvršiti naknadna kontrola zakonitosti i pravilnosti pristupa.
9. Potrebno je obezbediti efikasan nadzor nad radom privatnog sektora bezbednosti.
10. Potrebno je kriminalizovati ometanje istrage koju vode nezavisni kontrolni državni organi (Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Agencija za borbu protiv korupcije, Državna revizorska institucija, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti). Bilo koje uznemiravanje, pretnja ili drugi pokušaj da se utiče na pritužioca ili svedoka koji sarađuje sa kontrolnim organima treba takođe da bude krivično delo.
11. Potrebno je obavezati unutrašnje nadzorne mehanizme da o svojim nalazima od značaja za poštovanje ljudskih prava obaveštavaju Zaštitnika građana i druge organe spoljne kontrole, posebno u slučajevima kada se o njih ogлуšilo rukovodstvo organa u kojima su obrazovani i kada se radi o ozbiljnim navodnim ili potvrđenim kršenjima ljudskih prava.
12. Potrebno je analizirati sprovođenje Zakona o tajnosti podataka⁵⁹⁹, posebno deklasifikaciju starih dokumenata, te razmotriti potrebu za donošenjem ozbiljnih izmena tog zakona ili donošenje novog zakona kako bi se obezbedilo ostvarivanje ciljeva zbog kojih je donet.
13. Potrebno je obezbediti podršku kontrolnim organima u jačanju kapaciteta da rukuju poverljivim podacima i čuvaju ih.

⁵⁹⁹ „Службени гласник РС“, број 104/09.

14. Potrebno je usvojiti novi zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji kako bi se, između ostalog, obezbedila predvidivost u upotrebi posebnih mera.
15. Potrebno je razmotriti policijska ovlašćenja obaveštajno/bezbednosnih službi, odnosno njihovu ulogu u krivičnim postupcima.

IV DEO: SARADNJA ZAŠTITNIKA GRAĐANA

4.1. SARADNJA SA DRŽAVNIM ORGANIMA ČIJI RAD ZAŠTITNIK GRAĐANA NE KONTROLIŠE

Narodna skupština, suprotno odredbi iz člana 58. Zakona o Narodnoj skupštini i članovima 238. i 239. Poslovnika Narodne skupštine⁶⁰⁰, nije razmatrala Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2014. godinu u plenumu, uprkos tome što su dva skupštinska odbora - Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova i Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu, usvojili predloge zaključaka u vezi sa razmatranjem Godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2014. godinu.

Vlada i dalje, prema saznanjima Zaštitnika građana, nije postupila po Zaključku Narodne skupštine donetom povodom razmatranja Godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2013. godinu⁶⁰¹ kojim je predviđena obaveza Vlade da jednom u šest meseci izvesti Narodnu skupštinu o izvršavanju preporuka Zaštitnika građana. Ovo i pored činjenice da je Vlada još u julu 2014. godine donela Zaključak⁶⁰², kojim je postavila osnove sistema praćenja izvršavanja preporuka Zaštitnika građana.

Jedini sistematičan vid komunikacije sa državnim organima tokom 2015. godine bili su redovni mesečni sastanci Predsednika Vlade i Zaštitnika građana, iako plodonosan, ovaj novouspostavljeni vid saradnje pokazao se nedovoljnim da zameni zakonom propisanu saradnju i komunikaciju sa organima uprave koji su dužni da sa Zaštitnikom građana sarađuju tokom postupka kontrole zakonitosti i pravilnosti njihovog rada, i da postupaju po preporukama Zaštitnika građana, odnosno da uvek izveste Zaštitnika građana o razlozima za nepostupanje. Unapređenje saradnje sa Vladom, oličeno u sastancima predsednika Vlade i Zaštitnika građana, praćeno je istovremenim pogoršanjem saradnje sa Narodnom skupštinom, koja je dužna da nadzire zakonitost rada Vlade i organa državne uprave.

Zaštitnik građana beleži i da se Vlada o pojedinim inicijativama Zaštitnika građana, koje su joj upućene u skladu sa izričitom odredbom Zakona o Zaštitniku građana⁶⁰³, uopšte nije izjasnila (npr. o inicijativi da Vlada predloži Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora i inicijativi da Vlada predloži Predlog zakona o potvrđivanju Fakultativnog protokola uz Konvenciju o pravima deteta).

Što se tiče saradnje sa skupštinskim radnim telima, u toku 2015. godine, Zaštitnik građana je ostvario posebno dobru saradnju sa Odborom za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova. Ovaj odbor je u saradnji sa Zaštitnikom građana, uvek postupao u skladu sa odredbama Ustava, zakona i Poslovnika Narodne skupštine. Dobra saradnja ostvarena je i sa Odborom za rad, socijalna pitanja, društvenu uključenost i smanjenje siromaštva.

Suprotno praksi uspostavljenoj prethodnih godina, 2015. godinu karakteriše odsustvo suštinske saradnje Odbora za prava deteta sa Zaštitnikom. Zaštitnik građana i zamenica za prava deteta nisu bili uključeni, niti pozivani na učešće u aktivnosti Odbora. Odbor nije razmatrao Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2014. godinu u delu koji se odnosi na prava deteta.

Saradnja sa Odborom za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu tokom 2015. godine bila je promenljiva. Odbor je razmatrao Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2014.

⁶⁰⁰ „Службени гласник РС”, број 20/12 – пречишћени текст.

⁶⁰¹ „Службени гласник РС”, број 60/14.

⁶⁰² Број 05 021-7728/2014.

⁶⁰³ Члан 18. Закона о Заштитнику грађана.

godinu i predložio afirmativne zaključke. Međutim, Odbor u više prilika, uprkos izričitim odredbama Zakona o Zaštitniku građana i Poslovnika Narodne skupštine nije razmatrao zakonodavne inicijative koje mu je Zaštitnik građana dostavljao.

Inicijalno dobra saradnja sa Odborom za kontrolu službi bezbednosti, narušena je u januaru 2015, kada se sednica Odbora, zakazana radi provere navoda o nepravilnostima u radu Vojnobezbednosne agencije (VBA), pretvorila u kampanju protiv Zaštitnika građana zbog njegovih napora da istraži navode o nepravilnostima u radu VBA. Zaštitnik građana je bio izložen velikom pritisku i optužbama da ugrožava nacionalnu bezbednost. Odbor je na kraju sednice usvojio Zaključak kojim je potpuno ignorisao informacije koje je tokom sednice izneo Zaštitnik građana i pogrešno predstavio informacije i dokumente koje je u javnosti izneo ovaj nezavisni državni organ. Odbor je zaključio da Zaštitnik građana nije bio u pravu, i pored činjenice da nije ovlašćen da ceni njegov rad.

Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo koji po Zakonu o Zaštitniku građana predlaže Narodnoj skupštini kandidata za izbor Zaštitnika građana i koji bi, prema tome, trebao da bude matični odbor za razmatranje izveštaja Zaštitnika građana - dosad nijednom, pa ni u 2015. godini, nije razmatrao ovaj izveštaj.

Zaštitnik građana je u novembru 2014. godine podneo Narodnoj skupštini, radi davanja saglasnosti, novi Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Stručnoj službi Zaštitnika građana. Iako je Odbor za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja u kratkom roku utvrdio Predlog odluke o davanju saglasnosti na Pravilnik, ovaj pravilnik bezmalo godinu dana nije stavljen na dnevni red Narodne skupštine iako je Skupština radila ubrzano. Narodna skupština je tek u novembru 2015. godine donela Odluku kojom je data saglasnost na pomenuti Pravilnik. Postojeća odredba Zakona o Zaštitniku građana po kojoj Narodna skupština daje saglasnost na opšti akt o organizaciji i sistematizaciji poslova stručne službe Zaštitnika građana, utiče na nezavisnost Zaštitnika građana, smanjujući organizacionu fleksibilnost, efikasnost i prilagođavanje promenama.

Zaštitnik građana stoga smatra da bi proceduru donošenja, odnosno davanja saglasnosti na Pravilnik trebalo izmeniti na način da skupštinski odbor nadležan za administrativna pitanja daje saglasnost na broj zaposlenih u Stručnoj službi Zaštitnika građana, na predlog Zaštitnika građana, a da Pravilnik donosi Zaštitnik građana i objavljuje ga na svojoj elektronskoj stranici. Time bi se uveo efikasniji postupak za donošenje opšteg akta o organizaciji i sistematizaciji poslova stručne službe Zaštitnika građana, sa ciljem stvaranja mogućnosti za veću organizacionu fleksibilnost ovog organa, koja bi u budućnosti trebalo da omogući bolju efikasnost stručne službe Zaštitnika građana.

Tokom 2015. godine nastavljena je primena Zakona o budžetskom sistemu⁶⁰⁴, kojim je propisano da je Zaštitniku građana potrebno odobrenje odbora Narodne skupštine nadležnog za administrativno-budžetska pitanja za zapošljavanje ili angažovanje svakog novog lica i to bez obzira što je kadrovskim planom i budžetom Republike Srbije to radno mesto predviđeno i za njega obezbeđena sredstva. Ostaje stav Zaštitnika građana da procedura davanja ovakve saglasnosti izaziva ozbiljan problem do mere da predstavlja pretnju nezavisnosti i delotvornosti Zaštitnika građana.

Pored navedenog, tokom 2015. godine, započeto je sa primenom Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru koji propisuje da Zaštitniku građana i drugim nezavisnim državnim organima (Povereniku za zaštitu ravnopravnosti, Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Državnoj revizorskoj instituciji

⁶⁰⁴ „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - испр., 108/13 и 142/14.

i Agenciji za borbu protiv korupcije) Odbor za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja Narodne skupštine odobrava maksimalan broj zaposlenih u njihovim stručnim službama. Ovim je grubo prekršena nezavisnost Zaštitnika građana propisana Ustavom (kao i drugih pomenutih organa čija je nezavisnost propisana organskim zakonima), koja je pak istovremeno sačuvana Vladi, predsedniku Republike, Narodnoj banci Srbije, Visokom savetu sudstva, Ustavnom sudu i Državnom veću tužilaca, odredbom da oni sami određuju maksimalan broj zaposlenih u svojim službama. Ovaj Zakon i njegova zakasnela primena dodatno su ugrozili nezavisnost i otežali rad Zaštitnika građana i drugih nezavisnih državnih organa nametanjem nepotrebnih administrativnih procedura.

Procedurom predviđenom ovim zakonom, odlaže se primena Odluke o davanju saglasnosti na Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Stručnoj službi Zaštitnika građana koju je Narodna skupština donela u novembru 2015. godine, time što se suštinski traži još jedna saglasnost istog skupštinskog odbora, o praktično istom pitanju. Zaštitnik građana je podneo Odboru za administrativno - budžetska i mandatno - imunitetska pitanja obrazloženi predlog radi donošenja odluke o maksimalnom broju zaposlenih na neodređeno vreme u Stručnoj službi Zaštitnika građana za 2016. godinu, o kojem još nije odlučeno.

4.2. MEĐUNARODNA SARADNJA I PROJEKTI

Zaštitnik građana je u martu 2015. godine re-akreditovan kao nacionalna institucija za ljudska prava u Srbiji (*National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, dalje i: NHRI), u najvišem statusu A“ od strane Međunarodnog koordinacionog komiteta nacionalnih institucija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava (engl. *International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, dalje: ICC).⁶⁰⁵ Kao NHRI, Zaštitnik građana je tokom 2015. sproveo niz aktivnosti.

Zaštitnik građana je, uveren da je potpuno i objektivno sagledavanje poštovanja ljudskih prava od ključnog značaja za pravilno usmeravanje aktivnosti državnih i drugih subjekata radi unapređenja stanja ljudskih prava u državi, uputio izveštaje Komitetu Ujedinjenih nacija protiv torture i Komitetu Ujedinjenih nacija za prava osoba sa invaliditetom.

U sklopu svojih izveštajnih aktivnosti na polju međunarodne saradnje, Zaštitnik građana je pripremio i poslao odgovore na različite upitnike Kancelariji visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava (OHCHR). Takođe je izrađivao i priloge za izveštaje po specijalnim procedurama Ujedinjenih nacija. Zamenik zaštitnika građana, Robert Sepi, sastao se sa specijalnom izvestiteljkom Ujedinjenih nacija za adekvatno stanovanje, Leilani Farom, koju je upoznao sa nadležnostima Zaštitnika građana i aktivnostima u vezi sa ostvarivanjem prava na odgovarajuće stanovanje.

Zaštitnik građana je u 2015. nastavio sa intenzivnom međunarodnom saradnjom na multilateralnom i bilateralnom planu. Saradnja s regionalnim i evropskim međunarodnim organizacijama i institucijama, kao i njihovim specijalizovanim telima dodatno je ojačana. Uspostavljeni mehanizmi saradnje s ombudsmanima drugih država unapređivani su prevashodno kroz bilateralne i multilateralne sastanke, na redovnim konferencijama, okruglim stolovima, seminarima, treninzima i edukativnim i ostalim skupovima koji su organizovani u zemlji i inostranstvu.

⁶⁰⁵ ICC представља глобалну мрежу институција за заштиту и промоцију људских права чији интерни акредитациони систем, базиран на Париским принципима, признају Уједињене нације. ICC координира однос између НХРИ и Уједињених нација у области људских права.

Zaštitnik građana nastavio je s redovnim aktivnostima u okviru članstva u više stručnih mreža: Međunarodni koordinacioni komitet Nacionalnih institucija za ljudska prava, Međunarodni institut ombudsmana, Udruženje mediteranskih ombudsmana, Evropski institut ombudsmana, Evropska mreža ombudsmana za decu i Mreža ombudsmana za decu Jugoistočne Evrope.

Bilateralna i multilateralna saradnja sa ombudsmanima država iz regiona dalje je jačana i tokom 2015. godine. Zaštitnik građana je učestvovao na više regionalnih konferencijama, a više delegacija stranih ombudsmana izrazilo je želju da dođe u studijsku posetu Zaštitniku građana. Tako je Zaštitnik građana bio domaćin delegacijama ombudsmana Belorusije, Moldavije i Gruzije.

Iskustva u zaštiti prava pripadnika oružanih snaga Zaštitnik građana delio je s kolegama i koleginicama na konferenciji u Pragu (domaćin jedne od prethodnih konferencija održane u Beogradu, bio je Zaštitnik građana). Iskustva u kontroli službi bezbednosti i uspostavljanju delotvorne i efikasne spoljne kontrole rada organa vlasti, Zaštitnik građana preneo je zvaničnicima Gruzije i Libije tokom poseta koje je organizovao i finansirao Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga.

Doprinoseći procesu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji, Zaštitnik građana je, pored učestvovanja na sastancima odbora i pododbora za sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, razgovarao i sa predsednikom Evropskog parlamenta Martinom Šulcom, izvestiocem Evropskog parlamenta za Srbiju Dejvidom Mekalisterom, direktorom Direktorata za Zapadni Balkan u Generalnom direktoratu za susedne politike i proširenje Evropske komisije Žan-Reno Pakeom i generalnim direktorom za proširenje Evropske komisije Kristijanom Danijelsonom. Zaštitnik građana sastao se i sa delegacijom Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje Evropskog parlamenta, delegacijom Evropske narodne partije, kao i delegacijom Odbora za spoljne poslove Evropskog parlamenta i njegovim Pododborom za ljudska prava. Pored toga, sastajao se i sa više ekspertskih misija Evropske unije. Takođe, Zaštitnik građana kontinuirano učestvuje u izveštavanjima Republike Srbije u vezi sa pristupanjem Evropskoj uniji.

Zaštitnik građana je, sa saradnicima, u martu 2015. razgovarao sa komesarom za ljudska prava Saveta Evrope Nilsom Muižnjeksom tokom njegove radne posete Srbiji. Glavne teme sastanka bile su sloboda medija i diskriminacija. Prilikom posete, komesar je sa zaštitnikom građana Sašom Jankovićem i zamenikom zaštitnika građana Milošem Jankovićem posetio Dom „Veterinik“.

U junu 2015. godine, Zaštitnik građana imao je uvodno izlaganje o ulozi nacionalnih institucija za ljudska prava u zaštiti i unapređenju ljudskih prava na prostoru OEBS-a, u okviru godišnjeg Seminara OEBS-a o ljudskoj dimenziji u Varšavi.

Tokom 2015. godine, Zaštitnik građana je imao sastanke i sa visokim stranim zvaničnicima, predsednicom Vlade Nemačke Angelom Merkel, ministrom spoljnih poslova Velike Britanije Dejvidom Hamondom, kao i sa zamenicima pomoćnika državnog sekretara SAD Tomasom O Malijom, Hojt Brajan Jijem i Robertom Berščinskim.

Projekti

U junu 2015. godine završen je projekat *Promocija ljudskih i manjinskih prava kroz intenzivniji kontakt Zaštitnika građana sa građanima* koji je sproveden uz finansijsku podršku Vlade Kraljevine Norveške, a u saradnji sa Bibliotekarskim društvom Srbije i javnim bibliotekama u petnaest izabranih opština i gradova. Iz tih biblioteka je građanima omogućeno da putem video veze kontaktiraju Stručnu službu Zaštitnika građana i na taj način se informišu o svojim

pravima ili podnesu pritužbu na rad organa javne vlasti. Za vreme trajanja projekta, Zaštitniku građana se putem video veze obratilo ukupno 2.028 građana, a još 3.096 građana se u lokalnim bibliotekama informisalo o ovoj inicijativi. Ova praksa će biti nastavljena još dve godine po završetku projekta. Takođe, u saradnji sa nevladinim organizacijama na lokalnom nivou pokrenut je dijalog o različitim temama u oblasti ljudskih prava, sa fokusom na prava marginalizovanih grupa. U saradnji sa Udruženjem za reviziju pristupačnosti urađena je elektronska Mapa pristupačnosti koja sadrži podatke o fizičkoj i komunikacijskoj pristupačnosti objekata osobama sa invaliditetom, kao i dostupnosti servisa podrške ovim osobama na lokalnom nivou. Mapa je dostupna na sajtu Zaštitnika građana i Udruženja za reviziju pristupačnosti. Projektom je takođe unapređen elektronski sistem za upravljanje dokumentima Zaštitnika građana.

Zaštitnik građana je korisnik jedne komponente petogodišnjeg projekta za reformu pravosuđa i odgovornu vlast kojeg od 2011. godine u Srbiji sprovodi Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID). U toku 2015. godine fokus sprovedenih aktivnosti je bio na unapređenju kapaciteta Zaštitnika građana za kvalitetnije i efikasnije izveštavanje, sa ciljem definisanja jedinstvenog metodološkog okvira za posebne izveštaje Zaštitnika građana. Takođe, sproveden je i program obuka savetnika za zaštitu prava pacijenata i lokalnih saveta za zdravlje.

U 2015. godini Zaštitnik građana je nastavio saradnju sa Misijom OEBS-a (Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju) u Srbiji. Posebna pažnja je posvećena unapređenju pravnog okvira u oblasti rodne ravnopravnosti, čiji je rezultat Model zakona o rodnoj ravnopravnosti koji je upućen Koordinacionom telu za rodnu ravnopravnost Vlade na dalje razmatranje. Takođe, sproveden je niz aktivnosti koje su rezultirale objavljivanjem posebnog izveštaja o primeni Opšteg i posebnih protokola za zaštitu žena od nasilja. U ovoj oblasti je urađena i analiza postojećih programa obuke zaposlenih u nadležnim organima u oblasti prevencije, suzbijanja i zaštite žena od nasilja u porodici i partnerskim odnosima. Na osnovu podataka prikupljenih tokom analize, Zaštitnik građana je izradio Poseban izveštaj o obukama za sticanje i unapređenje znanja i kompetencija za prevenciju, suzbijanje i zaštitu žena od nasilja u porodici i partnerskim odnosima.⁶⁰⁶ Saradnja sa OEBS-om ostvarena je i u okviru obuka za mobilne timove za inkluziju Roma. Predstavnica Zaštitnika građana održala je predavanje za dvadeset mobilnih timova za inkluziju Roma u vezi sa nadležnostima Zaštitnika građana, kao i postojećim mehanizmima i afirmativnim merama za efikasnije ostvarivanje prava Roma.

Krajem izveštajnog perioda, završeno je sprovođenje Sporazuma između Zaštitnika građana i kancelarije Dečjeg fonda Ujedinjenih nacija (UNICEF) u Beogradu. Tokom 2015. godine, većina sprovedenih aktivnosti bila je posvećena temi zaštite dece od nasilja, sa fokusom na seksualno nasilje i iskorišćavanje. Krajem 2015. godine u Beogradu je održan je radni sastanak na temu zaštite dece od seksualnog zlostavljanja i iskorišćavanja na kojem su učestvovali predstavnici nadležnih državnih organa i civilnog sektora. Osim toga, štampani su i distribuirani nadležnim organima i organizacijama lifleti⁶⁰⁷ sa porukama članova Panela mladih savetnika o ostvarivanju prava deteta, brošura⁶⁰⁸ koja sadrži Konvenciju Saveta Evrope

⁶⁰⁶ Извештај доступан на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji/4613-2016-02-26-10-48-42>.

⁶⁰⁷ Доступно на: http://www.pravadeteta.com/attachments/394_Liflet%20-%20priprema%20343x240mm.pdf

⁶⁰⁸ „Превенција и заштита деце од сексуалног злостављања и сексуалног искоришћавања Изабране препоруке, мишљења и иницијативе Заштитника грађана са Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања.”
Доступно на: http://www.pravadeteta.com/attachments/394_publicacija%20Lanzarot%20pdf.pdf

o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja kao i zbirka⁶⁰⁹ izabranih preporuka Zaštitnika građana u oblasti zaštite dece od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja. U saradnji sa UNICEF-om i Udruženjem pedijatara Srbije organizovane su i obuke za pedijatre i patronažne sestre na kojima su predstavnici Zaštitnika građana održali predavanja o položaju dece pripadnika romske nacionalne manjine i dece žrtava nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja i afirmativnim merama u sistemu zdravstvene zaštite, kao i drugim temama u vezi sa položajem ranjivih grupa.

Tokom 2015. godine nastavljene su aktivnosti Mreže ombudsmana za decu Jugoistočne Evrope (CRONSEE) započete 2014. godine u organizaciji Zaštitnika građana. Krajem prošle godine objavljen je zbornik izabranih radova sa redovne konferencije Mreže održane 2014. godine u Beogradu na temu opstanka usluga i programa za decu u uslovima restriktivnih ekonomskih politika. Na Prolećnom seminaru o zaštiti dece od nasilja koji je organizovala Evropska mreža ombudsmana za decu (ENOC)⁶¹⁰, zamenica zaštitnika građana za prava deteta i rodnu ravnopravnost je zajedno sa Biroom Mreže i grupom članica radila na tekstu dokumenta Mreže o zaštiti dece od nasilja⁶¹¹ i na planiranju i osmišljavanju aktivnosti na Godišnjoj konferenciji ENOC. Na Konferenciji su prikazane ključne aktivnosti Zaštitnika građana u prethodnih godinu dana, posebno u delu koji se odnosi na zaštitu dece od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja i dece koja žive i rade na ulici.

Zahvaljujući finansijskoj podršci Ambasade Kraljevine Danske, a u cilju doprinosa unapređenju sigurnosti građana i jasnijim i transparentnijim procedurama dodele državne pomoći u slučajevima elementarnih nepogoda Zaštitnik građana je krajem 2014. godine inicirao izradu Modela zakona o državnoj pomoći posle elementarnih nepogoda koji je 2015. godine predstavljen javnosti i upućen Vladi na razmatranje. Ključni principi Modela zakona sadržani su u Zakonu o obnovi nakon elementarne i druge nepogode koji je donet poslednjeg dana 2015. godine, čime je unapređen postupak raspodele solidarne pomoći i sanacije štete nastale usled elementarne nepogode. Ambasada Kraljevine Danske je finansijski podržala projekat kojim je omogućeno instaliranje softvera i opreme za video nadzor radi unapređenja zaštite poverljivih podataka građana kojima raspolaže Zaštitnik građana, kao i bezbednosti prostorija u kojima se ti podaci čuvaju.

Zaštitnik građana i Populacioni fond Ujedinjenih nacija (UNFPA) započeli su saradnju u cilju doprinosa unapređenju položaja starijih ljudi u Srbiji i njihovoj potpunoj društvenoj inkluziji. U toku 2015. godine urađena je analiza domaćeg normativnog okvira kao i uporedna analiza međunarodnog pravnog okvira u oblasti prava starijih. Ova analiza biće sastavni deo posebnog izveštaja o položaju starijih koji bi trebalo da bude objavljen 2016. godine. Uspešna saradnja nastavljena je sa UNHCR-om i Ministarstvom pravde i državne uprave na daljem rešavanju problema „pravno nevidljivih lica“. Nastavljene su obuke za sudije, matičare, zaposlene u centrima za socijalni rad i romsko civilno društvo.

Sredinom 2015. godine, Zaštitnik građana je započeo sprovođenje projekta čija je svrha da doprinese unapređenom zakonodavnom okviru za zaštitu ljudskih prava u skladu sa relevantnim međunarodnim standardima i pravnim tekovinama Evropske unije. Organizacije civilnog društva i naučno istraživačke organizacije koje se bave unapređenjem ljudskih prava

⁶⁰⁹ „Заштита деце од насиља, злостављања и занемаривања: изабране препоруке и мишљења Заштитника грађана.“

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

⁶¹⁰ Видети више на: <http://enoc.eu/?event=enoc-seminar-on-violence-against-children>.

⁶¹¹Доступно на:

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

angažovani su da Zaštitniku građana dostavljaju analize zakonskih i podzakonskih akata, kao i međunarodnih akata koji se tiču ostvarivanja ljudskih prava, a koje je ratifikovala Republika Srbija. Ove stručne analize će biti osnov za mišljenja Zaštitnika građana na nacрте zakona, amandmane na zakone u skupštinskoj proceduri kao i pokretanje drugih vrsta zakonodavnih inicijativa. Projekat će trajati do decembra 2016. godine i finansira ga Ambasada Velike Britanije u Srbiji, a sprovodi se u saradnji sa Kućom ljudska prava koja će obezbediti administrativnu i tehničku podršku u sprovođenju projekta.

4.3. ZAŠTITNIK GRAĐANA U MEDIJIMA

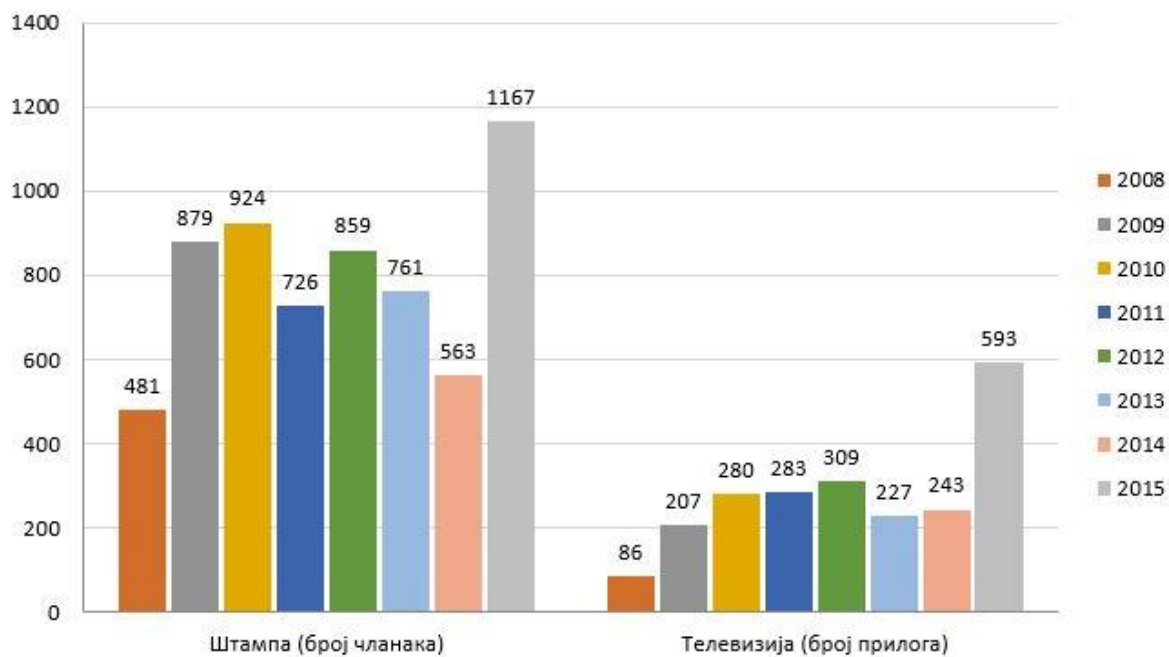
Broj članaka i televizijskih priloga o Zaštitniku građana je ubedljivo najveći do sada, a u odnosu na 2014. godinu je čak dvostruko veći. U uobičajenih 16 analiziranih dnevnih novina i nedeljnika objavljeno je 1.167 članaka raznih žanrova. Najviše tekstova objavili su Danas, Politika, Blic, Dnevnik i Večernje novosti, i ovaj redosled odgovara redosledu ranijih godina. Ista je situacija i sa televizijama sa nacionalnom pokrivenošću koje je ova institucija pratila, što znači da se redosled televizija po broju emitovanih priloga poklapa sa redosledom ranijih godina: od ukupno 593 priloga najviše je emitovano na Javnom servisu Srbije i na TV B92, zatim, na kraju 2014. godine pokrenutom, TV N1, potom na TV Pink i RTV1.

Mediji su, kao i proteklih godina, shodno svojoj uređivačkoj politici, sa velikim interesovanjem pratili rad Zaštitnika građana. Izveštavali su na osnovu izjava zaštitnika građana i njegovih zamenika, kao i drugih aktera, zatim na osnovu saopštenja ili u obliku vesti, ali su redovno prenosili i stavove i reagovanja zaštitnika građana koje je on iznosio preko svog tviter naloga. Zaštitnik građana i njegovi zamenici gostovali su na televiziji 14 puta. U toku izveštajne godine u štampi su objavljena čak 84 komentara koja se odnose na rad i aktivnosti ovog organa, najviše u Danasu i Politici.

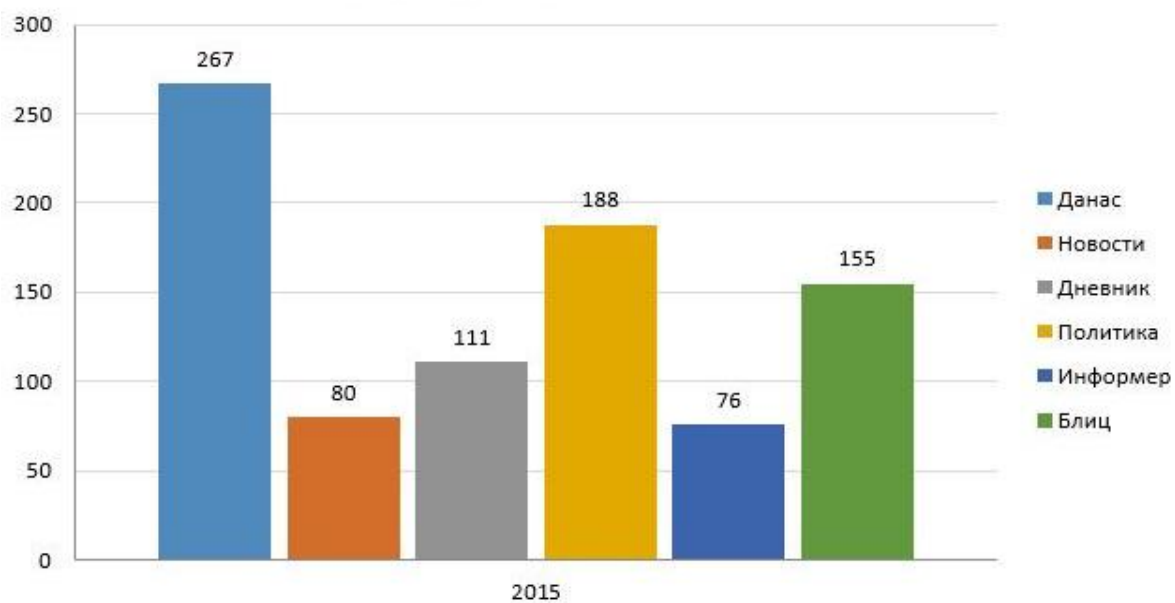
Većinu tekstova o Zaštitniku građana mediji su plasirali na informativno neutralan način, a o inicijativama i reagovanjima ove institucije novinari su u ogromnoj većini pisali i izveštavali pozitivno. Sa posebnim interesovanjem su pratili razvoj događaja posle podnetih krivičnih prijava Zaštitnika građana protiv dvojice vojnih policajaca zbog napada na žandarmeriju, tokom Parade ponosa u septembru prethodne godine, zatim odbijanje saradnje Ministarstva odbrane i Vojnobezbednosne agencije kao i javnu preporuku Zaštitnika građana za razrešenje resornog ministra i direktora pomenute agencije (preko 200 tekstova), kao i položaj azilanata, naplate solidarnog poreza, položaja trudnica i dr.

Objavljeni novinski članci i emitovani televizijski prilozi lokalnih medija nisu obuhvaćeni obrađenom statistikom, ali treba napomenuti da su lokalni mediji bili izuzetno zainteresovani za rad Zaštitnika građana prilikom poseta tim gradovima i opštinama u Srbiji.

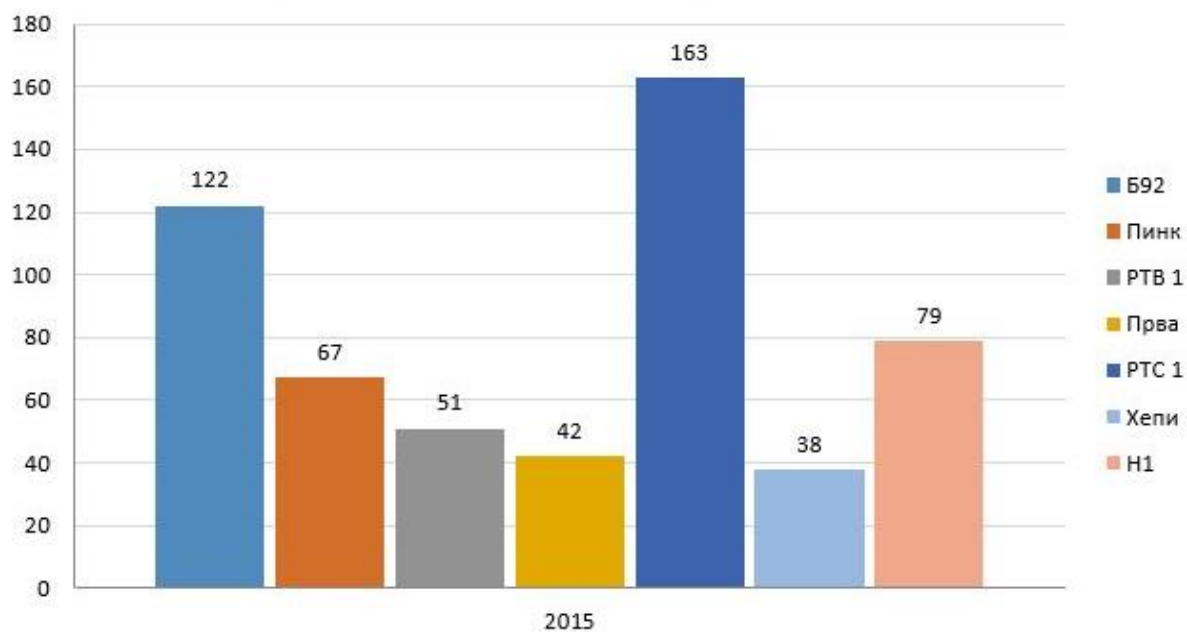
Grafikon 11 Zaštitnik građana u medijima 2008-2015.



Grafikon 12 - Broj objava u dnevnim novinama



Grafikon 13 - Broj televizijskih priloga



V DEO: UKUPAN BROJ I KLASIFIKACIJA PRITUŽBI

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, kada odbacuje pritužbu i o tome obaveštava pritužioca, uz navođenje razloga za odbacivanje.

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 ili nekorektno primenjuju ili ne primenjuju propise Republike Srbije. Pritužba koja se podnosi Zaštitniku građana je besplatna i podnosi se u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik kod Zašitnika građana.

Zaštitnik građana je tokom 2015. godine evidentirao 6.231 pritužbu što predstavlja povećanje broja pritužbi u odnosu na 2014. godinu za preko 28%.

Sve pritužbe koje Zaštitnik građana primi u toku godine ili ih pokrene sopstvenom inicijativom, radi efikasnijeg postupanja po njima i njihove preciznije statističke obrade evidentiraju se u specijalističkim oblastima koje pripadaju ranjivim kategorijama građana (deca, osobe sa invaliditetom i stare osobe, pripadnici nacionalnih manjina, lica lišena slobode, pritužbe iz oblasti rodne ravnopravnosti), a zatim i u resorima koji pripadaju tzv. dobroj upravi. Resori uprave uglavnom se poklapaju sa delokrugom resornih ministarstava.

Tabela 35 – Podela pritužbi raspoređenih po oblastima i resorima, njihov broj i procenat u odnosu na ukupan broj pritužbi u 2015

Oblast	Br. pritužbi	%
Rad i radni odnosi	708	11,36%
Pravda i pravosuđe	649	10,42%
Lokalna samouprava	481	7,72%
Prava deteta	446	7,16%
Finasije	421	6,76%
Lica lišena slobode	370	5,94%
Prava osoba sa invaliditetom	293	4,70%
Penzijsko i invalidsko osiguranje	271	4,35%
Katastar nepokretnosti	251	4,03%
Zaštita potrošača	246	3,95%
Rodna ravnopravnost	232	3,72%
Građevinarstvo i infrastruktura	225	3,61%
Privreda	192	3,08%
MUP-Policijski poslovi	188	3,02%
Resor zdravlja	171	2,74%
Energetika i rudarstvo	151	2,42%
Prosveta i nauka	131	2,10%
Prava nacionalnih manjina	119	1,91%
MUP-Upravni poslovi	113	1,81%
Odbrana	79	1,27%
Socijalna zaštita	77	1,24%
Izbegla i raseljena lica	61	0,98%
Poljoprivreda	54	0,87%
Elementarne nepogode	48	0,77%

Restitucija	47	0,75%
Zaštita životne sredine	45	0,72%
Kultura	34	0,55%
Srpski jezik i ćirilica	21	0,34%
Poslovi bezbednosti	18	0,29%
Saobraćaj i saobraćajna infrastruktura	17	0,27%
Nezavisni državni organi i tela	17	0,27%
Eksproprijacija	13	0,21%
Zaštita uzbunjivača	13	0,21%
Državna uprava	12	0,19%
Spoljni poslovi i dijaspora	9	0,14%
Omladina i sport	8	0,13%
Ukupno	6.231	

Sledeća tabela pokazuje podatke o procentualnom učešću pritužbi iz različitih okruga.

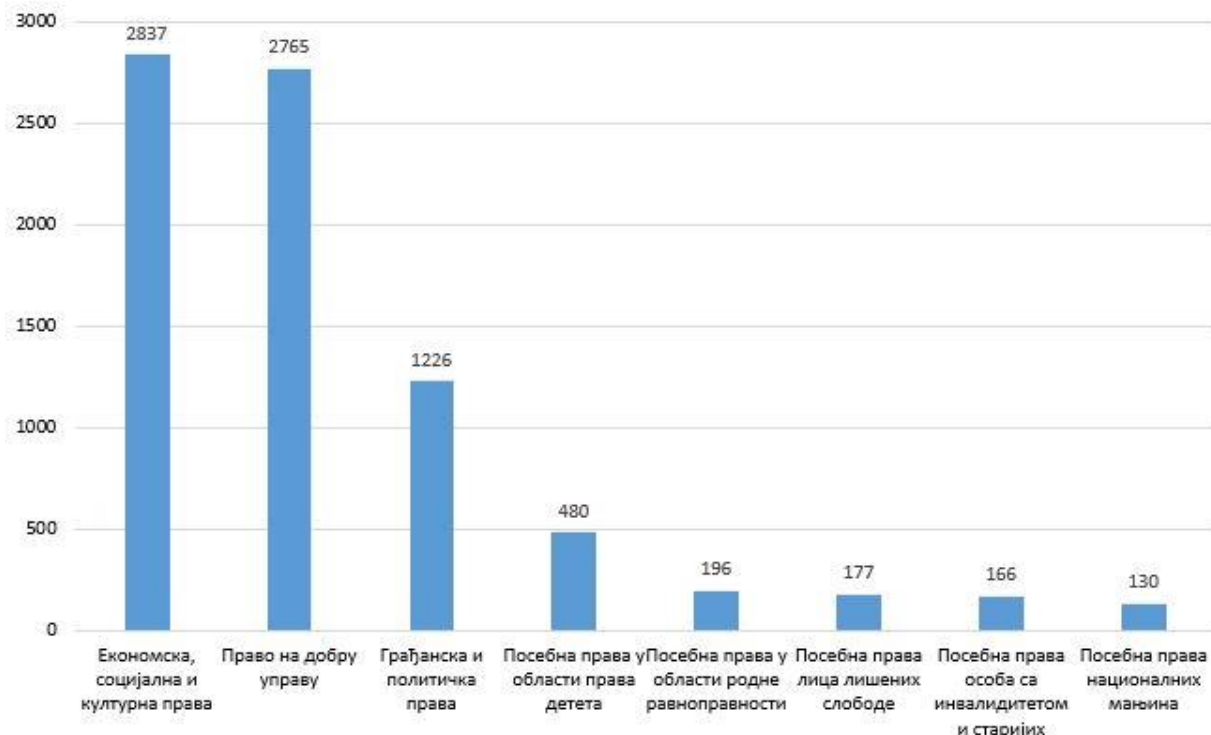
Tabela 36 - Broj i klasifikacija pritužbi prema adresi pritužioca sa procentualnim učešćem

	broj	procenat
Beograd	1.857	29,80%
AP Vojvodina	989	15,87%
AP KiM	50	0,80%
Nišavski okrug	325	5,22%
Mačvanski okrug	183	2,94%
Šumadijski okrug	182	2,92%
Raški okrug	164	2,63%
Zlatiborski okrug	153	2,46%
Braničevski okrug	142	2,28%
Rasinski okrug	141	2,26%
Pčinjski okrug (bez Preševa i Bujanovca)	129	2,07%
Jablanički okrug (bez Medveđe)	129	2,07%
Pomoravski okrug	119	1,91%
Podunavski okrug	113	1,81%
Borski okrug	103	1,65%
Moravički okrug	102	1,64%
Preševo, Bujanovac i Medveđa	21	0,34%
Strana država	53	0,85%
Ostali okruzi sa manje od 100 pritužbi)	415	6,66%
Bez podataka o adresi (e-mail)	861	13,82%
Ukupno	6.231	

5.1. KLASIFIKACIJA PRITUŽBI PREMA POVREĐENIM PRAVIMA

Razmatranjem 6.231 pritužbe koje su podnete Zaštitniku građana u toku 2015. godine utvrđeno je da se najveći broj povreda prava na koje ukazuju građani odnosi na povrede ekonomskih i socijalnih prava i slučajeve povreda načela i principa dobre uprave.

Grafikon 14 – Broj i klasifikacija pritužbi prema povređenim pravima



Sledeća tabela pokazuje vrste povređenih prava, njihov broj i procentualno učešće u odnosu na broj podnetih pritužbi.

Broj povređenih prava je uvek veći od broja pritužbi jer građani u brojnim pritužbama ukazuju na višestruke povrede prava. Tako je u 2015. godini u primljenih 6.231 pritužbi ukazano na ukupno 7.977 povreda prava.

Tabela 37 – Vrste povređenih prava, njihov broj i procentualno učešće u odnosu na ukupan broj svih evidentiranih povreda prava u pritužbama

Oblast prava	Broj povređenih prava	% u odnosu na sve podnete pritužbe
Економска, социјална и културна права	2.837	35,56%
Право на добру управу	2.765	34,66%
Грађанска и политичка права	1.226	15,37%
Посебна права у области права детета	480	6,02%
Посебна права у области родне равноправности	196	2,46%
Посебна права лица лишених слободе	177	2,22%
Посебна права особа са инвалидитетом	166	2,08%
Посебна права припадника националних мањина	130	1,63%
Укупно повреда прava у 6.231 притуžби:	7.977	

Građani su u pritužbama najčešće ukazivali na povredu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava i prava na dobru pravu. To potvrđuje činjenicu da se principi dobre uprave krše u svim

organima uprave pred kojima građani, a među njima i oni koji pripadaju ranjivim grupama, ostvaruju svoja prava, što problem povrede ovog prava čini još osjetljivijim i težim.

Zastupljenost građanskih i političkih prava, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava i prava na dobru pravu u odnosu na ukupan broj evidentiranih povreda prava u pritužbama može se videti u sledeće tri tabele.

Tabela 38 - Prikaz povređenih građanskih i političkih prava, njihov broj i procentualno učešće u odnosu na ukupan broj evidentiranih povreda ovih prava u pritužbama

	broj	procenat
Pravo na pravnu pomoć	207	16,88%
Pravo na pravično suđenje	197	16,07%
Pravo na jednaku zaštitu prava i na pravno sredstvo	165	13,46%
Pravo na zaštitu izbeglica i interno raseljenih lica	84	6,85%
Pravo na zaštitu od diskriminacije	83	6,77%
Pravo na suđenje u razumnom roku	82	6,69%
Pravo na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta	65	5,30%
Pravo na slobodu i bezbednost	60	4,89%
Pravo na lična dokumenta	39	3,18%
Pravo na zaštitu podataka o ličnosti	36	2,94%
Pravo na jezik i pismo	32	2,61%
Pravo na naknadu štete	25	2,04%
Pravo na državljanstvo	23	1,88%
Verska prava	16	1,31%
Pravo na zaštitu od mučenja, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja	15	1,22%
Pravo na privatnost	14	1,14%
Sloboda kretanja	14	1,14%
Pravo na zaštitu od neosnovanog lišenja slobode	13	1,06%
Ostala prava	56	4,57%
Ukupno	1.226	

Tabela 39 - Prikaz povređenih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, njihov broj i procentualno učešće u odnosu na ukupan broj evidentiranih povreda ovih prava u pritužbama

	broj	procenat
Pravo na rad i prava po osnovu rada	722	25,45%
Pravo na zaštitu imovine	711	25,06%
Zaštita prava potrošača	345	12,16%
Pravo na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje	332	11,70%
Pravo iz penzijskog i invalidskog osiguranja	249	8,78%
Pravo na socijalnu zaštitu	80	2,82%
Pravo na obrazovanje i vaspitanje	76	2,68%
Pravo na zdravu životnu sredinu	73	2,57%
Pravo na obaveštenost	45	1,59%
Pravo na naknadu štete nastale elementarnim nepogodama	37	1,30%
Ostala prava	167	5,89%
Ukupno	2.837	

Tabela 40 - Prikaz povređenih prava na dobru upravu, njihov broj i procentualno učešće u odnosu na ukupan broj evidentiranih svih povreda prava na dobru upravu u pritužbama

	broj	procenat
--	------	----------

Pravo na poštovanje zakona	662	23,94%
Pravo na zaštitu od ćutanja administracije	385	13,92%
Pravo na efikasno postupanje organa	371	13,42%
Pravo na korektno postupanje organa	363	13,13%
Pravo na dobijanje odluke u zakonskom roku	278	10,05%
Pravo na odsustvo zloupotrebe ovlašćenja	218	7,88%
Pravo na poštovanje stvorenih pravnih očekivanja	171	6,18%
Pravo na zaštitu zbog povrede postupka	140	5,06%
Pravo na ravnopravan tretman građana	118	4,27%
Pravo na zaštitu zbog nepostupanja po sudskim odlukama	31	1,12%
Pravo na zaštitu zbog nepostupanja po aktima organa uprave	21	0,76%
Pravo na srazmernost u radu organa	7	0,25%
Ukupno	2.765	

5.2. KLASIFIKACIJA PRITUŽBI PREMA ORGANIMA NA ČIJI RAD SE ODOSE

Najveći broj pritužbi odnosi se na rad predstavnika izvršne vlasti, posebno ministarstava – 22,81% svih pritužbi. Građani su se najčešće prituživali na rad organa i organizacija u oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja, zapošljavanja, zdravstvene zaštite, obrazovanja, socijalne zaštite, poreskih organa, javnih preduzeća i ustanova, pravosudnih organa i organa uprave u lokalnim samoupravama.

Sledeća tabela razlaže pritužbe prema različitim organima na čiji rad se odnose, sa procentom u odnosu na ukupan broj organa na čiji rad su podnete pritužbe. Broj organa je uvek veći od broja pritužbi jer brojne pritužbe ukazuju na povrede prava od strane više organa.

Tabela 41 – Pritužbe prema različitim organima na čiji rad se odnose

	broj	procent
Ministarstva	1.497	22,81%
Agencije, zavodi, fondovi, uprave	1.179	17,96%
Lokalna samouprava	866	13,20%
Pravosudni organi	821	12,51%
Ustanove i druge javne službe	704	10,73%
Privredna društva, poslodavci, fizička lica	606	9,23%
Javna preduzeća	431	6,57%
Izvršitelji	128	1,95%
Najviši republički organi (Vlada, Narodna skupština)	101	1,54%
Samostalni republički organi i nezavisna tela	92	1,40%
Banke	73	1,11%
Advokati	42	0,64%
Autonomne pokrajine	16	0,24%
Nacionalni saveti nacionalnih manjina	7	0,11%
Ukupno svi organi	6.563	

Sledeća tabela prikazuje ministarstava na čiji rad su građani najčešće podnosili pritužbe.

Tabela 42 – Pritužbe prema različitim ministarstvima na čiji rad se odnose

Sva ministarstva u odnosu na ukupan broj pritužbi	1.497	22,81%
Pojedina ministarstva u odnosu na sva ministarstva		

Ministarstvo unutrašnjih poslova	551	36,81%
Ministarstvo građevinarstva i urbanizma	187	12,49%
Ministarstvo rada i socijalne politike	140	9,35%
Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja	131	8,75%
Ministarstvo odbrane	114	7,62%
Ministarstvo zdravlja	100	6,68%
Ministarstvo pravde	62	4,14%
Ministarstvo finansija	48	3,21%
Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave	47	3,14%
Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine	40	2,67%
Ministarstvo privrede	22	1,47%

Sledeća tabela pokazuje podvrste organa unutar velikih grupa organa kojima pripadaju. Prikazuje se njihov broj i procentualno učešće u odnosu na ukupan broj organa iz grupe organa kojoj pripadaju.

Tabela 43 - Pritužbe prema različitim organima na čiji rad se odnose

Agencije, zavodi, fondovi, uprave i dr. u odnosu na ukupan broj pr.	1.179	17,96%
Pojedini organi iz grupe u odnosu na sve organe koji pripadaju grupi		
Republički fond PIO	349	29,60%
Poreska uprava	235	19,93%
Republički fond za zdravstveno osiguranje	192	16,28%
Republički geodetski zavod	151	12,81%
Nacionalna služba za zapošljavanje	71	6,02%
Agencija za restituciju	42	3,56%
Agencija za privatizaciju	38	3,22%
Komesarijat za izbeglice i migracije	22	1,87%
Službe bezbednosti (BIA, VBA, VOA)	13	1,10%
Ostale agencije	35	2,97%
Ostale uprave	31	2,63%
Ustanove i druge javne službe u odnosu na ukupan broj pritužbi	704	10,73%
Pojedine ustanove u odnosu na sve ustanove		
Ustanove u oblasti obrazovanja	260	36,93%
Ustanove u oblasti zdravlja	213	30,26%
Ustanove u oblasti izvršenja krivičnih sankcija	178	25,28%
Ustanove u oblasti socijalne zaštite	26	3,69%
Ustanove u oblasti nauke i kulture	20	2,84%
Ustanove u oblasti sporta	6	0,85%
Ustanove u oblasti poljoprivrede	1	0,14%
Organi lokalne samouprave u odnosu na ukupan broj pritužbi	866	13,20%
Pojedini organi iz grupe u odnosu na sve organe koji pripadaju grupi		
Grad Beograd i gradske opštine	162	18,71%
Ostali gradovi	112	12,93%
Ostale opštine	532	61,43%
Pravosudni organi u odnosu na ukupan broj pritužbi	821	12,51%
Pojedini organi iz grupe u odnosu na sve organe koji pripadaju grupi		
Osnovni sudovi	391	47,62%

Sva tužilaštva	152	18,51%
Privredni sudovi	80	9,74%
Viši sudovi	78	9,50%
Apelacioni sud	38	4,63%
Prekršajni sudovi	34	4,14%
Upravni sud	15	1,83%
Ostali pravosudni organi	33	4,02%
Javna preduzeća u odnosu na ukupan broj pritužbi	431	6,57%
Pojedini organi iz grupe u odnosu na sve organe koji pripadaju grupi		
Lokalna javna preduzeća	328	76,10%
Republička javna preduzeća	103	23,90%

5.3. ISHOD POSTUPANJA 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 je u toku 2015. godine razmatrao 6.231 predmet i to 6.161 pisanu pritužbu i 70 pokrenutih sopstvenom inicijativom, od čega je okončao rad u 4.812 predmeta. Istovremeno, razmatrano je i oko 2.000 pritužbi iz ranijih godina od čega je okončan rad na 1.645 pritužbi, što znači da je u 2015. godini okončan rad na ukupno 6.457 pritužbi.

Tabela 44 - Ishod rada na pritužbama iz 2015. i ranijih godina

	broj	procenat
Odbačene pritužbe	3.698	57,27%
Neosnovane pritužbe	1.276	19,76%
Predmeti pokriveni preporukama proisteklim iz kontrolnog postupka	716	11,09%
Predmeti pokriveni preporukama proisteklim iz skraćenog kontrolnog postupka	558	8,64%
Odustanak pritužilaca	107	1,66%
Mišljenje	57	0,88%
Zakonske inicijative proistekle iz podnetih pritužbi	36	0,56%
Saopštenje	1	0,02%
Smrt podnosioca pritužbe	8	0,12%
Ukupno	6.457	

Najveći broj primljenih pritužbi Zaštitnik građana odbaci zbog toga što nisu ispunjeni Zakonom propisani uslovi za postupanje po njima. Pritužbe se odbacuju zbog nenadležnosti, neblagovremenosti, preuranjenosti, anonimnosti i neurednosti.

Tabela 45 - Razlozi za odbačaj pritužbi u 2015.

	broj	procenat
Nenadležnost - upućen na nadležni organ	1.861	50,32%
Preuranjenost - posavetovan o raspoloživim pravnim sredstvima	1.167	31,56%
Neurednost	463	12,52%
Neblagovremenost	119	3,22%
Anonimnost	64	1,73%
Neovlašćeni podnosilac	24	0,65%

Ukupno:	3.698
----------------	--------------

Veoma značajan segment postupanja Zaštitnika građana po pritužbama čini pružanje savetodavno-pravne pomoći, koju Zaštitnik građana pruža i onda kada odbaci pritužbu zbog toga što za nju nije nadležan ili zbog preuranjenosti. Zaštitnik građana u ovim slučajevima pritužioca upućuje na nadležni organ ili ga posavetuje o raspoloživim pravnim sredstvima.

Kao što se vidi iz sledeće tabele u 81,88% odbačenih pritužbi Zaštitnik građana je građanima pružio savetodavno-pravnu pomoć u ostvarivanju njihovih prava pred nadležnim organima.

Tabela 46 – Pružena savetodavno-pravna pomoć u 2015.

	broj	procenat
Odbačene pritužbe	3698	100%
Nenadležnost - upućen na nadležni organ	1861	50,32%
Preuranjenost - posavetovan o raspoloživim pravnim sredstvima	1167	31,56%
Ukupno pružena savetodavno-pravna pomoć	3.028	81,88%

Pored pružanja savetodavno-pravne pomoći građanima kroz odgovore na pritužbe koje su podneli, Zaštitniku građana se u prijemnim kancelarijama u Beogradu, Preševu, Bujanovcu i Medveđi tokom 2015. godine javilo oko 15.000 građana kojima je usmenim savetima pružena pomoć kroz upućivanje na nadležne organe i predviđene postupke za rešavanje njihovih zahteva pred tim organima.

Zaštitnik građana je, postupajući u 2.759 pritužbi, mimo onih koje su odbačene iz zakonom utvrđenih razloga (3.698), utvrdio nepravilnosti u radu organa uprave u preko 49,58% slučajeva, nakon čega im je upućena preporuka ili mišljenje Zaštitnika građana kako da otklone utvrđeni nedostatak u radu ili u propisu koji se primenjuje u radu.

Tabela 47 – Ishod pokrenutih postupaka u 2015.

1. Utvrđene nepravilnosti u radu organa		
Predmeti pokriveni preporukama proisteklim iz kontrolnog postupka	716	25,95%
Predmeti pokriveni preporukama proisteklim iz skraćenog kontrolnog postupka	558	20,22%
Mišljenja i saopštenja Zaštitnika građana	58	2,10%
Zakonske inicijative ZG proistekle iz podnetih pritužbi	36	1,30%
Ukupno	1.368	49,58%
2. Nisu utvrđene nepravilnosti u radu organa		
Neosnovane	1276	46,25%
Odustanak pritužioca	107	3,88%
Smrt pritužioca	8	0,29%
Ukupno	1.391	50,42%
Ukupno 1. i 2.	2.759	100%

VI DEO: PREPORUKE, MIŠLJENJA I ZAKONODAVNE INICIJATIVE ZAŠTITNIKA GRAĐANA

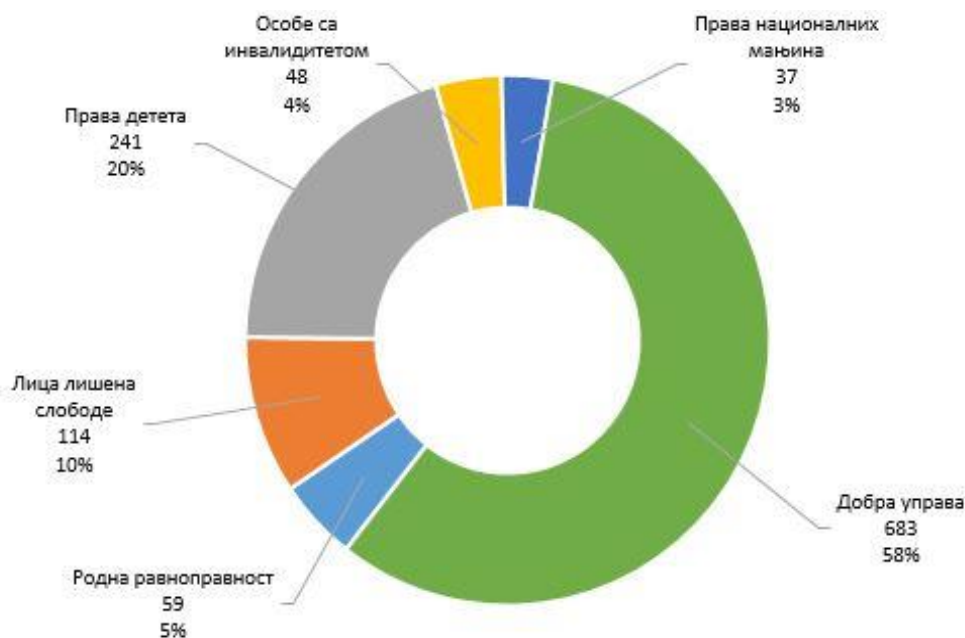
6.1. PREPORUKE

U toku 2015. godine Zaštitnik građana je, postupajući po pritužbama građana ili po sopstvenoj inicijativi, u 1.186 predmeta (iz 2015. i ranijih godina) utvrdio propuste u radu organa uprave koji su doveli do povrede prava građana i tim povodom uputio, u skraćenom i kontrolnom postupku, 1.182 preporuke organima.

Preporuke se evidentiraju u zavisnosti od oblasti prava na koju se odnose, tj. da li se odnose na zaštitu i unapređenje prava ranjivih grupa (lica lišenih slobode, dece, osoba sa invaliditetom, pripadnika nacionalnih manjina, oblast rodne ravnopravnosti) ili se odnose na poštovanje principa i načela dobre uprave.

Od ukupnog broja upućenih preporuka, najveći broj – 683, tj. 57,78% odnosi se na unapređenje poštovanja principa dobre uprave.

Grafikon 15 – Prikaz preporuka po oblastima prava na koje se odnose u 2015.



Напомена: *Zaštitnik građana je u oblasti prava lica lišenih slobode, obavljaјући poslove Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, nadležnim organima uputio u toku 2015. godine 265 preporuka tako da je ukupan broj preporuka 1.447, a ukupan broj preporuka u oblasti lica lišenih slobode 379*

Procentualni prikaz izvršenja preporuka Zaštitnika građana prema oblastima dat je u sledećoj tabeli.

Tabela 48 – Broj preporuka po oblastima sa procentom njihovog izvršenja u 2015.

Oblast	Dospele za izvršenje	Izvršene	Procenat	Neizvršene	Procenat	U roku za izvršenje	Procenat u odnosu na ukupan broj upućenih (1186)
Rodna ravnopravnost	22	20	90,91%	2	9,09%	37	62,71%
Prava deteta	97	89	91,75%	8	8,25%	144	59,75%
Osobe sa invaliditetom	48	46	95,83%	2	4,17%	0	0%
Lica lišena slobode	109	108	99,08%	1	0,92%	5	4,39%
Nacionalne manjine	37	22	59,46%	15	40,54%	0	0%
Dobra uprava	622	511	82,15%	111	17,85%	61	8,93%
Ukupno	935	796	85,13%	139	14,87%	247	20,90%

Organi su postupili u roku u 796 preporuke (85,13%). Neizvršenih preporuka je 139, dok kod 247 preporuka još nije istekao rok ostavljen organima za postupanje.

Najveći procenat izvršenja preporuka jeste kod onih koje su upućene u oblasti prava lica lišenih slobode i prava osoba sa invaliditetom.

Najmanji procenat izvršenja preporuka je u oblasti prava nacionalnih manjina gde je izvršeno 59,46% upućenih preporuka, s tim da kod određenog broja preporuka još uvek nije protekao rok za njihovo izvršenje. Najveći procenat neizvršenih preporuka je u oblasti prava nacionalnih manjina (40,54%).

Prikaz organa i organizacija kojima su najčešće upućene preporuke u kontrolnom postupku dostupan je u sledećoj tabeli.

Tabela 49 – Organi kojima su upućene preporuke u kontrolnom postupku u 2015.

	broj	procenat
Lokalne samouprave	200	32,05%
Ministarstva	97	15,54%
Ustanove obrazovanja	70	11,22%
Org. obaveznog socijalnog os.	48	7,69%
Ustanove socijalne zaštite	39	6,25%
Uprave u sastavu ministarstva	29	4,65%
Javna preduzeća	25	4,01%
Policijske uprave i stanice	24	3,85%
Ustanove u oblasti zdravlja	22	3,53%
Zatvori	21	3,37%
Posebne organizacije	16	2,56%
Službe bezbednosti	11	1,76%
Inspektorati	8	1,28%
Inspektorati	8	1,28%

Republičke agencije	8	1,28%
Samostalni državni organi	6	0,96%
Ukupno	624	

Tabela 50 – Odnos upućenih i neizvršenih preporuka prema organima izdatim nakon kontrolnog postupka u 2015.

Organ	broj	broj	%
Službe bezbednosti	11	11	100
Samostalni državni organi	6	4	66,67
Ustanove u oblasti zdravlja	22	14	63,64
Posebne organizacije	16	9	56,25
Republičke Agencije	8	4	50
Ministarstva	97	39	40,21
Org. obaveznog socijalnog os.	48	16	33,33
Lokalna samouprava	200	37	18,50
Javna preduzeća	25	3	12
Uprave u sastavu ministarstva	29	2	6,90

Sledeća tabela sadrži prikaz organa koji najčešće nisu izvršavali preporuke Zaštitnika građana, sa brojem i procentom neizvršenja u odnosu na ukupan broj neizvršenih preporuka.

Tabela 51 – Odnos neizvršenih preporuka u odnosu na ukupan broj neizvršenih preporuka izdatih nakon kontrolnog postupka u 2015.

Organ	broj	procenat
Ministarstva	39	28,06
Lokalna samouprava	37	26,62
Org. obaveznog socijalnog os.	16	11,51
Ustanove u oblasti zdravlja	14	10,07
Službe bezbednosti	11	7,91
Posebne organizacije	9	6,47
Republičke agencije	4	2,88
Javna preduzeća	3	2,16
Samostalni državni organi	4	2,88
Uprave u sastavu ministarstva	2	1,44
Ukupno	139	

Najveći procenat neizvršenih preporuka u odnosu na broj preporuka koje su upućene različitim organima imaju službe bezbednosti, tačnije Vojnobebezbednosna agencija, s obzirom na to da je ovoj službi upućeno ukupno 11 preporuka od kojih nijedna nije izvršena

6.2. MIŠLJENJA

Zaštitnik građana je tokom 2015. godine uputio organima javne vlasti 23 mišljenja i to:

1. Petnaest (15) mišljenja, koristeći zakonsku odredbu da davanjem saveta i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti, deluje preventivno, u cilju unapređenja rada organa uprave i unapređenja zaštite ljudskih sloboda i prava.
2. Osm (8) mišljenja, na osnovu zakonske odredbe da u postupku pripreme propisa daje mišljenje Vladi i Narodnoj skupštini na predloge zakona i drugih propisa, ako se njima uređuju pitanja koja su od značaja za zaštitu prava građana.

Prava koja je Zaštitnik građana svojim mišljenjima želeo da unapredi mogu se videti u narednoj tabeli.

Tabela 52 – Prava koja se unapređuju mišljenjima Zaštitnika građana

	broj	procenat
Mišljenja u oblasti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava	11	47,83%
Mišljenja u okviru zaštite prava ranjivih grupa građana	8	34,78%
Mišljenja u oblasti građanskih i političkih prava	4	17,39%
Ukupno	23	100%

Mišljenja Zaštitnika građana u okviru zaštite prava ranjivih grupa odnosila su se na zaštitu prava prava deteta (3), rodne ravnopravnosti (3), prava nacionalnih manjina (1) i prava osoba sa invaliditetom (1).

6.3. ZAKONODAVNE INICIJATIVE

Svoje pravo zakonodavne inicijative Zaštitnik građana koristi pod dva kumulativno ispunjena uslova:

- Kada je to neophodno da se tekst zakona ili predloga zakona izmeni ili dopuni kako bi se osiguralo potpuno i neometano ostvarivanje prava građana garantovanih Ustavom i drugim zakonima, propisima i opštim aktima, kao i ratifikovanim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava.
- Kada drugi ovlašćeni predlagač, nadležan za konkretnu oblast (najčešće Vlada), ne koristi svoju zakonodavnu inicijativu na način na koji se obezbeđuje poštovanje, ostvarivanje, zaštita i unapređenje prava građana, a preti šteta od odlaganja.

Predlaganje amandmana i zakona Narodnoj skupštini poslednji je korak koji Zaštitnik građana preduzima, po pravilu tek kada oceni da ovlašćeni predlagač „prvog reda“ neće na osnovu inicijative, preporuke ili drugog predloga Zaštitnika građana, preduzeti potrebne korake u korist prava građana.

Zbog toga se zakonodavna aktivnost Zaštitnika građana najčešće ogleda u upućivanju sadržajnih inicijativa organima državne uprave - čiji rad Zaštitnik građana kontroliše - da pripreme i predlože normativne izmene. Tek izuzetno, Zaštitnik građana se zakonodavnim predlozima obraća neposredno samoj Narodnoj skupštini.

Tabela 53 - Vrste inicijativa Zaštitnika građana koje je uputio 2015. godine

Upućivanje amandmana nadležnom odboru Narodne skupštine kao predlagaču (Član 157. stav 6. Poslovnika NS)	4	26,67%
Podnošenje amandmana Narodnoj skupštini na predlog zakona (Član 161. i 162. Poslovnika NS)	3	20,00%
Predlaganje zakona Narodnoj skupštini (Član 150. st. 2. Poslovnika NS)	1	6,67%
Inicijative za donošenje ili izmenu zakona i drugih propisa Vladi, Narodnoj skupštini ili resornim ministarstvima	5	33,33%
Predlog Ustavnom sudu za ocenu ustavnosti i zakonitosti	2	13,33%
Ukupno	15	100%

Tabela 54 - Prihvaćene inicijative Zaštitnika građana koje je uputio 2015.

Prihvaćene zakonodavne inicijative	5	33,33%
Neprihvaćene zakonodavne inicijative	6	40,00%
Inicijative i dalje u proceduri	4	26,67%
Ukupno	15	100%

Zaštitnik građana je u 2015. godini Narodnoj skupštini uputio:

1. Inicijativu Odboru za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu Narodne skupštine za podnošenje amandmana na Predloga zakona o izmenama Zakona o javnom beležništvu (u skladu sa članom 157. stav 6. Poslovnika Narodne skupštine). Ovu inicijativu je odbor prihvatio i Narodna skupština je usvojila ovaj amandman.
2. Zakon o izmenama i dopunama zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju (u skladu sa članom 150. Poslovnika Narodne skupštine). Narodna skupština još nije razmatrala ovaj predloženi zakon.
3. Inicijativu Odboru za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu Narodne skupštine za podnošenje dva (2) amandmana na Predlog zakona o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru (u skladu sa članom 157. stav 6. Poslovnika Narodne skupštine). Odbor nije prihvatio ovu inicijativu tako da je Narodna skupština usvojila zakon bez ovih amandmana. Međutim, kasnije je Vlada upravo korekcije koje je Zaštitnik građana predlagao kroz svoje amandmane, predložila u nacrtu izmena Zakona.
4. Amandman na Predlog zakona o ulaganjima (u skladu sa članovima 161. i 162. Poslovnika Narodne skupštine). Narodna skupština je usvojila ovaj amandman.
5. Dva (2) amandmana na Predloga zakona o izvršenju i obezbeđenju. Narodna skupština nije usvojila ova dva amandmana.
6. Inicijativu Odboru za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu Narodne skupštine za podnošenje amandmana na Predlog zakona o izmenama i dopunama zakona o javnom beležništvu (u skladu sa članom 157. stav 6. Poslovnika Narodne skupštine). Odbor nije razmatrao ova dva amandmana, i pored zakonske obaveze da to učini.

Zaštitnik građana je u 2015. godini Vladi i resornim ministarstvima uputio četiri (4) inicijative za izmenu propisa, i to:

1. Inicijativu Ministarstvu finansija i Poreskoj upravi da predlože izmene Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, kako bi se odredbe koje se odnose na primenu načela službene tajne uskladile sa odredbama Zakona o tajnosti podataka. Inicijativa je

prihvaćena, i u skladu s njom izmenjen je Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji.

2. Inicijativu Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Republičkom fondu za penzijsko i invalidsko osiguranje za izmene Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, kako bi se uredio način utvrđivanja ličnog koeficijenta prema ostvarenoj zaradi, prilikom obračuna visine penzije profesionalnim pripadnicima Vojske Srbije za koje Ministarstvo odbrane i Vojska Srbije ne poseduje podatke o zaradama u slučajevima kada je dokumentacija uništena tokom NATO bombardovanja. Zaštitnik građana do kraja izveštajnog perioda nije dobio informaciju od nadležnih organa o razmatranju ove inicijative.

3. Vladi je upućen Model zakona o državnoj pomoći posle elementarne nepogode, čiji su ključni principi prihvaćeni Zakonom o obnovi nakon elementarne i druge nepogode, čime je unapređen postupak raspodele solidarne pomoći i sanacije štete nastale usled elementarne nepogode.

4. Inicijativu Vladi za izmenu i dopunu propisa koji se odnose na ispitivanje novih i rekonstruisanih izvora nejonizujućih zračenja i procenu uticaja na životnu sredinu. Zaštitnik građana do kraja izveštajnog perioda nije dobio informaciju od nadležnih organa o razmatranju ove inicijative.

Pored navedenih inicijativa Zaštitnik građana je 3. 8. 2015. uputio Inicijativu Predsedniku Republike za vraćanje Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru na ponovno odlučivanje. Predsednik Republike nije prihvatio inicijativu, već je potpisao ukaz o proglašenju ovog zakona.

Zaštitnik građana uputio je Ustavnom sudu dva predloga za ocenu ustavnosti:

1. Predlog Ustavnom sudu za ocenu ustavnosti odredbe člana 336. Zakona o prekršajima. Ustavni sud nije razmatrao ovaj predlog, ali je Vlada u Predlogu zakona o izmenama i dopunama Zakona o prekršajima korigovala spornu odredbu na koju je ukazao Zaštitnik građana.

2. Zaštitnik građana i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti zajedno su podneli Predlog Ustavnom sudu za ocenu ustavnosti odredbe člana 20. Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru kojim je propisano da zaposlenom u javnom sektoru prestaje radni odnos momentom sticanja uslova (radni staž i godine života) za starosnu penziju, što faktički znači da je na predviđeni način ukinuto pravo izbora žena na odlazak u starosnu penziju iz Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju (član 19a), odnosno da je ovim nastala obaveza da žene, i to samo žene zaposlene u javnom sektoru, idu u penziju ranije nego muškarci. Ustavni sud je utvrdio da postoje opravdani i na Zakonu o Ustavnom sudu utemeljeni razlozi da se, saglasno odredbi člana 56. stav 1. tog zakona, do donošenja konačne odluke Suda o saglasnosti osporenog člana 20. Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru sa Ustavom, obustavi izvršenje pojedinačnih akata ili radnji koji bi bili doneti, odnosno preduzeti na osnovu ovih zakonskih odredaba.

ANEKS I - PREGLED PREDLOGA ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA ORGANE UPRAVE IZ GODIŠNJEG IZVEŠTAJA ZA 2015. GODINU

Prava deteta

1. **Narodna skupština** treba da razmotri predloge zakona o izmenama i dopunama Zakona o radu i Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, koje je podneo Zaštitnik građana u cilju unapređenja podrške i pomoći porodica sa decom sa smetnjama u razvoju i teško bolesnom decom.
2. **Vlada** treba da pripremi i Narodnoj skupštini dostavi na usvajanje Predlog zakona o potvrđivanju Fakultativnog protokola uz Konvenciju o pravima deteta o proceduri podnošenja pritužbi Komitetu za prava deteta, koji je Republika Srbija potpisala februara 2012. godine, u skladu sa Inicijativom Zaštitnika građana.
3. **Ministarstvo pravde** treba da pripremi poseban zakon kojim će se uspostaviti efikasan mehanizam istraživanja slučajeva „nestalih beba“ u skladu sa odredbom tačke 92. presude Evropskog suda za ljudska prava u slučaju *Zorica Jovanović protiv Srbije* i preporukama Zaštitnika građana.
4. **Vlada** treba da pripremi i Narodnoj skupštini predloži usvajanje zakona kojim će se uvesti zakonska zabrana fizičkog kažnjavanja dece u svim sredinama.
5. **Vlada** treba da pripremi i Narodnoj skupštini dostavi na usvajanje Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, u skladu sa Inicijativom Zaštitnika građana.
6. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** treba da obezbedi (ponovo) uspostavljanje i uvođenje novih usluga za decu sa smetnjama u razvoju i decu koja žive ili rade na ulici.
7. **Vlada** treba da intenzivira aktivnosti kako bi se proces zaštite dece od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja učinio efikasnim i funkcionalnim.
8. **Vlada** treba da intenzivira aktivnosti na prevenciji života i rada dece na ulici, unapređenju položaja dece koja žive i rade na ulici i uvođenju mera u cilju reintegracije dece u zajednicu i obezbeđivanje deci koja žive i rade na ulici svih potrebnih usluga.
9. **Ministarstvo pravde** treba da predloži izmene i dopune Krivičnog zakonika i Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica u skladu sa Konvencijom Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja, na način kojim se obezbeđuje puna zaštita dece žrtava od sekundarne traumatizacije i viktimizacije, u skladu sa inicijativama i preporukama Zaštitnika građana.
10. **Ministarstvo zdravlja** treba da pripremi izmene i dopune Zakona o zdravstvenom osiguranju kojim će se otkloniti nejednakosti u korišćenju prava na zdravstvenu zaštitu dece za vreme boravka u inostranstvu, naročito boravka u inostranstvu radi školovanja.
11. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da donese podzakonske akte koji bi bliže uredili uslove i način ostvarivanja nastave za učenike na dužem kućnom i bolničkom lečenju i nastave od kuće i na daljinu.
12. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, organi autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave** treba da u znatno većem obimu kontrolišu postupanje ustanova obrazovanja i vaspitanja u slučajevima nasilja nad učenicima, a naročito blagovremenu, pravilnu i savesnu primenu Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Pravilnika o protokolu postupanja u ustanovi u odgovoru na nasilje, zlostavljanje i zanemarivanje, Opšteg protokola za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja i Posebnog protokola za

zaštitu dece i učenika od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja u obrazovno-vaspitnim ustanovama.

13. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i organi autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave** treba da obezbede efikasno i pravovremeno pokretanje i vođenje postupaka u cilju utvrđivanja lične odgovornosti zaposlenih u školama za povredu zabrane nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja, za povredu radne obaveze i za propuste u sprovođenju mera zaštite deteta od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja.

14. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da, u skladu sa preporukama Zaštitnika građana, izmeni i dopuni Pravilnik o dodatnoj obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj podršci detetu i učeniku i intenzivira aktivnosti na uređivanju usluga dodatne podrške i pomoći učenicima sa smetnjama u razvoju u obrazovanju, vrstama usluga, načina njihovog pružanja i finansiranja, postupka procene potreba deteta i učenika, kao i osnivanja, rada i kontrole inter-resornih komisija.

15. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da izmeni pravilnike o kriterijumima i standardima za finansiranje ustanova koja obavljaju delatnost obrazovanja i vaspitanja na način koji obezbeđuje odgovarajući broj stručnih saradnika prema potrebama učenika i škola, posebno u sprovođenju inkluzivnog obrazovanja i zaštite dece i učenika od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja.

16. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da obezbedi redovne edukacije u ustanovama obrazovanja i vaspitanja i razmenu dobre prakse, radi povećavanja osetljivosti zaposlenih u ustanovama prema deci sa smetnjama u razvoju i usvajanju praktičnih veština i znanja u radu sa njima.

17. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, u saradnji sa Ministarstvom za državnu upravu i lokalnu samoupravu**, treba da obezbede da sve jedinice lokalne samouprave na zakonit način određuju učešće korisnika u ostvarivanju delatnosti predškolskih ustanova i postupe po preporukama Zaštitnika građana da razmotre mogućnosti kako bi se umanjile posledice nezakonitog naplaćivanja učešća roditelja u cenama usluga predškolskih ustanova.

18. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da organizuju kampanje podizanja svesti javnosti o štetnosti fizičkog kažnjavanja deteta i o alternativnim metodama vaspitanja i disciplinovanja dece i da obezbede stručnu pomoć i podršku roditeljima u vaspitanju dece, kroz mehanizme socijalnih i zdravstvenih usluga (savetovališta za roditelje, telefonske linije, „škole roditeljstva“ i dr).

19. **Ministarstvo kulture i informisanja i Regulatorno telo za elektronske medije** treba da efikasno i blagovremeno prate rad medija i preduzimaju mere u slučajevima kršenja medijskih zakona i prava deteta u medijima.

20. **Ministarstvo omladine i sporta** treba da donese Protokol za zaštitu dece i mladih od nasilja u sportskim i rekreativnim aktivnostima.

21. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da obezbedi da OŠ „Sreten Mladenović Mika“ iz Niša postupi po preporukama Zaštitnika građana i preduzme mere utvrđivanja pojedinačne odgovornosti za dosadašnje nepostupanje po preporukama.

22. **Ministarstvo unutrašnjih poslova** treba da obezbedi da Policijska uprava Novi Sad postupi po preporukama Zaštitnika građana i preduzme mere utvrđivanja pojedinačne odgovornosti za dosadašnje nepostupanje po preporukama.

Prava nacionalnih manjina

1. **Vlada** treba da obezbedi da predviđene zakonodavne aktivnosti Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina budu sprovedene u zadatim rokovima.

2. **Vlada** treba da usvoji Nacionalnu strategiju za socijalno uključivanje Roma i Romkinja i prateći Akcioni plan za njeno sprovođenje.
3. **Nadležna ministarstva** treba da predlože Vladi načine za zasnivanje radnog odnosa Koordinatora za romska pitanja, radi popunjavanja slobodnih, odnosno upražnjenih radnih mesta, pre isteka budžetske godine.
4. **Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave** treba da razmotri način na koji će biti rešeno pitanje sistematizacije postojećih pozicija Koordinatora za romska pitanja na nivou jedinica lokalne samouprave, povećanje njihovog broja i jačanje njihovih kapaciteta, posebno u sredinama gde su Romi zastupljeni u značajnom broju.
5. **Vlada u saradnji sa Ministarstvom kulture i informisanja**, predstavnicima medija i nacionalnim savetima nacionalnih manjina treba da razmotri mogućnost i način primene dodatnih mera kako bi se ublažile i/ili otklonile posledice završene privatizacije medija.
6. **Ministarstvo unutrašnjih poslova** treba da stvori sve uslove neophodne da dvojno državljanstvo pripadnika nacionalnih manjina, ne bude prepreka prijemu kandidata u policijsku školu i daljem zapošljavanju.
7. **Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture** treba da pripremi pravni akt kojim se definišu postupci nadležnih organa prilikom raseljavanja i iseljavanja naselja, uz poštovanje osnovnih principa zakonitosti i zaštite ljudskih prava, kao i prava na alternativni smeštaj i da o istima obavesti organe vlasti na lokalnom nivou.
8. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da, u saradnji sa nacionalnim savetima nacionalnih manjina, razvije odgovarajući model dvojezične nastave na srpskom i jeziku nacionalne manjine.
9. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da preduzme mere kako bi do početka nove školske godine bio donet nov nastavni plan i program za predmet srpski jezik, kao nematernji, kada se nastava organizuje na jeziku nacionalne manjine.

Rodna ravnopravnost i prava LGBTI osoba

1. **Ministarstvo pravde** treba da pripremi zakonski tekst kojim se uređuje pružanje besplatne pravne pomoći i time unapređuje položaj svih osetljivih grupa, a pre svega žrtava nasilja u porodici.
2. **Vlada** treba da obezbedi puno ostvarivanje i zaštitu prava LGBTI osoba, a posebno zaštitu fizičkog i psihičkog integriteta i pravo na mirno okupljanje, naročito kroz kontinuirano održavanje Parade ponosa.
3. **Vlada** treba da kontinuirano sprovodi mere i aktivnosti posvećene podizanju svesti javnosti o rodnoj ravnopravnosti i mere za unapređivanje položaja žena.
4. **Vlada** treba da predloži, a Narodna skupština usvoji zakon kojim se uređuju pitanja od značaja za oblast rodne ravnopravnosti, koji će obezbediti uključivanje rodne perspektive u sve oblasti društva, poštovanje međunarodnih standarda rodne ravnopravnosti i principa jednakih mogućnosti, i koji će propisati posebne mere za ostvarivanje principa rodne ravnopravnosti, uključujući i mere radi zaštite od rodno zasnovanog nasilja.
5. **Vlada** treba da pripremi i Narodnoj skupštini predloži usvajanje zakona kojima se zakonodavni okvir Republike Srbije usklađuje sa Konvencijom Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, u skladu sa inicijativama i preporukama Zaštitnika građana.
6. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** treba da izmenama i dopunama propisa obezbedi da se ostvarivanje prava na naknadu zarade za vreme trudničkog bolovanja, porodijskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i posebne nege deteta

ženama poljoprivrednicama, koje su nosioci registrovanog poljoprivrednog gazdinstva i ženama koje obavljaju privremene i povremene poslove.

7. **Organi javne vlasti** treba da kontinuirano sprovode mere i aktivnosti posvećene podizanju svesti javnosti o neophodnosti poštovanja prava LGBTI osoba.

8. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo pravde, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo zdravlja, pravosudni organi i organi jedinica lokalne samouprave** treba da obezbede efikasnije mere zaštite žena od nasilja u porodici i partnerskim odnosima, u skladu sa preporukama Zaštitnika građana datih u Posebnom izveštaju o primeni Opšteg i posebnih protokola za zaštitu žena od nasilja.

9. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** treba da, u saradnji sa jedinicama lokalne samouprave i organizacijama civilnog društva, obezbedi osnivanje servisa podrške za mlade LGBTI osobe koje su morale da napuste svoje domove, jer su ih porodice odbacile, nakon saznanja o njihovoj seksualnoj orijentaciji i rodnom identitetu.

10. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da predloži izmene i dopune Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja kako bi se u Zakon unele odredbe o eksplicitnoj zabrani diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta.

11. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da donese podzakonski akt kojim se utvrđuju bliži kriterijumi za prepoznavanje oblika diskriminacije od strane zaposlenog, učenika ili trećeg lica u ustanovi, a naročito prepoznavanja diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta učenika, nastavnog i drugog osoblja.

12. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i Nacionalni prosvetni savet** treba da u nastavne planove i programe osnovnih i srednjih škola, a potom i u tekstove udžbenika, uvedu sadržaje kojima će na prihvatljiv ali stručan način obraditi sva važna pitanja koja se odnose na prava LGBTI populacije.

13. **Ministarstvo pravde, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da pripreme predlog propisa kojim se uređuju pravne posledice prilagođavanja (promene) pola i rodnog identiteta.

14. **Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i Republički sekretarijat za zakonodavstvo** treba da predlože mere za uvođenje rodno osetljivog jezika u rad državnih organa, uključujući pisanje zakona i drugih akata.

15. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** treba da u postupku nadzora u jedinicama lokalne samouprave nalaže formiranje stalnih radnih tela ili zaposlenog za rodnu ravnopravnost i obavljanje poslova ostvarivanja jednakih mogućnosti u skladu sa Zakonom o ravnopravnosti polova.

16. **Ministarstvo zdravlja i Republički fond za zdravstveno osiguranje** treba da preduzmu mere kako bi se svim ženama obezbedila pristupačnost zdravstvenih usluga na svim nivoima zdravstvene zaštite.

17. **Vlada** treba da obezbedi postupanje po preporukama upućenim Posebnim izveštajem o obukama za sticanje i unapređenje znanja i kompetencija za prevenciju, suzbijanje i zaštitu žena od nasilja u porodici i partnerskim odnosima.

Prava osoba sa invaliditetom

1. **Vlada** treba da donese jasnu odluku i plan „deinstitucionalizacije“ u Republici Srbiji.

2. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** treba da, samostalno i u saradnji sa ostalim organima javne vlasti, obezbedi finansijski održiv sistem usluga i servisa podrške osobama sa invaliditetom i starijima.

3. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo zdravlja i Republički fond za penziskoj i invalidsko osiguranje** treba da unaprede i usklade podzakonske akte i postupanje po njima u postupku ostvarivanja prava na invalidsku penziju, zapošljavanje i rehabilitaciju osoba sa invaliditetom.

4. **Jedinice lokalne samouprave** treba da razvijaju sisteme podrške osobama sa invaliditetom i starijima u lokalnim zajednicama.

5. **Jedinice lokalne samouprave** u kojima je organizovan gradski i prigradski javni prevoz putnika, treba da preduzmu sve potrebne aktivnosti s ciljem upućivanja obaveštenja prevoznicima, informisanja i podizanja svesti građana, odnosno korisnika javnog prevoza o pravu osoba sa invaliditetom na kretanje uz pomoć psa vodiča.

Prava lica lišenih slobode, policijska ovlašćenja i prevencija torture

Primena policijskih ovlašćenja

1. **Ministarstvo unutrašnjih poslova** treba da izvrši adaptaciju postojećih, odnosno obezbedi nove prostorije za policijsko zadržavanje u skladu sa važećim standardima.

2. **Ministarstvo unutrašnjih poslova** treba da uskladi pojedine odredbe Uputstva o postupanju prema dovedenim i zadržanim licima sa važećim propisima i standardima.

3. **Ministarstvo unutrašnjih poslova** treba da organizuje obuke za policijske službenike svih policijskih uprava u Republici Srbiji o postupanju prema licima sa mentalnim smetnjama.

Izvršenje mere pritvora i kazne zatvora

1. **Uprava za izvršenje krivičnih sankcija** treba da nastavi sa aktivnostima usklađivanja smeštajnih uslova u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija sa važećim standardima.

2. **Zavodi za izvršenje krivičnih sankcija** treba da svim licima na izvršenju kazne zatvora i mere pritvora omoguće da raspoloživo vreme tokom dana provode van spavaonice, u zajedničkim prostorijama sa drugim osuđennicima, odnosno sa drugim pritvorenicima sa kojima im odlukom suda nije zabranjen kontakt.

3. **Zavodi za izvršenje krivičnih sankcija** treba da nastave sa unapređivanjem radnog angažovanja lica na izvršenju kazne zatvora i mere pritvora.

4. **Zavodi za izvršenje krivičnih sankcija** treba da obezbede dovoljan broj zdravstvenih radnika, naročito lekara, potrebne količine lekova i terapije i unapredi pružanje zdravstvene zaštite.

5. **Uprava za izvršenje krivičnih sankcija** treba da unapredi sprovođenje alternativnih sankcija u Republici Srbiji.

6. **Uprava za izvršenje krivičnih sankcija** treba da obezbedi da lica sa mentalnim smetnjama koja izdržavaju kaznu zatvora budu izmeštena iz redovnog zatvorskog režima i da im se u stacionarnoj zdravstvenoj jedinici unutar zavoda, Specijalnoj zatvorskoj bolnici ili drugoj odgovarajućoj zdravstvenoj ustanovi pruži zdravstvena zaštita primerena njihovoj bolesti i potrebi za lečenjem.

7. **Ministarstvo pravde** treba da preduzme mere iz svoje nadležnosti u cilju donošenja propisa kojima će se omogućiti da se izvršenje kazne zatvora prema ženama i maloletnicima, kao i vaspitne mere upućivanja u vaspitno-popravni dom, sprovodi u više ustanova.

8. **Ministarstvo pravde** treba da preduzme potrebne mere da Odeljenje za nadzor postane poseban organizacioni deo tog ministarstva, van Uprave za izvršenje krivičnih sankcija.

9. **Ministarstvo pravde** treba da preduzme potrebne mere da službe za zdravstvenu zaštitu lica lišenih slobode u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija postanu organizacioni deo Ministarstva zdravlja.

10. **Uprava za izvršenje krivičnih sankcija** treba da omogući pritvorenima radno angažovanje i uključivanje u socijalne i kulturne aktivnosti.

Psihijatrijske ustanove i ustanove socijalne zaštite domskog tipa

1. **Ministarstvo zdravlja** treba, bez daljih odlaganja, da sprovede sve potrebne aktivnosti usmerene na racionalizaciju službi u sekundarnim i tercijarnim psihijatrijskim institucijama, fokusiranje lečenja lica sa mentalnim smetnjama na dnevne bolnice i dispanzersko lečenje, odnosno da obezbedi da se formiraju posebne organizacione jedinice koje obavljaju poslove zaštite mentalnog zdravlja u zajednici.

2. **Ministarstvo zdravlja** treba da izmeni Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama, i to odredbe koje se odnose na procedure dobrovoljne i prinudne hospitalizacije; ulogu policije u odnosu na lica sa mentalnim smetnjama; fizičko sputavanje; a naročito odredaba kojima je predviđena mera izolacije pacijenata. U skladu sa tim potrebno je izmeniti i Pravilnik o bližim uslovima za primenu fizičkog sputavanja i izolacije lica sa mentalnim smetnjama koja se nalaze na lečenju u psihijatrijskim ustanovama.

3. **Ministarstvo zdravlja** treba da preduzme mere u cilju adaptacije pojedinih smeštajnih kapaciteta u velikim psihijatrijskim bolnicama.

4. **Ministarstvo zdravlja** treba da preduzme mere u cilju upošljavanja dovoljnog broja medicinskog osoblja (medicinskih tehničara i lekara psihijatarata) i radnih terapeuta, kako bi pružanje usluga zdravstvene zaštite podiglo na viši nivo i poboljšalo aktivnosti psihosocijalne rehabilitacije.

5. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** treba da, u koordinaciji sa drugim nadležnim organima, sprovede sistemske aktivnosti u cilju deinstitucionalizacije, odnosno stvaranja uslova za zbrinjavanje i podršku osobama sa intelektualnim i mentalnim teškoćama (i njihovim porodicama) u lokalnoj zajednici.

6. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** treba da preduzme mere iz svoje nadležnosti u cilju donošenja propisa kojim će se urediti uslovi i postupak ograničavanja slobode kretanja i fizičkog sputavanja korisnika smeštenih u ustanovama socijalne zaštite domskog tipa.

Postupanje prema izbeglicama/migrantima

1. **Vlada** treba da sačini Plan zbrinjavanja izbeglica/migranta koji su zatečeni ili vraćeni u Srbiju; Plan postupanja prema onima kojima nije odobrena zaštita u Srbiji; kao i Plan integracije onih kojima je odobren azil u Srbiji.

2. **Ministarstvo unutrašnjih poslova** treba da preduzme sve raspoložive mere u cilju izmeštanja Kancelarije za azil izmesti van Uprave granične policije.

3. **Ministarstvo unutrašnjih poslova** treba da uspostavi efikasan sistem azila.

4. **Ministarstvo unutrašnjih poslova i Komesarijat za izbeglice i migracije** treba da preduzmu mere da obezbede prevoz ranjivih kategorija izbeglica/migranata od mesta prelaska granice do najbližeg prihvatnog centra, gde će im biti pružena humanitarna pomoć.

5. **Ministarstvo unutrašnjih poslova** treba da preduzme mere kako bi policijski službenici fotografisali sve maloletnike bez pratnje kada im izdaju potvrde o izraženoj nameri za traženje azila, a takođe u navedene potvrde, u delu „ostali podaci i napomene“, unosili ime i prezime lica sa kojim su u pratnji, kao i broj potvrde koje su izdate ovim licima.

Resor državne uprave

1. **Narodna skupština** treba da razmotri Kodeks dobre uprave koji je Zaštitnik građana uputio 2010. godine.
2. **Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave** treba da proces „racionalizacije javne uprave“ sprovodi na transparentan, jasan i nedvosmislen način, kako bi javnost bila upoznata sa očekivanim pozitivnim efektima predloženih rešenja.
3. **Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave** treba da preduzme konkretne aktivnosti i mere s ciljem postizanja profesionalizacije i depolitizacije javne uprave i da suštinski sprovodi Strategiju reforme javne uprave.
4. **Ministarstva** treba da u izradi propisa poštuju principe i načela zakonodavne politike utvrđene Rezolucijom Narodne skupštine, kao i pravila za izradu propisa utvrđena Metodologijom izrade propisa koju je Narodna skupština usvojila još 2010. godine.
5. **Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave** treba da preduzme konkretne aktivnosti radi podizanja svesti zaposlenih o principima dobre uprave i uspostavljanja efikasnog mehanizma koji bi doveo do preduzimanja i snošenja odgovornosti zaposlenih u javnom sektoru, zbog kršenja prava građana.
6. **Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave** treba da ostavi primeren vremenski period za razmatranje predloženih nacrtu zakona i ostalih propisa, kako bi u potpunosti bili sagledani svi nedostaci predloženih rešenja kojima se na sistemski način uređuje oblast javnog sektora.
7. **Nadležni državni organi** treba da efikasno međusobno sarađuju i razmenjuju podatke u postupcima rešavanja o pravima, obavezama i pravnim interesima građana, i da obavezu pribavljanja podatka od organa javne vlasti ne prevladaju na građane, kako bi građani pravovaljano ostvarivali prava garantovana Ustavom i zakonom i kako bi se sačuvao javni interes.
8. **Vlada** treba da konačno obezbedi službenu upotrebu srpskog jezika i ćirilskog pisma u radu javne administracije;
9. **Vlada** treba da razmotri potrebu i način na koji će bliže urediti službenu upotrebu latiničnog pisma, u skladu sa Ustavom.
10. **Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu** treba da razmotri Inicijativu Zaštitnika građana za izmene i dopune Zakona o Zaštitniku građana i Nacrt zakona uputi Vladi radi utvrđivanja Predloga zakona i upućivanja Narodnoj skupštini na donošenje.

Resor lokalne samouprave

1. **Jedinice lokalne samouprave** treba da informišu građane o njihovim pravima i načinima kako da ih ostvare, kao i da ih obaveštavaju o mogućnostima podnošenja pritužbe ukoliko su nezadovoljni postupanjem zaposlenih u organima jedinice lokalne samouprave.
2. **Jedinice lokalne samouprave** treba da u svom budućem radu vode računa o efikasnijem postupanju po zahtevima, dopisima, prijavama i pritužbama građana, te da po istim postupaju u zakonom propisanim rokovima.
3. **Jedinice lokalne samouprave** treba da blagovremeno, efikasno i ekonomično sprovode izvršenja sopstvenih odluka.
4. **Jedinice lokalne samouprave** treba da se u većoj meri angažuju u rešavanju komunalnih problema sa kojima se suočavaju građani na njihovim područjima.
5. **Jedinice lokalne samouprave** treba da preduzmu sve potrebne mere i radnje kako bi organizovale svoj rad na efikasan način koji će obezbediti brzo, lako i potpuno ostvarivanje Ustavom i zakonom zagarantovanih prava građana.

6. **Jedinice lokalne samouprave** treba da preduzmu sve raspoložive aktivnosti s ciljem bolje organizacije poslova na zaštiti od elementarnih nepogoda, uključujući sprovođenje inspekcijskih nadzora i usklađivanja i usmeravanje rada svojih organa, javnih preduzeća ili organizacija čiji je osnivač, kao i da obezbedi sve potrebne uslove da se u što kraćem mogućem roku otklone ili ublaže sve štete posledica koje trpi lokalno stanovništvo usled propusta u radu lokalnih organa.

7. **Jedinice lokalne samouprave** treba da se postaraju i da preduzmu konkretne aktivnosti za ubuduće, bez daljih odlaganja i opravdanja, s ciljem da lokalne inspekcijske službe postignu viši stepen saradnje u radu kako međusobno tako i s drugim nadležnim organima i organizacijama.

8. **Jedinice lokalne samouprave** treba da preuzmu odgovornost za nekvalitetno i neefikasno vršenje svojih i poverenih nadležnosti, da građanima nadoknade štetu usled grubih propusta u radu svojih organa, kao i da preduzmu odgovarajuće aktivnosti na utvrđivanju pojedinačne odgovornosti zaposlenih i odgovornih lica za propuste u radu.

Resor prosvete i nauke

1. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da obezbedi da se na sve zahteve građana upućene Ministarstvu, ustanovama obrazovanja i vaspitanja i visokoškolskim ustanovama odgovara blagovremeno, efikasno i u zakonom propisanim rokovima.
2. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da obezbedi blagovremeno i efikasno postupanje prosvetnih inspektora.
3. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da obezbedi i uspostavi efikasan sistem za redovno i blagovremeno ispunjavanje obaveza ustanovama obrazovanja i vaspitanja, kao i obaveza koje Republika Srbija i jedinice lokalne samouprave imaju prema ustanovama obrazovanja i vaspitanja, a kako ne bi dolazilo do blokade poslovnih računa, odnosno kako bi se isti u slučaju blokade brzo i efikasno deblokirali.
4. **Ministarstvo prosvete nauke i tehnološkog razvoja** treba da utvrdi jedinstveni Nacionalni okvir kvalifikacija.
5. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da preduzme sve mere kako bi se unapredio položaj prosvetnih radnika, kvalitet obrazovanja i ostvarivanje i zaštitu prava učenika.
6. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i visokoškolske ustanove** treba da preduzmu mere u cilju informisanja studenata o njihovim pravima i mehanizmima zaštite istih.
7. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da intenzivira rad na potpunom uvođenju načela inkluzivnog obrazovanja u sve nivoe obrazovnog procesa.
8. **Ministar prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da donese pravilnik kojim će se urediti polaganje ispita i sticanje licence za direktore ustanova obrazovanja i vaspitanja.
9. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i Nacionalni savet za visoko obrazovanje** treba da obezbede objektivnu, sadržajnu i autoritativnu spoljašnju kontrolu rada visokoškolskih ustanova kada one dodeljuju stručne, akademske i naučne nazive, odnosno zvanja i vrše druga javna ovlašćenja, odnosno primenjuju zakone i na zakonima zasnovane propise.
10. **Nacionalni savet za visoko obrazovanje** treba da obezbedi da Komisija za akreditaciju i proveru kvaliteta obrazovanja postupi po preporukama Zaštitnika građana.

Resor kulture i informisanje

1. **Ministarstvo kulture i informisanja i Regulatorno telo za elektronske medije** treba da, odmah po saznanju o mogućem kršenju zakona od strane pisanih i elektronskim medija, preduzimaju zakonom predviđene mere u cilju zaštite prava građana i sankcionisanja nezakonitog postupanja.

Resor omladine i sport

1. **Ministarstvo omladine i sporta, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da uspostave adekvatne mehanizme za informisanje mladih i usluge i službe za prevenciju i podršku mladima u borbi protiv bolesti zavisnosti i svih oblika nasilja, odnosno zaštite mentalnog i reproduktivnog zdravlja.
2. **Ministarstvo zdravlja** treba da obezbedi da se mlade osobe, kao posebno osetljiva populacija, zdravstveno osiguravaju kao članovi porodice osiguranika, odnosno na teret budžeta Republike Srbije, kada ne mogu biti osigurani po drugim osnovima.

3. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da intenzivira aktivnosti kako bi što većem broju mladih bilo dostupno visoko obrazovanje.
4. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da intenzivira aktivnosti kako bi srednje i visoko obrazovanje učinio dostupnim mladima iz osetljivih društvenih grupa.
5. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da intenzivira aktivnosti na primeni načela inkluzivnog obrazovanja u svim nivoima obrazovnog procesa, uključujući i visoko obrazovanje.
6. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** treba da preduzmu sve neophodne mere kako bi se unapredio položaj i poboljšali uslovi za studiranje i život studenata sa hendikepom.
7. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstvo omladine i sporta i Nacionalna služba za zapošljavanje** treba da donesu celovite programe za zapošljavanje i stručno usavršavanje mladih.
8. **Ministarstvo omladine i sporta** treba da pripremi izmene Zakona o sportu kako bi se obezbedile usluge zdravstvene zaštite maloletnim sportistima u punom obimu, u skladu sa Mišljenjem Zaštitnika građana.
9. **Ministarstvo omladine i sporta** treba da pripremi izmene Zakona o sportu kojim bi se propisale obaveze registratora prilikom registrovanja sportskih organizacija, u skladu sa Mišljenjem Zaštitnika građana.

Resor zdravlja

1. **Ministarstvo zdravlja** treba da inicira i u saradnji sa drugim državnim organima, omogućiti brže osnivanje i otpočinjanje sa radom javne banke ćelija i tkiva.
2. **Ministarstvo zdravlja** treba da donese neophodne propise i obezbedi preuslove za sprovođenje Zakona o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva.
3. **Ministarstvo zdravlja** treba da, u saradnji sa drugim organima, preduzme odgovarajuće mere u cilju unapređivanja postupka javnih nabavki u zdravstvenim ustanovama, radi obezbeđivanja najvišeg mogućeg kvaliteta zdravstvene zaštite.
4. **Ministarstvo zdravlja** treba da obezbedi nesmetano vršenje inspeksijskog nadzora u svim zdravstvenim ustanovama koje su obuhvaćene Planom mreže zdravstvenih ustanova, kao i u privatnoj praksi.
5. **Ministarstvo zdravlja i Republički fond za zdravstveno osiguranje** treba da obezbede bolju informisanost pacijenata/osiguranika o njihovim pravima i obavezama iz zdravstvenog osiguranja i zdravstvene zaštite.
6. **Republički fond za zdravstveno osiguranje i Poreska uprava** treba da ažurno postupaju i efikasno sarađuju u vršenju poslova iz svoje nadležnosti u oblasti obaveznog socijalnog osiguranja, a u skladu sa svojim već postojećim zakonskim obavezama.
7. **Ministarstvo zdravlja i organi jedinica lokalne samouprave** treba da obezbede nesmetano funkcionisanje savetnika za zaštitu prava pacijenata i saveta za zdravlje i da preduzmu sve potrebne mere kako bi im se obezbedili svi neophodni uslovi za rad.
8. **Ministarstvo zdravlja** treba da preduzme sve radnje za koje je ovlašćeno i da sarađuje sa drugim organima u cilju vršenja poslova određenih Zakonom o pravima pacijenata.
9. **Ministarstvo zdravlja** treba da sprovodi redovne periodične analize efekata primene Zakona o pravima pacijenata, u cilju efikasnog i zakonitog ostvarivanja prava pacijenata i unapređivanja rada mehanizama za zaštitu njihovih prava.

Resor socijalne zaštite

1. **Narodna skupština** treba da razmotri predloge zakona o izmenama i dopunama Zakona o radu i Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, koje je podneo Zaštitnik građana.
2. **Vlada** treba da pripremi i Narodnoj skupštini dostavi na usvajanje Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, u skladu sa Inicijativom Zaštitnika građana.
3. **Vlada** treba da pripremi i Narodnoj skupštini dostavi na usvajanje predlog zakona kojim će se jasno i precizno urediti obaveze i odgovornosti i međusobni odnosi nosilaca stambene politike i način finansiranja socijalnog stanovanja.
4. **Vlada** treba da obezbedi (ponovo) uspostavljanje i razvijanje usluga socijalne zaštite.
5. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** treba da obezbedi da rešenja o pravima iz oblasti socijalne zaštite budu jasna, potpuno i argumentovano obrazložena, strankama razumljiva i da sadrže sve zakonom predviđene elemente.
6. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Republički zavod za socijalnu zaštitu** treba da obezbede različite oblike obuka i stručnog usavršavanja za zaposlene.

Resor penzijskog i invalidskog osiguranja

1. **Fond PIO** treba da preuzme odgovornost za neuplaćene doprinose za penzijsko i invalidsko osiguranje u periodu kada je kontrola njihove uplate bila u njegovoj nadležnosti, a poslodavac otišao u stečaj.
2. **Fond PIO i Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** treba da zajednički pripreme predlog za izmene i dopune Zakona o penzijsko invalidskom osiguranju kojim bi se rešio problem ograničavanja, odnosno umanjenja prava građana iz oblasti penzijsko-invalidskog osiguranja zbog neefikasnog uređenja i funkcionisanja sistema koji obezbeđuje kontrolu izvršenja obaveze poslodavaca na uplatu doprinosa za socijalno osiguranje.
3. **Fond PIO** treba da ostvari delotvornu i efikasnu saradnju sa ostalim organizacijama obaveznog socijalnog osiguranja i **Poreskom upravom** u cilju razmene podataka o uplaćenim doprinosima.
4. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja u saradnji sa Fondom PIO** treba da pripremi izmene postojećeg normativnog okvira kako bi se uspostavio delotvorni mehanizam za prevazilaženje problema u vezi sa obavezivanjem građana na uplatu doprinosa po osnovu obavljanja poljoprivredne delatnosti, u slučajevima kada oni nisu na zakonom propisani način prijavljeni na navedeno osiguranje.
5. **Fond PIO** treba da na transparentan, jasan i nedvosmislen način predoči vojnim penzionerima posledice primene Zaključka Vlade o usklađivanju penzija korisnicima vojnih penzija, odnosno o tome da li je stav Ustavnog suda o potrebi usklađivanja vojnih penzija i njihovo prevođenje u potpunosti ispoštovan.
6. **Fond PIO** treba i dalje da preduzima aktivnosti u cilju poboljšanja rada, ažurnijeg vođenja matične evidencije i efikasnijeg postupanja po zahtevima građana za ostvarivanje prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, blagovremeno postupanje po izjavljenim žalbama, uz unapređivanje međusobne saradnje filijala i efikasnije saradnje sa inostranim fondovima.
7. **Fond PIO** treba da obezbedi da sve njegove organizacione jedinice dosledno postupaju u skladu sa, zakonom, i unutrašnjim aktima Fonda PIO (instrukcijama, uputstvima...).

8. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** treba da vrši nadzor nad zakonitošću rada i akata Fonda PIO u vezi sa preporukama koje je Zaštitnik građana uputio Fondu PIO.

Resor rada

1. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** treba da pripremi zakon kojim će se ublažiti rigidnost postojećih rešenja i dati više vremena nezaposlenim licima da izvrše svoju obavezu javljanja Nacionalnoj službi za zapošljavanje.
2. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** treba da vodi konstantan socijalni dijalog sa predstavnicima zaposlenih i poslodavaca u cilju stvaranja uslova za dostojanstven rad.
3. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstvo omladine i sporta i Nacionalna služba za zapošljavanje** treba da donesu celovite programe za zapošljavanje, obrazovanje i stručno osposobljavanje nezaposlenih.
4. **Poreska uprava, Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Republički fond za zdravstveno osiguranje i Inspektorat rada** treba da ostvare delotvornu, pravovremenu i efikasnu saradnju i ažurno razmenjuju informacije koje se tiču prava zaposlenih po osnovu rada.
5. **Nacionalna služba za zapošljavanje** treba da donese akte kojima će urediti postupak sprovođenja javnog konkursa za izbor direktora filijala.
6. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Inspektorat za rad,** treba da donosi rešenja o pravima i obavezama na osnovu svih relevantnih činjenica, savesne i brižljive ocene dokaza i uz doslednu primenu Zakona o opštem upravnom postupku.
7. **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, u saradnji sa Nacionalnom službom za zapošljavanje i Republičkim fondom za penzijsko i invalidsko osiguranje** treba da pronađe rešenje za građane koji su ostali bez primanja iz razloga što im je prestalo pravo na novčanu naknadu, a zbog izmena Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, nisu u mogućnosti da ostvare pravo na penziju.

Resor unutrašnjih poslova

1. **Ministarstvo unutrašnjih poslova** treba da pripremi Nacrt zakona kojim bi se uredila sadržina Upitnika o identifikacionim podacima koji se prikupljaju u postupku bezbednosne provere.
2. **Ministarstvo unutrašnjih poslova** treba dalje da razvija i jača mehanizme kontrole rada, postupanje komisija za pritužbe po pritužbama građana i postupanje Sektora unutrašnje kontrole.
3. **Ministarstvo unutrašnjih poslova** treba da unapredi rad tako što će u obrazloženjima rešenja navoditi činjenice koje su bile odlučne za donetu odluku.
4. **Ministarstvo unutrašnjih poslova** treba da unapredi svoj rad tako što će ažurnije, odnosno bez odlaganja postupati po molbama građana za zasnivanje radnog odnosa, posebno u slučajevima kada su godine starosti jedan od uslova za zasnivanje radnog odnosa.

Resor finansija

1. **Republika Srbija** treba da propiše postupak ostvarivanja prava i opredeli potrebna sredstva za ispunjavanje obaveza koje proističu iz Presude Velikog veća Evropskog suda za ljudska prava po predstavci Ališić i dr, koja se odnosi na ostvarivanje prava po osnovu tzv. „stare devizne štednje“.

2. **Poreska uprava** treba da se stara da svi građani kojima je neblagovremeno utvrđena obaveza po osnovu „solidarnog poreza“ budu obeštećeni u skladu sa preporukama Zaštitnika građana.
3. **Poreska uprava** prilikom opredeljivanja za način dostavljanja poreskih akata treba da postupa sa naročitom pažnjom, uz svest o opravdanim interesima građana da budu upoznati sa sadržinom upućenih akata.
4. **Poreska uprava** treba da unapredi sistem utvrđivanja poreza na registrovano oružje i da ostvaruje svrsishodniju saradnju sa Ministarstvom unutrašnjih poslova, kako ne bi dolazilo do neosnovanog zaduživanja građana.
5. **Poreska uprava** treba u kadrovskom smislu da ojača regionalna odeljenja za drugostepeni postupak u Beogradu, Novom Sadu, Kragujevcu i Nišu, kako bi se stvorili uslovi za odlučivanje o žalbama u zakonskom roku.
6. **Ministarstvo finansija**, a naročito **Uprava carina**, kao organ u sastavu, treba da unaprede ostvarivanje pisane komunikacije sa građanima što, između ostalog, podrazumeva doslednu primenu propisa o državnoj upravi, kancelarijskom poslovanju, pravilnu kvalifikaciju primljenih podnesaka i blagovremeno dostavljanje pisanih odgovora podnosiocima.
7. **Jedinice lokalne samouprave** prilikom planiranja izvornih prihoda treba da vode računa o ekonomskom stanju i materijalnim prilikama poreskih obveznika, a **lokalne poreske administracije** treba da posvete više pažnje ostvarivanju pisane komunikacije sa građanima i pravilnom odlučivanju o njihovim zahtevima.

Resor privrede

1. **Vlada i Ministarstvo privrede** treba da što hitnije pronađu i počnu da primenjuju najbolji model za isplatu potraživanja evidentiranih u skladu sa Uredbom o evidentiranju dospelih neizmirenih obaveza društvenih preduzeća po izvršnim presudama za potraživanja iz radnih odnosa.
2. **Ministarstvo privrede** treba da nastavi sa radom na reformisanju stečajnog zakonodavstva, kako bi pronašla model kojim će biti obezbeđena najpotpunija i najefikasnija kontrola rada stečajnih upravnika tokom sprovođenja stečajnog postupka.
3. **Ministarstvo privrede** treba da preduzme odgovarajuće mere i aktivnosti da se proces privatizacije u privrednim društvima u kojima nije završen što pre i na što je moguće bolji način okonča.
4. **Agencija za privredne registre** treba da u svom radu počne da primenjuje odredbe Zakona o privrednim društvima koje se odnose na pokretanje i vođenje postupka prinudne likvidacije.

Resor pravde

1. **Ministarstvo pravde** treba da ubrza rad na pripremi Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.
2. **Ministarstvo pravde** treba da donese akt kojim se određuje sastav Komisije za rehabilitaciono obeštećenje i bliže uređuje njen rad.
3. **Ministarstvo pravde** treba da preduzme aktivnosti iz svoje nadležnosti utvrđene Zakonom o pravobranilaštvu povodom donošenja Pravilnika o upravi u Državnom pravobranilaštvu.
4. **Ministarstvo pravde** treba, da kroz unapređenje, između ostalog i pravnog okvira kojim je regulisano vršenje nadzora nad postupanjem sudova po pritužbama građana, obezbedi, u skladu sa stvorenim očekivanjima građana, funkcionalnost vršenja nadzora.

Resor odbrane

1. **Ministarstvo odbrane i Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** treba efikasno da sarađuju u rešavanju problema utvrđivanja visine penzije profesionalnih pripadnika Vojske Srbije u slučajevima „neposedovanja kartica o visini ličnog dohotka“.
2. **Ministarstvo odbrane** u saradnji sa **Ministarstvom za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** treba da, izmenom postojećeg normativnog okvira, uspostavi delotvorni mehanizam za prevazilaženje problema za utvrđivanje visine penzije profesionalnih vojnih lica kada Ministarstvo odbrane i Vojska Srbije ne raspolažu podacima o visini ličnog dohotka.
3. **Ministarstvo odbrane** treba da uskladi odredbe Pravila o vojnoj disciplini i Zakonika o krivičnom postupku kojima se uređuje postupanje po žalbi koju je izjavilo lice kome je izrečena disciplinska mera, poštujući institut zabrane *reformatio in peius*.
4. **Ministarstvo odbrane** treba da podzakonskim aktom propiše jasnu i unapred poznatu proceduru za ostvarivanje prava profesionalnih vojnih lica na specijalističke preglede u skladu sa zakonom.
5. **Ministarstvo odbrane** treba da preduzme sve aktivnosti da u saradnji sa nadležnim organima omogući edukaciju zaposlenih određenih za postupanje po zahtevima za zaštitu od zlostavljanja na radu.

Građevinarstvo, saobraćaj i infrastruktura

1. Obezbediti dovoljno sredstava u budžetima na svim nivoima za administrativno izvršenje rešenja o rušenju bespravnih objekata:
 - **Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture i Ministarstvo finansija** treba da, u pripremi Zakona o budžetu, predvide odgovarajući obim finansijskih sredstava za obavljanje poverenih poslova od strane jedinica lokalne samouprave za sprovođenje izvršenja rešenja o uklanjanju bespravno izgrađenih objekata, izgrađenih nakon stupanja na snagu Zakona o ozakonjenju objekata i rešenja o rušenju nakon okončanih postupaka ozakonjenja, čime bi se dosledno stalo na put bespravnoj gradnji;
 - **Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture** treba da u fazi pripreme budžeta Republike Srbije predloži dovoljno sredstava za rušenje bespravno izgrađenih objekata koji su u nadležnosti ovog Ministarstva;
 - **Jedinice lokalne samouprave** trebalo bi da prilikom usvajanja i rebalansa budžeta obezbede dovoljan iznos sredstava za administrativno izvršenje rešenja predviđenih planom i programom rušenja nelegalno izgrađenih objekata.
2. **Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture** treba da obezbedi da započeti procesi u oblasti planiranja i izgradnje i oblasti ozakonjenja objekata, budu sprovedeni u zakonskim okvirima i rokovima.
3. **Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture** treba da efikasno vrši svoju nadzornu funkciju nad primenom Zakona o ozakonjenju i da instrukcijama usmerava organizaciju poslova i način rada lokalnih samouprava.
4. **Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture**, treba da kroz reorganizaciju, zapošljavanje novih službenika i stručno usavršavanje zaposlenih doprinese povećanju nivoa stručnosti, depolitizaciji kadra i suzbijanju korupcije.
5. **Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture** treba da, u cilju jačanja preventivne funkcije građevinske inspekcije promenu pravnog okvira prati većim angažovanjem kroz: povećanu kontrolu rada lokalnih inspekcija, uspostavljanje efikasnog mehanizma za sprovođenja naloga izdatih u inspeksijskom nadzoru, pravilno raspoređivanje

i usmeravanje inspekcijskih resursa, primenu i izricanje adekvatnih sankcija u slučajevima nezakonitog postupanja inspektora, uspostavljanje jasnog sistema vrednovanja rada inspektora koje nije zasnovano na broju sprovedenih kontrola i izrečenih mera, već na efikasnosti u sprečavanju nastanka negativnih posledica nezakonitosti i nepravilnosti.

6. **Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture** u saradnji sa drugim nadležnim organima treba da ulože dodatne napore kako bi Republika Srbija konačno okončala proces uvođenja bespravnih objekata u legalne tokove.

7. **Jedinice lokalne samouprave**, treba da formiraju odgovarajuće organizacione jedinice nadležne za izvršenje rešenja o rušenju, tamo gde one još uvek nisu formirane.

8. **Jedinice lokalne samouprave** treba da blagovremeno sprovode postupke javnih nabavki za izvođenje radova na rušenju objekata, a poziv za podnošenje ponuda treba da bude transparentan.

9. **Jedinice lokalne samouprave** treba da, u rokovima i po jasnim kriterijumima, donose Plan i program rušenja objekata i da ga se dosledno pridržavaju.

10. **Jedinice lokalne samouprave** treba da na transparentan, tačan i precizan način obaveštavaju o mogućnostima obraćanja Antikorupcijskom timu Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture i podnošenja pritužbe na rad i nesavestan odnos zaposlenih, kao i drugim pravima u slučaju nesavesnog postupanja službenika.

Resor katastra nepokretnosti

1. **Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture**, uz aktivno učešće **Republičkog geodetskog zavoda**, treba da omogući građanima nesmetano pribavljanje dokumenata kojima se dokazuje osnov za promene izvršene na nepokretnostima i to tako što će preduzeti odgovarajuće mere i aktivnosti kako bi se konačno objedinili zemljišno – knjižni ulošci i zbirke isprava iz perioda dok su na snazi bile zemljišne knjige.

2. **Republički geodetski zavod** treba da razmotri mogućnost angažovanja potrebnog broja izvršilaca ili sprovede izmene u organizaciji rada, kako bi obezbedio da službe za katastar nepokretnosti na kvalitetan način i u zakonom propisanim rokovima vrše poslove iz svoje nadležnosti.

3. **Republički geodetski zavod** treba da, u skladu sa usvojenim izmenama Zakona o državnom katastru i premeru, preduzme neophodne mere iz svoje nadležnosti u cilju uspostavljanja mehanizma efikasnog i blagovremenog postupanja po izjavljenim žalbama, u skladu sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku.

Resor elementarnih nepogoda

1. **Vlada** treba što pre da predloži usvajanje zakona kojim bi se obezbedilo poboljšanje, jačanje i širenje sistema za odbranu od elementarnih nepogoda (Predlog zakona o upravljanju rizicima od elementarnih nepogoda).

2. **Kancelarija za upravljanje javnim ulaganjima** treba da preduzme sve potrebne mere u cilju efikasnijeg sprovođenja postupaka sanacija klizišta.

3. **Jedinice lokalne samouprave** treba da predvide u budžetu veći obim finansijskih sredstava za sanaciju štete nastale usled elementarnih nepogoda manjeg obima, u nedostatku propisa koji državu na to obavezuju.

Resor restitucije

1. **Republika Srbija** treba da prihvati odgovornost za neadekvatno čuvanje arhivske građane zbog čega građani u postupku restitucije trpe štetu u vidu nemogućnosti pribavljanja neophodnih dokumenata, te predloži način na koji bi taj nedostatak bio otklonjen (izmenama zakona kojima bi se predvideo neki supsidijaran način kao dokaz o oduzetoj imovini).

2. **Vlada** treba da u što kraćem roku usvoji napred navedene izmene Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju i uputi ga Narodnoj skupštini na usvajanje.
3. **Ministarstvo pravde u saradnji sa Agencijom za restituciju i drugim nadležnim organima** treba da sagleda postojeći zakonski okvir, kadrovske i tehničke kapacitete Agencije za restituciju, te na osnovu toga predloži izmene propisa kojima bi se precizno regulisalo pitanje sprovođenja izvršenja rešenja o vraćanju imovine i preduzme druge potrebne mere.
4. **Agencija za restituciju** treba da uvede obaveznu praksu donošenja delimičnih rešenja nakon što utvrdi da u pokrenutom postupku nema uslova za naturalnu restituciju, ali da su ispunjeni uslovi za obeštećenje.
5. **Agencija za restituciju** treba da ima proaktivniji odnos u kompleksnijim postupcima koji zahtevaju ne samo prikupljanje podataka od drugih organa, već i njihovo aktivno učestvovanje prilikom utvrđivanja imovine koja može biti predmet vraćanja i obeštećenja.

Resor energetike i rudarstva

1. **Vlada** treba da donese Preventivni akcioni plan radi obezbeđivanja sigurnosti snabdevanja prirodnim gasom, kao i Krizni plan radi obezbeđivanja sigurnosti snabdevanja prirodnim gasom.
2. **Ministarstvo rudarstva i energetike u saradnji sa Agencijom za energetiku** treba da izvrši izmene podzakonskih akata, odnosno donese nove podzakonske akte kojima će se omogućiti primena svih odredaba Zakona o energetici.
3. **Ministarstvo rudarstva i energetike, Agencija za energetiku, Javno preduzeće „Elektroprivreda Srbije“ i sa njim povezana privredna društva**, treba da postupe po preporukama koje je Zaštitnik građana uputio u svom Posebnom izveštaju „Problemi u ostvarivanju prava potrošača – kupaca električne energije sa preporukama“.

Resor zaštite potrošača

1. **Vlada** treba da donese programe zaštite ugroženih kategorija potrošača u uslugama od opšteg ekonomskog interesa (Nacionalni program zaštite ugroženih potrošača).

Resor poljoprivrede i zaštite životne sredine

1. **Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine i Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture** treba da zajednički preduzmu mere u cilju donošenja zakonskih ili podzakonskih propisa koji regulišu kvalitet građevinskog materijala u cilju zaštite životne sredine.
2. **Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine i Ministarstvo zdravlja** treba da zajednički preduzmu mere u cilju donošenja zakonskih ili podzakonskih propisa koji regulišu kvalitet vazduha u zatvorenom prostoru (rezidencijalnom i nerezidencijalnom), shodno propisima Evropske unije i međunarodnim standardima.
3. **Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine** treba da preduzme sve mere u cilju donošenja nedostajućih strategija i planskih dokumenata iz oblasti zaštite životne sredine, poput nacionalnih planova za upravljanje različitim tokovima otpada (izuzev ambalažnog otpada), strategije upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije, plana upravljanja vodama, strategije zaštite vazduha, planova kvaliteta vazduha, itd.
4. **Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine** treba da preduzme mere u cilju unapređenja rešenja u Zakonu o zaštiti od buke u životnoj sredini, odnosno preciziranja metoda i načina kontrole buke, kao i ovlašćenja inspektora za zaštitu životne sredine kada je u pitanju buka iz ugostiteljskih objekata.
5. **Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine** treba u najkraćem mogućem roku da donese odluke po zahtevima stranaka za ustanovljavanje lovišta ili davanje prava na gazdovanje lovištem.

6. **Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine** treba da obezbedi da jedinice lokalne samouprave koje na svojoj teritoriji još uvek nisu obezbedile zoohigijensku službu i prihvatilište za napuštene životinje, ili su propustile da donesu Program kontrole i smanjenja populacije napuštenih pasa i mačaka, u što kraćem roku isprave ove propuste.

7. **Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine** treba da sagleda značaj i svrsishodnost izgradnje visokonaponskog dalekovoda u Vinči u zoni povećane osetljivosti, odnosno u neposrednoj blizini škole i obdaništa, rukovodeći se pravičnošću i proklamovanim principima zaštite od nejonizujućih zračenja.

8. **Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine i Ministarstvo zdravlja** treba da postupe po preporukama Zaštitnika građana upućenim radi otklanjanja izvora zagađenja i uspostavljanja stalnog nadzora zagađenosti vazduha, vode i zemljišta u mestu Zajačar.

Resor bezbednosti

1. **Narodna skupština**, preko svojih radnih tela, treba da vrši pravovremenu, objektivnu i nepristrasnu kontrolu rada službi bezbednosti, kao i da na tom planu ostvari kvalitetnu saradnju sa drugim spoljašnjim kontrolnim mehanizmima.

2. **Službe bezbednosti** treba da budu profesionalizovane, depolitizovane i podvrgnute demokratskoj i civilnoj kontroli.

3. **Ministarstvo odbrane** mora da poštuje zakonom propisane obaveze u postupcima kontrole koje pokrene Zaštitnik građana, bez obzira na to o kom slučaju se radi.

4. **Službe bezbednosti** treba bez izuzetka da sarađuju sa Zaštitnikom građana, da mu omoguće pristup prostorijama i stave na raspolaganje sve podatke kojima raspolažu, a koji su od značaja za njegovo postupanje, pri čemu treba da se uzdrže od davanja ocena o (ne)ispunjenosti uslova da budu kontrolisane.

5. **Organi unutrašnje kontrole u službama bezbednosti** treba da postupaju zakonito i efikasno, kako bi se blagovremeno sankcionisale nepravilnosti u radu i održalo poverenje pripadnika službi u njihovu samostalnost i profesionalizam.

6. Potrebno je ujediniti postojeće tehničke mogućnosti različitih agencija i Policije u jednu, nacionalnu agenciju, koja bi pružala tehničke usluge presretanja komunikacija i drugih signala svim ovlašćenim korisnicima. Oprema za presretanje komunikacija treba da bude prikupljena od različitih organa i sa različitih mesta na kojima se trenutno nalazi i data na korišćenje toj agenciji, čiji rad mora da bude pod strogom kontrolom. Svako posedovanje opreme za presretanje elektronskih komunikacija, mimo nacionalne agencije, treba da bude kriminalizovano.

7. Potrebno je ujediniti procedure državnih organa prema pružaocima elektronskih komunikacija (provajderima) i njihove obaveze.

8. Potrebno je obezbediti neizbrisivo beleženje pristupa telekomunikacijama, uz sve podatke koji su potrebni da bi se mogla izvršiti naknadna kontrola zakonitosti i pravilnosti pristupa.

9. Potrebno je obezbediti efikasan nadzor nad radom privatnog sektora bezbednosti.

10. Potrebno je kriminalizovati ometanje istrage koju vode nezavisni kontrolni državni organi (Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Agencija za borbu protiv korupcije, Državna revizorska institucija, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti). Bilo koje uznemiravanje, pretnja ili drugi pokušaj da se utiče na pritužioca ili svedoka koji sarađuje sa kontrolnim organima treba takođe da bude krivično delo.

11. Potrebno je obavezati unutrašnje nadzorne mehanizme da o svojim nalazima od značaja za poštovanje ljudskih prava obaveštavaju Zaštitnika građana i druge organe spoljne

kontrole, posebno u slučajevima kada se o njih oglašilo rukovodstvo organa u kojima su obrazovani i kada se radi o ozbiljnim navodnim ili potvrđenim kršenjima ljudskih prava.

12. Potrebno je analizirati sprovođenje Zakona o tajnosti podataka, posebno deklasifikaciju starih dokumenata, te razmotriti potrebu za donošenjem ozbiljnih izmena tog zakona ili donošenje novog zakona, kako bi se obezbedilo ostvarivanje ciljeva zbog kojih je donet.

13. Potrebno je obezbediti podršku kontrolnim organima u jačanju kapaciteta da rukuju poverljivim podacima i čuvaju ih.

14. Potrebno je usvojiti novi zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji kako bi se, između ostalog, obezbedila predvidljivost u upotrebi posebnih mera.

15. Potrebno je razmotriti policijska ovlašćenja obaveštajno/bezbednosnih službi, odnosno njihovu ulogu u krivičnim postupcima.

ANEKS II - LJUDSKI I MATERIJALNI RESURSI

Organizaciona struktura

Za vršenje stručnih i administrativnih poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana, obrazovana je Stručna služba.

Na dan 31. 12. 2015. godine, u Stručnoj službi Zaštitnika građana ukupno je bilo 81 zaposlenih. Na neodređeno vreme zaposleno je 50 državnih službenika, a na određeno vreme 31 državni službenik i nameštenik, od kog broja devet na radnim mestima u kabinetu. Od ukupnog broja zaposlenih 65 obavlja poslove sa visokom, a 16 sa srednjom stručnom spremom. U Stručnoj službi je zaposleno 58 žena i 23 muškarca. Navedenim brojem zaposlenih nisu obuhvaćeni Zaštitnik građana Saša Janković i njegovi zamenici: Miloš Janković, Gordana Stevanović, Robert Sepi i Vladana Jović.

Odlukom Narodne skupštine Republike Srbije RS broj 49 od 16. 11. 2015. godine, data je saglasnost na Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Stručnoj službi Zaštitnika građana broj 48-709/2014 od 22. 10. 2014. godine, koji je doneo Zaštitnik građana.

Do dobijanja saglasnosti na Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Stručnoj službi Zaštitnika građana, u toku 2015. godine, Zaštitnik građana se, zbog povećanog obima posla, u dva navrata obraćao Odboru za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja zahtevom za dobijanje saglasnosti za zasnivanje radnog odnosa sa novim licima i dodatnim radnim angažovanjem u Stručnoj službi (zahtev broj 31-69/15-14121 od 9. 4. 2015. godine i zahtev broj 31-202/15-38085 od 16. 10. 2015. godine). Nakon dobijanja traženih saglasnosti (Zaključak 21 broj: 112-991/15 od 30. 4. 2015. godine i Zaključak 21 broj: 112-2043/15 od 6. 11. 2015. godine) , u skladu sa Kadrovskim planom za 2015. godinu, za koji je dobijena saglasnost Ministarstva finansija broj: 112-01-00044/2015-od 3. 2. 2015. godine, vršena su neophodna angažovanja.

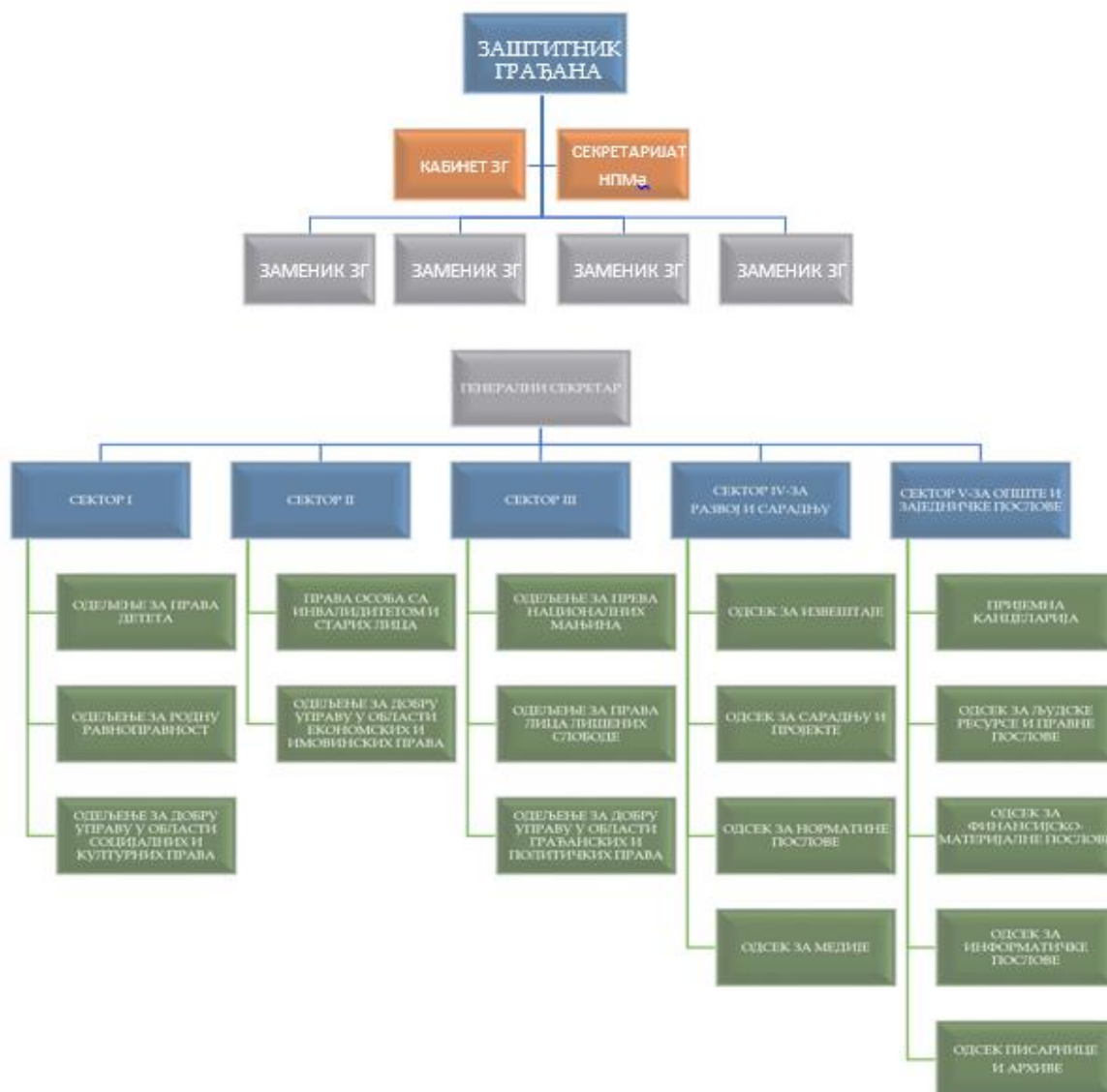
Novim Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Stručnoj službi Zaštitnika građana sistematizovano je ukupno 76 radnih mesta sa ukupno 106 državnih službenika i nameštenika i to: šest državnih službenika na položaju; 95 državna službenika na izvršilačkim radnim mestima, od čega četiri državna službenika na poslovima NPM-a i pet nameštenika čija se radna mesta sastoje od pratećih pomoćno-tehničkih poslova.

Pravilnikom je predviđeno da se 74 zaposlenih, tj. 73,58% bave poslovima iz nadležnosti organa, 26 zaposlenih, tj. 24,53% pratećim administrativno-tehničkim poslovima a dvoje zaposlenih, tj. 1,98% poslovima vezanim za kabinet Zaštitnika građana.

Kontinuirano povećanje broja pritužbi koje prima Zaštitnik građana, uz takođe sve veći broj neposrednih obraćanja građana i prijema u prijemnim kancelarijama u Beogradu, Preševu, Bujanovcu i Medveđi nametnuli su potrebu povećanja broja izvršilaca. Imajući u vidu trenutnu ekonomsku situaciju u zemlji, kao i još uvek nerešeno pitanje trajnog poslovnog prostora, Zaštitnik građana planira da u 2016. godini popuni radna mesta sa 95 državnih službenika i nameštenika od čega na neodređeno vreme 90 državnih službenika i tri nameštenika i dva državna službenika na određeno vreme u Kabinetu Zaštitnika građana.

Dalje jačanje kapaciteta Stručne službe Zaštitnika građana kroz zasnivanje punog radnog odnosa, kojim će se ukupan broj zaposlenih uskladiti sa trenutnim potrebama i obezbediti potreban broj i struktura zaposlenih za efikasno obavljanja poslova iz njegove nadležnosti, je aktivnost iz tačke 3.2.1.1. Akcionog plana za Poglavlje 23.

ORGANIZACIONA SHEMA



PROSTOR I SREDSTVA ZA RAD

Zaključkom Komisije za stambena pitanja i raspodelu službenih zgrada i poslovnih prostorija Vlade, 77 broj 361-6754/2013 od 2.8.2013. godine, raspoređen je na privremeno korišćenje Zaštitniku građana, poslovni prostor u Beogradu, u ul. Deligradska 16, ukupne površine 1.502,25 m² koji čine 57 kancelarija, arhiva, mala i velika sala za sastanke i garaža za pet vozila.

Tačkom 3. Zaključka navedeno je da se predmetni prostor dodeljuje na privremeno korišćenje dok se ne steknu uslovi za realizaciju Zaključka Komisije za raspodelu službenih zgrada i poslovnih prostorija Vlade 77 broj 361-3066/2010 od 27. 4. 2010. godine kojim je Zaštitniku građana raspoređen na korišćenje deo poslovnog prostora u nepokretnosti koju čini objekat u Beogradu u ul. Karađorđeva broj 48, u cilju obezbeđenja trajnog poslovnog prostora neophodnog za rad.

U međuvremenu, bez posebne odluke o stavljanju van snage Zaključka Komisije za raspodelu službenih zgrada i poslovnih prostorija Vlade 77 broj 361-3066/2010 od 27.4.2010. godine, u okviru realizacije projekta „Beograd na vodi“, promenjena je namena objektu u Beogradu u ul. Karađorđeva 48, a da pri tome nije doneta nova odluka o obezbeđivanju trajnog poslovnog protora neophodnog za rad Zaštitnika građana.

Obezbeđivanje prostorija za odgovarajući trajni smeštaj institucije Zaštitnika građana je aktivnost iz tačke 3.2.1.2. Akcionog plana za Poglavlje 23, čija realizacija je bila planirana za IV kvartal 2015. godine.

Prostor u Deligradskoj broj 16, više nije dovoljan za smeštaj postojećeg broja zaposlenih u instituciji i prijem građana. Prostor više ne ispunjava minimalne uslove nužne za prijem građana i rad državnih službenika – za očuvanje njihovog prava na bezbednost i privatnost stranaka, zdrave radne uslove, dostojanstvo organa. Postojeći broj kancelarija (57) pored kancelarija državnih službenika koji vode postupke po pritužbama građana, kadrovske, finansijske, IT službe, obuhvata i kabinete zaštitnika građana, zamenika zaštitnika građana, generalnog sekretara i pomoćnika generalnog sekretara, prostorije za prijem stranaka, čekaonicu, pisarnicu, telefonsku centralu. Prostorija namenjena za arhivsku građu je nedovoljne površine i neadekvatne strukture. Takođe postojeći uslovi omogućavaju primenu samo najnužnijih mera za zaštitu podataka sa stepenom tajnosti. U cilju povećanja nivoa zaštite podataka sa stepenom tajnosti izvršena je nabavka i postavljanje opreme za video nadzor, kao i pribavljanje sertifikovanog sefa za čuvanje dokumentacije.

Nastavljeno je pribavljanje sredstva za rad, posebno kompjutera i drugih tehničkih uređaja, uglavnom iz sredstava Zaštitnika građana obezbeđenih u budžetu RS, kao i iz sredstava obezbeđenih projektima koje finansiraju vlade drugih zemalja i međunarodne organizacije. Služba je opremljena desk i prenosnim računarima, opremom za video prezentaciju, telekomunikacionim uređajima i neophodnom kancelarijskom opremom. Prostor u Deligradskoj broj 16 je opremljen kancelarijskim nameštajem zatečenim od prethodnog korisnika prostora. U cilju racionalizacije i ekonomičnijeg raspolaganja sredstvima u javnoj svojini, Zaštitnik građana je smanjio broj službenih vozila sa 12 na 9, od čega su osam vozila (dva terenska, jedan kombi, jedno putničko srednje i četiri putnička niže klase) nabavljana u ranijem periodu (dobijena iz donacija OEBS-a i Saveta Evrope, u okviru projekata jačanja kapaciteta Zaštitnika građana Republike Srbije i kupljena sredstvima budžeta Zaštitnika građana za potrebe rada Stručne službe u vršenju poslova iz nadležnosti ombudsmana i Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture). Jedno vozilo visoke klase dobijeno je na korišćenje od Uprava za zajedničke poslove republičkih organa nakon što su joj ustupljena četiri vozila niže klase. Službena vozila se koriste isključivo u svrhe i na način propisan Uredbom o načinu korišćenja službenih vozila.⁶¹²

Prostor je u potpunosti prilagođen za pristup osobama sa invaliditetom, čime im je rad ovog organa učinjen u potpunosti dostupnim kao i drugim građanima.

Lokalne kancelarije u Preševu, Bujanovcu i Medveđi

Na osnovu Zakona o Zaštitniku građana i Opšteg akta o organizaciji i radu Stručne službe, Zaštitnik građana je doneo Odluku o obrazovanju lokalne kancelarije Zaštitnika građana u opštinama Preševo, Bujanovac i Medveđa. Kancelarija je obrazovana radi povećanja dostupnosti institucije Zaštitnika građana i ostvarivanja efikasnije zaštite i unapređenja ljudskih i manjinskih sloboda i prava građana na tom području.

Sedišta kancelarija su u:

1. Preševu, u zgradi Koordinacionog centra za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđu, ulica Save Kovačevića 12;

⁶¹² „Службени гласник РС“, број 49/14.

2. Bujanovcu, u zgradi Osnovnog suda u Vranju, sudska jedinica Bujanovac, ulica Karađorđev Trg bb. Kancelarija je 6. 12. 2011. godine, posle privremenog smeštaja u zgradi opštine Bujanovac, u sali Pres-centra Koordinacionog tela za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđa, preseljena u nov prostor dobijen saglasnošću Ministarstva pravde.

3. Medveđi, u zgradi Kulturnog centra opštine Medveđa, ulica Jablanička 63.

U Kancelariji rade dva državna službenika, mlađi savetnici Ana Glišić-Petrova i Bekim Ajdini. Prijem stranaka u Kancelariji se obavlja po sledećem rasporedu: ponedeljak i utorak – opština Bujanovac; sredi i četvrtak - opština Preševo i petak - opština Medveđa. Kancelarija je zvanično počela sa radom 28. 6. 2011. godine.

Kancelarije su opremljene kancelarijskim nameštajem, računarskom i komunikacionom opremom iz sredstava donacije UNDP-a u okviru projekta PBILD program „Jačanje kapaciteta za inkluzivni lokalni razvoj u Južnoj Srbiji“.

ANEKS III - FINANSIJSKI IZVEŠTAJ

Zaštitniku građana su Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o budžetu Republike Srbije za 2015. obezbeđena sredstva u visini od **171.416.000,00** dinara, što predstavlja umanjenje za 3,01 % u odnosu na **176.580.000,00** dinara obezbeđenih sredstava u 2014. godini.

Zaštitnik građana je 2015. godine utrošio ukupno **154.792.573,14** dinara, odnosno 90,30% od obezbeđenih budžetskih sredstava (procentualno ista potrošnja budžetskih sredstava kao i u 2014. godini), što predstavlja nominalno smanjenje od 3,00 % u odnosu na utrošak sredstava u 2014. godini, kada je utrošio ukupno **159.448.912,98** dinara.

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

Tabela 55 - Izvršenje budžeta za 2015. godinu

Pozicija konto	O p i s	Odobreno	Realizovano	%
411	Plate, dodaci, naknade			
411111	Plate po osnovu cene rada		90.144.094,02	80,89
411112	Dodatak za rad duži od punog radnog vremena		2.078.832,67	1,87
411115	Dodatak za vreme provedeno na radu (minuli rad)		4.327.682,84	2,84
411117	Bolovanje do 30 dana		834.830,19	0,75
411118	Naknada zarade za vreme odsustvovanja sa rada-godišnji odmor, plaćeno odsustvo		6.427.175,95	5,77
411119	Ostali dodaci i naknade zaposlenima		1.820.982,53	1,63
Ukupno 411		111.439.000,00	105.633.598,20	94,79
412	Doprinosi			
412111	Doprinosi za PIO		11.683.251,74	58,49
412211	Doprinosi za zdravstveno osiguranje		4.954.111,24	24,80
412311	Doprinos za nezaposlenost		721.472,57	3,61
Ukupno 412		19.975.000,00	17.358.835,55	86,90

Pozicija konto	O p i s	Odobreno	Realizovano	%
413	Naknade u naturi			
413000	Naknade u naturi		0	0
Ukupno 413		1.000,00	0	0
414	Socijalna davanja zaposlenima			
414111	Porodiljsko bolovanje		2.505.558,94	50,11
414121	Bolovanje preko 30 dana		417.124,96	8,34
414314	Pomoć u slučaju smrti zaposlenog ili člana uže porodice		126.428,00	2,53
414411	Pomoć u medicinskom lečenju zaposlenog ili člana uže porodice		36.123,00	0,72
414419	Ostale pomoći zaposlenim radnicima		101.455,55	2,03
Ukupno 414		5.000.000,00	3.186.690,45	63,73
415	Naknade za zaposlene			
415112	Naknada za prevoz na posao i sa posla		3.196.125,98	91,32
Ukupno 415		3.500.000,00	3.196.125,98	91,32
416	Nagrade zaposlenima i ostali posebni rashodi			
416111	Jubilarne nagrade		294.453,35	84,13
Ukupno 416		350.000,00	294.453,35	84,13
421	Stalni troškovi			
421121	Troškovi bankarskih usluga		32.460,11	0,65
421211	Usluge za električnu energiju		22.620,74	0,45
421225	Centralno grejanje		124.781,50	2,50
421323	Usluge zaštite imovine		412.035,15	8,24
421411	Telefon, teleks i telefaks		778.512,61	15,57
421412	Internet i slično		224.057,48	4,48
421414	Usluge mobilnog telefona (<i>mobilnih telefona, interneta</i>)		1.248.210,13	24,96
421422	Usluge dostave		1.085.000,00	21,70
421512	Osiguranje vozila		405.639,00	8,11

Pozicija konto	O p i s	Odobreno	Realizovano	%
421513	Osiguranje opreme		33.250,87	0,67
421521	Osiguranje zaposlenih u slučaju nesreće na radu		99.225,00	1,98
Ukupno 421		5.000.000,00	4.465.792,59	89,32
422	Troškovi putovanja			
422111	Troškovi dnevnica na službenom putu		788.805,00	18,78
422121	Troškovi prevoza na službenom putu		31.410,00	0,75
422131	Troškovi smještaja na službenom putu		290.447,00	6,92
422199	Ostali troškovi za poslovna putovanja u zemlji		85.911,00	2,05
422211	Troškovi dnevnica na sl. put u inostranstvu		522.628,77	12,44
422221	Troškovi prevoza na sl. putu u inostranstvo		729.071,00	17,36
422231	Troškovi smještaja na službenom putu u inostranstvo		289.672,16	6,90
422299	Ostali troškovi za poslovna putovanja u inostranstvo		18.652,72	0,44
Ukupno 422		4.200.000,00	2.756.597,65	65,63
Pozicija konto	O p i s	Odobreno	Realizovano	%
423	Usluge po ugovoru			
423111	Usluge prevođenja		1.135.092,00	11,55
423212	Usluge za održavanje softvera		6.475,00	0,07
423291	Ostale kompjuterske usluge		346.000,00	0,04
423311	Usluge obrazovanja i usavršavanja zaposlenih		74.500,00	0,76
423321	Kotizacija za seminare		177.210,00	1,80
423391	Izdaci za stručne ispite		118.500,00	1,21
423399	Ostali izdaci za stručno obrazovanje		20.100,00	0,20
423413	Usluge štampanja publikacija		1.345.471,83	13,68
423419	Ostale usluge štampanja		267.750,00	2,72
423432	Objavljivanje tendera i informativnih oglasa		27.027,00	0,27
423449	Ostale medijske usluge		394.200,00	4,01

Pozicija konto	O p i s	Odobreno	Realizovano	%
423531	Usluge veštačenja		203.088,74	2,07
423599	Ostale stručne usluge (<i>angažovanje spoljnih saradnika, eksperata NPM</i>)		977.614,21	9,95
423621	Ugostiteljske usluge (<i>organizovanje konferencija, okruglih stolova, sastanaka</i>)		801.046,79	8,15
423711	Reprezentacija (<i>organizovanje konferencija, okruglih stolova, sastanaka</i>)		563.411,67	5,73
423712	Pokloni (<i>prigodni pokloni –knjige, olovke, značke, sve sa logom Zaštitnika građana</i>)		279.196,90	2,84
423911	Ostale opšte usluge		507.688,36	5,16
Ukupno 423		9.830.000,00	6.173.624,19	62,80
425	Popravke i održavanje			
425211	Mehaničke popravke		15.852,57	1,76
425219	Ostale popravke i održavanje opreme za saobraćaj		10.356,00	1,15
425222	Računarska oprema		6.192,00	0,69
425229	Ostale popravke i održavanje administrativne opreme		107.646,00	11,96
425291	Tekuće popravke i održavanje proiz., motorne, nepokretne i nemotorne opreme		321.386,12	35,71
Ukupno 425		900.000,00	461.432,69	51,27
426	Materijal			
426111	Kancelarijski materijal		1.325.418,51	23,25
426191	Ostali administrativni materijal		34.380	0,60
426311	Stručna literatura za redovne potrebe zaposlenih		698.843,55	12,26
426312	Stručna literatura za obrazovanje zaposlenih		20.389,21	0,36
426411	Benzin		2.949.741,58	51,75
426413	Ulja i maziva		4.590,00	0,08
426491	Ostali materijal za prevozna sredstva		130.898,92	2,30
426819	Ostali materijal za održavanje higijene		274.066,80	4,81
426911	Potrošni materijal		6.700,00	0,12
426912	Rezervni delovi		85.437,60	1,50
426919	Ostali materijal za posebne namene		58.296,00	1,02

Pozicija konto	O p i s	Odobreno	Realizovano	%
Ukupno 426		5.700.000,00	5.588.762,17	98,05
462	Dotacije međunarodnim organizacijama			
462121	Tekuće dotacije za međunarodne članarine		1.220.408,37	96,10
Ukupno 462		1.270.000,00	1.220.408,37	96,10
482	Porezi, obavezne takse, kazne i penali			
482131	Registracija vozila		84.970,00	42,49
482331	Gradske kazne		51.870,00	25,94
Ukupno 482		200.000,00	136.840,00	67,49
485	Naknada štete za povrede ili štete nanetu od strane državnih organa			
485119	Ostale naknade štete		145.056,00	96,06
Ukupno 485		151.000,00	145.056,00	96,06
512	Mašine i oprema			
512221	Računarska oprema		2.659.099,20	68,18
512222	Štampači		319.242,00	8,19
512231	Telefonske centrale s pripadajućim instalacijama i aparatima		51.737,88	1,33
512241	Elektronska oprema		147.112,56	3,77
512242	Fotografska oprema		49.872,00	1,28
512251	Oprema za domaćinstvo		21.600,00	0,55
Ukupno 512		3.900.000,00	3.248.663,64	83,30
TOTAL		171.416.000,00	154.792.573,14	90,30

Pored sredstava predviđenih Zakonom o budžetu, Zaštitnik građana je u 2015. godini koristio i sredstva iz donacija međunarodnih organizacija i pojedinih stranih država. U koloni *Budžet projekta za 2015.* navedena su samo sredstva kojima raspolaže Zaštitnik građana, dok u ostalim slučajevima sredstvima raspolažu donatori koji vrše direktna plaćanja troškova.

Tabela 56 - Tekući projekti

R. br.	Naziv projekta	Donator	Budžet projekta za 2015.	Trajanje projekta	Kratak opis / Svrha
1	Reforma pravosuđa i odgovorne vlasti (JRGa)	USAID		2011 – 2016.	Zaštitnik građana je korisnik komponente projekta koja je posvećena promociji odgovorne i efikasne vlasti, jačanju kapaciteta nezavisnih institucija i jačanju saradnje između nezavisnih institucija sa organizacija civilnog društva. U toku 2015, poseban fokus bio je na unapređenju kapaciteta Zaštitnika građana za kvalitetnije i efikasnije izveštavanje.
2	Promocija ljudskih i manjinskih prava kroz intenzivniji kontakt Zaštitnika građana sa građanima	Vlada Kraljevine Norveške	141.841,90 €	decembar 2012 - juni 2015.	Doprinos unapređenju zaštite i poštovanja ljudskih prava građana, naročito onih koji žive u manjim gradovima i opštinama u Srbiji. Najznačajnije aktivnosti u toku 2015. su izrada elektronske Mape pristupačnosti za osobe sa invaliditetom, kontakti građana i Zaštitnika građana iz petnaest lokalnih biblioteka i uspostavljanje elektronskog sistema za upravljanje dokumentima Zaštitnika građana.
3	Podrška jačanju institucije Zaštitnika građana	Misija OEBS-a u Srbiji		januar – decembar 2015.	Doprinos jačanju kapaciteta Zaštitnika građana. U 2015. godini, fokus je stavljen na unapređenje pravnog okvira u oblasti rodne ravnopravnosti kao i na analizu postojećih obuka zaposlenih u nadležnim organima u oblasti prevencije, suzbijanja i zaštite žena od nasilja u porodici i partnerskim odnosima.
4	Unapređenje položaja najosetljivijih grupa dece	Dečji fond Ujedinjenih nacija (UNICEF)		mart 2014 – decembar 2015.	Doprinos efikasnijoj zaštiti prava dece u pokretu i dece žrtava seksualnog nasilja kao i osnaživanje Panela mladih savetnika Zaštitnika građana kao mehanizma za participaciju dece. Većina aktivnosti sprovedenih u 2015. godini bila je posvećena temi zaštite dece od nasilja, sa fokusom na seksualno nasilje i iskorišćavanje.
5	Podrška unapređenju položaja starijih ljudi u Srbiji	Populacioni fond Ujedinjenih nacija (UNFPA)		jun – decembar 2015.	Doprinos unapređenju položaja starijih ljudi u Srbiji i njihovoj potpunoj društvenoj inkluziji. U okviru projekta, izrađen je izveštaj koji sadrži analizu domaćeg normativnog okvira kao i uporednu analizu međunarodnog pravnog okvira u oblasti prava starijih. Ova analiza će biti sastavni deo

				posebnog izveštaja o položaju starijih koji bi trebalo da bude objavljen 2016. godine.
6	Godišnja konferencija Mreže ombudsmana za decu Jugoistočne Evrope (CRONSEE)	Save the Children International kancelarija za severozapadni Balkan	septembar 2014 - oktobar 2015.	Zaštitnik građana bio je domaćin redovne konferencije Mreže održane na temu opstanka usluga i programa za decu u uslovima restriktivnih ekonomskih politika. Posle konferencije usledio je tematski sastanak na kojem se raspravljalo o zaštiti dece na internetu. U oktobru 2015. godine objavljen je i zbornik izabranih radova sa konferencije.
7	Izrada Modela Zakona o državnoj pomoći u slučajevima elementarnih nepogoda	Ambasada Kraljevine Danske	novembar 2014 - mart 2015.	Doprinos sigurnosti građana i jasnijim i transparentnijim procedurama dodele državne pomoći u slučajevima elementarnih nepogoda. U okviru projekta, izrađen je i javnosti predstavljen Modela zakona koji je upućen na razmatranje i Vladi Republike Srbije.
8	Unapređenje sistema zaštite podataka Zaštitnika građana sa stepenom tajnosti	Ambasada Kraljevine Danske	novembar 2014 - mart 2015.	Doprinos unapređenoj zaštiti poverljivih podataka građana kojima raspolaže Zaštitnik građana i većoj bezbednosti prostorija u kojima se ti podaci čuvaju. Projekat je obuhvatio kupovinu i instaliranje neophodne opreme i softvera.
9	Jačanje kapaciteta Zaštitnika građana za zakonodavne inicijative kroz saradnju sa organizacijama civilnog društva	Ambasada Velike Britanije	jun 2015 - decembar 2016.	Svrha projekta je da doprinese unapređenom zakonodavnom okviru za zaštitu ljudskih prava u skladu sa relevantnim međunarodnim standardima i pravnim tekovinama Evropske unije. Nevladine organizacije koje se bave ljudskim pravima angažovane su da Zaštitniku građana dostavljaju analize nacrtu zakona u unapred dogovorenim oblastima. Na osnovu ekspertskih analiza Zaštitnik građana će podnositi mišljenja na nacрте zakona, amandmane na zakone u skupštinskoj proceduri kao i pokretati druge vrste zakonodavnih inicijativa. Projekat će biti sproveden u saradnji sa Kućom ljudskih prava, koja će obezbediti administrativnu i tehničku podršku u njegovom sprovođenju.