



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА
22 - 3 / 15
Београд



Заштитник грађана
Zaštitnik građana

дел.бр. 7919 датум: 14. март 2015.

РЕДОВАН ГОДИШЊИ ИЗВЕШТАЈ **ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА** **ЗА 2014. ГОДИНУ**

Београд, 14. март 2015.

САДРЖАЈ:

УВОДНА РЕЧ, ОПШТА ОЦЕНА ПОШТОВАЊА ПРАВА ГРАЂАНА И НАЈЗНАЧАЈНИЈИ ПОДАЦИ О АКТИВНОСТИМА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА У 2014. ГОДИНИ.....	1
ОСНОВНИ СТАТИСТИЧКИ ПОДАЦИ О РАДУ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА	20
I ДЕО: ПРАВНИ ОКВИР И ДЕЛОКРУГ РАДА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА.....	23
1.1. ПРАВНИ ОКВИР	23
1.2. НАДЛЕЖНОСТ, ОБУХВАТ И НАЧИН РАДА	30
II ДЕО: ПРЕГЛЕД ПРЕМА ОБЛАСТИМА / РЕСОРИМА.....	34
2.1. ПРАВА ДЕТЕТА	34
2.2. ПРАВА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА	51
2.3. РОДНА РАВНОПРАВНОСТ И ПРАВА ЛГБТИ ОСОБА	67
2.4. ПРАВА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ	82
2.5. ПРАВА ЛИЦА ЛИШЕНИХ СЛОБОДЕ И НАЦИОНАЛНИ МЕХАНИЗАМ ЗА ПРЕВЕНЦИЈУ ТОРТУРЕ.....	92
2.6. РЕСОРИ ПРОСВЕТЕ И НАУКЕ, КУЛТУРЕ И ИНФОРМИСАЊА И ОМЛАДИНЕ И СПОРТА,.....	115
2.7. РЕСОР ЗДРАВЉА.....	131
2.8. РЕСОРИ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ И ПЕНЗИЈСКОГ И ИНВАЛИДСКОГ ОСИГУРАЊА.....	138
2.9. РЕСОР РАДА	146
2.10. РЕСОР УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА.....	153
2.11. РЕСОРИ ФИНАНСИЈА И ПРИВРЕДЕ.....	157
2.12. РЕСОР ПРАВДЕ	168
2.13. РЕСОР ОДБРАНЕ	173
2.14. РЕСОР ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ.....	177
2.15. РЕСОРИ УРБАНИЗМА, ИЗГРАДЊЕ И КАТАСТРА, ЕЛЕМЕНТАРНИХ НЕПОГОДА И РЕСТИТУЦИЈЕ	181
2.16. РЕСОРИ ЕНЕРГЕТИКЕ И РУДАРСТВА, ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА, ПОЉОПРИВРЕДЕ И ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ.....	203
2.17. РЕСОР СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ	215
III ДЕО: САРАДЊА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА.....	221
3.1. ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА У МЕДИЈИМА	221
3.2. САРАДЊА СА ДРЖАВНИМ ОРГАНИМА ЧИЈИ РАД ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА НЕ КОНТРОЛИШЕ.....	223
3.3. МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА И ПРОЈЕКТИ	225

IV ДЕО: УКУПАН БРОЈ И КЛАСИФИКАЦИЈА ПРИТУЖБИ	229
4.1. КЛАСИФИКАЦИЈА ПРИТУЖБИ ПРЕМА ПОВРЕЂЕНИМ ПРАВИМА	231
4.2. КЛАСИФИКАЦИЈА ПРИТУЖБИ ПРЕМА ОРГАНИМА НА ЧИЈИ РАД СЕ ОДНОСЕ	233
4.3. ИСХОД ПОСТУПАЊА ПО ПРИТУЖБАМА	235
V ДЕО: ПРЕПОРУКЕ, МИШЉЕЊА И ЗАКОНОДАВНЕ ИНИЦИЈАТИВЕ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА	238
5.1. ПРЕПОРУКЕ	238
5.2. МИШЉЕЊА	240
5.3. ЗАКОНОДАВНЕ ИНИЦИЈАТИВЕ	241
АНЕКС I	244
АНЕКС II	248

УВОДНА РЕЧ, ОПШТА ОЦЕНА ПОШТОВАЊА ПРАВА ГРАЂАНА И НАЈЗНАЧАЈНИЈИ ПОДАЦИ О АКТИВНОСТИМА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА У 2014. ГОДИНИ

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

Стање људских права у Србији током 2014 године било је забрињавајуће. Стање владавине права и правне сигурности, поштовање принципа „добре управе“, организација и капацитет администрације, примена закона и, поврх свега – економска ситуација, били су такви да нису обезбедили ниво поштовања права грађана потребан за достојанствен живот свих. Унапређења по појединим питањима у областима као што је здравство нису успела да промене општу оцену, али су вредна хвале.

Трагичне поплаве током маја однеле су животе више од 50 грађана и спасилаца, чијим породицама се и овде изражава саучешће. Хиљаде других грађана претрпели су огромну материјалну штету. Солидарност грађана, активности државних органа, а посебно транспарентан рад Владине Канцеларије за помоћ и обнову поплавлених подручја, те помоћ из иностранства помогли су у ублажавању последица.

Грађани нису, као ни ранијих година, због организационих слабости у раду администрације, пред органима власти у потпуности и у разумним роковима остваривали сва права која им гарантује правни поредак.

Највећи број притужби грађана (44% од свих примљених притужби) односи се на неблаговремен рад администрације, немаран однос према послу, очигледно погрешну примену права и друге пропусе из домена „добре управе“.

Нека од права грађана, међутим, поред тешкоћа у практичном остваривању, додатно су нормативно ограничена, односно сужена изменама прописа, на штету економски најрањивијих грађана, често чак и на формално-правно споран начин. Томе је сигурно допринела чињеница да су готово сви закони током извештајног периода у Народној скупштини донети по хитној процедури, на шта је овај орган упозоравао.

Законом о привременом уређивању начина исплате пензија¹, исплата пензија привремено је „уређена“ тако што је „садашњим и затеченим корисницима“ - смањен износ пензије! Називом прописа и језичком формулацијом његових одредби настоји се избећи њихова правна и стварна суштина, а то је смањивање пензија које су претходно стечене и чија је висина утврђена правноснажним управним актом. Нови закон, неповољнији по грађане, не примењује се на конкретне случајеве доношењем нових управних аката, већ пензионери без икаквог правног акта фактички добијају смањени износ, што отежава побијање законитости и правилности таквих фактичких аката управе. Тако се једним прописом и

¹ „Службени гласник РС“, број 116/14.

начином његове примене снижава и мења међусобни ниво већ утврђених права и слаби правна сигурност.

Коначно, и такви прописи, којима су сужена права или наметнуте нове обавезе, примењивани су у појединим случајевима на крајње неправилан, неправичан начин:

*Закон о умањењу нето прихода лица у јавном сектору*² (познат као „закон о солидарном порезу“) важио је од 1.1.2014. године до 1.11.2014. године и њиме су опорезоване месечне исплате запосленима у јавном сектору веће од одређеног износа. Међутим, у пракси је солидарни порез наплаћен и запосленима чија је зарада, односно накнада зараде каснила више месеци, па су им у једном тренутку заостале зараде исплаћене све од једном. Ти су грађани вишеструко оштећени – нису добијали зараду, односно накнаду зараде више месеци, што им је угрожавало егзистенцију, а онда им је на закаснелу кумулативну исплату дугованих зарада наплаћен солидарни порез као да припадају кругу оних чија су примања виша од опорезивог износа. Посебно је неправично и даје додатну димензију дискриминације жена, то што се у највећем броју случајева радило о – мајкама на породилском одсуству. Овај орган утврдио је неправилност такве наплате солидарног пореза, али је Министарство финансија одбило да изврши препоруку и да порез наплаћен у оваквим случајевима – врати. Истовремено, Закон који је „солидарно“ опорезовао основни приход средстава за живот – зараду, није опорезовао друге врсте прихода које је много правичније опорезовати из разлога друштвене солидарности, као што су „награде“ и „признања“ које се састоје у томе да добитник „награде“ сваког месеца, доживотно, из јавних извора добије одређен новчани износ.

Органи власти у високом проценту (≈90%) отклањали су пропусте у раду на штету права грађана које је у поступцима контроле утврђивао Заштитник грађана. Међутим, у држави није до краја успостављен функционалан хоризонтално и вертикално разгранат систем отклањања неправилности у коме би Заштитник решавао само изузетне неправилности и незаконитости на штету права грађана (што је иначе концепт институције омбудсмана). Немајући доступну и делотворну могућност да проблем изложи и реше на нижем нивоу, грађани се у више од 50% случајева обраћају Заштитнику као првој, а не последњој контролној инстанци.

У Годишњем извештају за 2013. годину указивано је на неорганизованост и неделотворност инспекцијских служби на различитим нивоима власти, те предлагано да се нормативно боље уреди инспекцијски поступак, положај, права и одговорности инспектора и организација и координација инспекцијских служби. До краја извештајног периода није донет закон о инспекцијском надзору, али је ушао у процедуру пред Народном скупштином.

Пре више година припремљен је текст измена Закона о Заштитнику грађана и упућен у парламент на усвајање па је, сходно парламентарном обичају, после конституисања новог сазива Владе и Народне скупштине, повучен. Тим изменама прописана је обавеза сваког органа јавне власти да успостави доступан и делотворан начин за разматрање притужби на свој рад, унутар самог органа, односно организације. Предлог закона о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана, две године после

² „Службени гласник РС“, број 108/13.

повлачења из парламентарне процедуре из обичајних разлога, није враћен у Народну скупштину. Овај орган је после тога, након сваког новог сазива, односно реконструкције Владе, надлежном министарству изнова упућивао иницијативе за измене и допуне Закона о Заштитнику грађана. По упућивању последње, из децембра 2014. године, Министарство за државну управу и локалну самоуправу је формирало радну групу за припрему Закона о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана.

Посебно рањиве биле су следеће групе и грађани: екстремно сиромашни, деца и млади, особе са инвалидитетом, припадници националних мањина (међу њима најугроженији су Роми), особе лишене слободе (укључујући и пацијенте у психијатријским болницама и кориснике у установама социјалне заштите домског типа), оболели од тешких болести, избегли и расељени, тражиоци азила и мигранти, жене, ЛГБТИ групе и појединци, организације и појединци заговорници људских права, организације и појединци који износе критичне ставове (новинари и други).

Економска, социјална, културна права

Висока стопа незапослености и лоша економска ситуација наставиле су да урушавају материјалну основу за остваривање економских, социјалних и културних права грађана. Државни, покрајински и локални механизми социјалне заштите и старања нису успевали да обезбеде довољно помоћи за нарастајући број социјално угрожених, бар у мери у којој је то неопходно за минимум достојанства и егзистенције. Већ недовољна, социјална заштита се изменама прописа додатно умањује.

*Уредбом о мерама социјалног укључења*³ корисници социјалне помоћи обавезани су да, под недовољно одређеним условима, раде у јавном интересу, под претњом губитка права на социјалну помоћ. С обзиром на Уставну гаранцију правичне накнаде за рад (што је право кога се грађанин, према Уставу, не може одрећи), такав рад, Уредбом није ни садржински одређен, нити временски ограничен те његова вредност може превазилазити износ социјалне помоћи, чиме је отворена могућност да се за рад даје неправична накнада. Такав рад је дакле или присилно бесплатан (на штету права прописаног Уставом), или је социјална помоћ суштински укинута (сем ако њен износ превазилази правичну накнаду за обављени рад, када је, практично, умањена за вредност извршеног рада). Да је ова материја уређена законом, уз учешће свих надлежних органа и стручне јавности, начелно позитивна намера радног ангажовања могла се нормативно изразити и спровести на примерен начин, уз већу правну сигурност, боље ефекте и мању опасност од додатног обесправљивања социјално угрожених у појединачним случајевима. Овај орган упутио је Уставном суду Предлог за оцену уставности и законитости спорних одредби Уредбе.

Због неуспешно спроведеног јавног конкурса за финансирање пројеката цивилног друштва у области социјалне заштите, ресорно министарство је издејствовало промену намене средстава у износу од око два милиона евра, која су преусмерена у друге сврхе.

³ „Службени гласник РС“ број 112/14.

Народна скупштина није ни током овог извештајног периода одлучивала о неким законодавним предлозима овог органа од значаја за економски опстанак најугроженијих.

Заштитник грађана поднео је Народној скупштини у мају 2013. године предлоге закона о изменама и допунама Закона о раду и Закона о финансијској подршци породици са децом. Предлозима се тражи успостављање права на рад са скраћеним радним временом уз накнаду зараде родитељима деце са сметњама у развоју и инвалидитетом и тешко болесне деце и када су та деца старија од пет година (што је важећа старосна граница). Предложене су и посебне заштитне мере за запослене родитеље у погледу радног времена, као и посебна накнада родитељима који не могу да се запосле јер непосредно пружају негу и помоћ детету коме је она стално потребна, а друштвена заједница није обезбедила неопходне сервисе подршке. Влада је на предлоге дала негативно мишљење и обавестила председника Скупштине да ће у најкраћем року израдити квалитетније предлоге за унапређивање положаја ових грађана. До дана писања овог извештаја, готово две године касније, то није учињено.

У децембру 2014. године Заштитник грађана поднео је Иницијативу Влади да предложи измене и допуне Закона о финансијској подршци породици са децом како би право на родитељски додатак имао и отац детета чија је мајка страни држављанин или лице без држављанства, а отац и/или дете јесу држављани Републике Србије. Такође је иницирано да право на родитељски додатак стекну и очеви у случају да мајка детета нема пребивалиште у Србији, а отац и дете имају, као и да дете српског држављанства може остварити право на дечји додатак и када се налази под непосредном бригом родитеља који нема држављанство Републике Србије, односно нема пребивалиште у Републици Србији. Иницијатива је садржала и друге предлоге којима се унапређује положај деце и породица.

Десетине хиљада грађана Србије и даље је онемогућено у потпуном остваривању Уставом гарантованих и законом уређених права на здравствену и пензијску заштиту кроз обавезно, законом прописано осигурање. Надлежни државни органи недовољно су ефикасни у сузбијању појаве да послодавци не извршавају законску обавезу уплате доприноса у здравствени и пензиони фонд, а важећи прописи последице тога преваљују на раднике и чланове њихових породица који остају без здравственог осигурања и пуног износа зарађене пензије. Штету трпе и савесни послодавци - неравноправни су на тржишту (имају веће трошкове пословања, те су им и производи и услуге скупљи од некоректне конкуренције и вишу стопу доприноса од економски оптималне).

Током 2013. године начињен је први корак усвајањем и применом Закона о остваривању права на здравствену заштиту деце, трудница и породиља⁴, којим су те посебно рањиве групе заштићене од последица нефункционалног система доприноса. У 2014. години није начињен даљи напредак по питању унапређења законске заштите осталих категорија радника и грађана од последица незаконитог понашања послодавца.

⁴„Службени гласник РС“, број 104/13.

Званично је саопштено да је унапређена наплата доприноса у односу на претходни извештајни период. С обзиром на то да се прописи о раду пореских органа нису значајније мењали у овој ствари, може се констатовати одређено унапређење ефикасности и правилности рада пореских органа по овом питању, које није било довољно да отклони проблем.

Особе са ХИВ/АИДС-ом су стигматизоване и дискриминисане, чак и међу здравственим радницима. У Србији нема систематичног тестирања на ХИВ/АИДС, па ни међу децом и младима.

Мере штедње угасиле су неке услуге социјалне заштите, а друге свеле на минимум.

У Београду су Одлуком о правима и услугама социјалне заштите⁵ одређене услуге социјалне заштите укинуте, а права из социјалне заштите умањена. Укинута је дневна услуга свратиште за децу, услуга персонална асистенција за децу, младе, одрасле и старије особе са телесним инвалидитетом, субвенција по основу трошкова за комуналне производе, услуге и закупнину, а право на повремену једнократну помоћ изгубила су деца без родитељског старања, ученици и студенти. Умањена су права корисника интервентне, једнократне и сталне новчане помоћи, тако што је смањен њихов износ и круг корисника. Таква „штедња“ на најугроженијима није се десила само у Београду, мада има и примера општина и градова који су из мера штедње искључили услуге социјалне заштите.

Неке јединице локалне самоуправе, које су обезбедиле средства за услуге социјалне заштите, нису могле да их пруже грађанима јер услед ограничења у запошљавању која је прописала Влада нису могле да запосле особе која ће те услуге пружати.

Социјални дијалог на националном нивоу (репрезентативни представници радника, Влада, репрезентативни представници синдиката) је нередован. Синдикална права су у пракси ограниченија, посебно у приватном сектору, него што то гарантују и прописују Устав и закони.

Најсиромашнији грађани ускраћени су за пун приступ правди јер још увек није донет савремен закон о бесплатној правној помоћи.

Права детета и млади

Деца су остала једна од најрањивијих група грађана. Забележен је одређен нормативни и практични напредак у заштити и остваривању права деце (посебно у области заштите здравља) али су многе мањкавости опстале иако је на њих указано и могле су бити отклоњене. Изузетно је висок проценат незапослености међу младима и многи, по правилу високообразовани, излаз траже одласком из земље.

Ресорна министарства, пре свега Министарство здравља, прихватили су став Заштитника грађана да је решење питања тзв. „несталих беба“ могуће само доношењем посебног закона, којим ће, уз снажна истражна овлашћења и неспорну независност и ауторитет поступка, бити омогућено преиспитивање свих случајева у којима постоји разумна сумња у званичне документе о смрти беба након порођаја.

⁵ „Службени лист Града Београда“, број 37/14.

Велики број ученика није имао наставу у оптималном трајању. Часови у школама скраћивани су у дужим периодима услед штрајкова просветних радника, због незадовољства материјалном ситуацијом. Право на образовање деце трпело је због тога.

Проблематика права детета у Републици Србији приказана је у посебном делу овог Извештаја и због њеног значаја неће на овом месту бити даље представљана у скраћеном облику.

Права особа са инвалидитетом

Особе са инвалидитетом у Републици Србији и даље се свакодневно суочавају са сложеним проблемима који их онемогућавају да равноправно остварују призната права и буду равноправно укључене у друштво.

Међу њима су најугроженија лица са менталним сметњама која остају у специјализованим установама или се у њих смештају као најчешћа алтернатива животу у биолошким породицама због недовољно развијених система подршке који би требало да подстакну и омогуће њихов живот у заједници. Сервиси подршке још увек нису постали саставни део система социјалне заштите и корисницима нису доступни у обиму који је неопходан. Посебно су угрожене особе са интелектуалним потешкоћама смештене у установама социјалне заштите домског типа. То су азили којима недостаје особља (пре свега лекара), чији корисници су изоловани од света.

Подршка која је особама са инвалидитетом делимично обезбеђена кроз системе социјалне, здравствене заштите и систем образовања није довољна да би се отклониле препреке за њихово образовање, рехабилитацију, запошљавање и самосталан живот.

Проблематика особа са инвалидитетом приказана је у посебном делу овог Извештаја и због њеног значаја неће на овом месту бити даље представљана у скраћеном облику.

Родна равноправност

Жене нису равноправне, мада се свест о значају родне равноправности и препознавање појавних облика родне дискриминације повећава.

Успешно је организована, по први пут без масовног насиља, Парада поноса у главном граду.

Случај са трансродном особом, мајором коју је Министарство одбране пензионисало након промене пола, најтежи је и најсликовитији вид кршења права на родни идентитет од стране државног органа, какав није одавно забележен у ионако ниском административном капацитету у области родне равноправности.

Због утврђених недостатака у примени Закона о равноправности полова и потребе да се домаће законодавство усклади са преузетим међународним обавезама у области родне равноправности, а домаћи прописи међусобно, припремљен је модел новог закона о родној равноправности, који ће, у форми иницијативе, бити достављен Влади на даљи законодавни поступак.

Проблематика родне равноправности у Републици Србији приказана је у посебном делу овог Извештаја и због њеног значаја неће на овом месту бити даље представљана у скраћеном облику.

Права припадника националних мањина

У октобру 2014. одржани су, успешно, други непосредни избори за Националне савете националних мањина.

Примена Закона о националним саветима националних мањина⁶ у начелу је дала добре резултате, али га је потребно унапредити како би више пажње било посвећено унапређењу остваривања индивидуалних права припадника националних мањина у конкретним животним ситуацијама и како би се смањио утицај политичких партија на националне савете.

Прети опасност да, применом новог сета медијских закона, уколико не буде било посебне пажње и подстрека за медијске програме на мањинским језицима и са мањинским темама, у пракси дође до погоршања стања права мањина на информисање.

Надлежни државни (безбедносни) органи пропустили су да у потпуности заштите безбедност и имовину припадника албанске националне мањине после провокације на фудбалској утакмици Србија – Албанија.

У најтежем положају и даље су Роми. У основи њихове дискриминације стоји структурно сиромаштво.

Припадници националних мањина, посебно млађе генерације, недовољно познају српски језик, а припадници српског народа у крајевима где претежно живе припадници националних мањина недовољно познају језик локалне заједнице, што је сметња интеграцији.

Проблематика права припадника националних мањина приказана је у посебном делу овог Извештаја и због њеног значаја неће на овом месту бити даље представљана у скраћеном облику.

Права лица лишених слободе

У протеклом периоду није дошло до значајнијег унапређења положаја лица лишених слободе у полицијским станицама, притворским јединицама, заводима за извршење кривичних санкција, психијатријским болницама и установама социјалне заштите домског типа, прихватилицу за странце и центрима за азил.

Упркос појединачним адаптацијама, смештајни услови и даље нису у складу са важећим прописима и стандардима, а њихови капацитети нису довољни. У установама је недовољан број запослених, нарочито лекара. Највећи број притужби односи се на (не)пружање здравствене заштите.

Присутна је изолација корисника у социјалним установама, нарочито деце, што представља најтежи облик нечовечног поступања.

Проблематика права лица лишених слободе приказана је у посебном делу овог Извештаја и због њеног значаја неће на овом месту бити даље представљана у скраћеном облику.

⁶ Службени гласник РС", бр. 72/09, 20/14 - одлука УС и 55/14.

Правосуђе и правда

Исхитрено, неуравнотежено, за грађане скупо увођење јавнобележничке (нотарске) службе у Србију, те одсуство спремности Министарства правде да на време призна и отклони грешке од којих су неке, чак, зачете годинама раније (када су прописи о нотаријату конципирани), довели су до штрајка адвоката којим је четири месеца блокирано правосуђе у Србији, а грађани Србије још даље удаљени од брзе и достижене правде.

Овај орган дао је, након првих искустава у примени Закона о јавном бележничтву, Мишљење којим је идентификовао проблеме и пропусте на штету права грађана, на које је Министарство правде остало углавном⁷ немо. Три месеца касније, штрајк је окончан доношењем измена и допуна Закона о јавном бележничтву и са њим повезаним Законом о измени и допуни Закона о ванпарничном поступку, Законом о изменама и допунама Закона о промету непокретности, Законом о изменама и допунама Породичног закона и Закона о изменама и допунама Закона о наслеђивању, готово у потпуности у складу са Мишљењем. Хиљаде суђења у међувремену је одложено, а са њима и правда грађанима који су је пред судом тражили, судијама се посао нагомилао; адвокати који су листом обуставили рад, при том показујући изузетну свест, солидарност и упорност, тешко су економски оштећени и уз то јавно извређани тврдњама ресорног министра да су прави мотиви њиховог штрајка прикривени и у служби интереса једног човека; јавни бележници и њихова комора ушли су на институционалну сцену Републике Србије под непотребно негативним околностима; буџет Републике Србије умало је остао без значајних прихода... Увођење нотарске службе тако је, уместо подстрека правној сигурности грађана, било још једна тешка и штетна епизода у већ, по проблемима чувеној, реформи правосуђа у Србији.

И ново занимање приватних извршитеља донело је, поред позитивних, непотребне негативне ефекте који су такође предочени у посебном мишљењу овог органа. Ефекти рада приватних извршитеља у појединим околностима (када је дуг релативно мали) су несврсисходни и неправични, мањкав систем расподеле предмета погодовао је корупцији, правна заштита од њиховог незаконитог или неправилног рада сведена је на минимум.

Заштитник грађана, сходно одредбама Устава и закона којима се утврђује надлежност овог органа, није овлашћен да контролише ни рад јавних бележника, ни приватних извршитеља, иако су то приватне професије са јавним овлашћењима, односно њихови делатници врше власт.

Заштитник грађана упутио је надлежном министарству (правде) и Комори извршитеља Мишљење у вези са уређивањем висине награда и накнада за рад извршитеља и другим питањима која су се, са становишта права и интереса грађана, појавила као проблематична у раду нове службе.

У погледу поштовања независности судијске функције опрезно се може говорити о благом напретку. Високи савет судства (Дисциплинска комисија ВСС) одбио је дисциплинске пријаве које су у претходном извештајном периоду поменуте као

⁷ На званичном састанку са представницима Адвокатске коморе Србије одржаном 1.11.2014, ресорни министар је на неубичајено личан начин оспорио вредност Мишљења.

пример непринципијелног притиска на судије. У Раду Високог савета судства и Државног већа тужилаца још увек учествују чланови за које је званично утврђено да су повређивали принципе владавине права током ревизије (ре)избора судија и приликом доношења стратешких одлука.

Министар правде оптужио је на јавном скупу судију Врховног касационог суда за критизерство, након што је она оспорила способност власти да на прави начин изврши реформу правосуђа.

Најзначајнији ослонци независности и интегритета судијске и тужилачке функције остају национална струковна удружења судија и тужилаца – Друштво судија Србије и Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије. Значајну улогу у заштити правног поретка остварила је и Адвокатска комора Србије, са својим колективним и појединачним чланицама и члановима.

Овај орган сматра да је за успостављање пуне непристрасности правосуђа потребно да и јавнотужилачкој функцији Уставом буде гарантована, и у пракси омогућена - независност.

У Србији је и даље присутна појава некажњивости за тортуру, веома је мали број поступака, а пре свега осуда за кривична дела злостављање и мучење, као и изнуђивање исказа.

Правда није задовољена за све жртве злочина и кршења људских права у вези са оружаним сукобима током 90-тих. Остваривање права чланова њихових породица неретко је скопчано са неразумним тешкоћама и ограничењима који проистичу из постојећих прописа. Иницијативе из цивилног сектора да се правни оквир у том погледу унапреди, надлежни органи извршне власти игноришу.

Заштитник грађана подржава активности Фонда за хуманитарно право (удружења у области људских права) усмерене ка унапређењу постојећег правног оквира за права цивилних жртава ратова. Покушао је да на иницијативу Фонда у рад на том плану укључи и надлежне државне органе, што није наишло на очекивани одзив. Фонд је крајем 2014. године сачинио модел закона који ову област настоји да уреди према препорукама међународних тела и створи услове да се жртвама обезбеди остваривање права на репарацију. У истом периоду, ресорно министарство израдило је свој нацрт закона, који се суштински разликује.

Извесна, робусна, брза, делотворна судска заштита људских права јесте камен темељац система заштите људских права, који у Србији још увек не стоји чврсто, због чега се пред друге органе заштите права грађана, укључујући и овај, постављају задаци које они нису предвиђени да врше, нити им то капацитети дозвољавају.

Слобода медија и слобода изражавања

Медији у Србији нису слободни у мери примереној за савремену европску државу и друштво, нити за овде већ једном постигнути ниво медијских слобода.

Поступци носилаца власти и околности на медијском тржишту погодују аутоцензури или тенденциозном, навијачком извештавању услед кога трпи Уставом загарантовано

право грађана да буду истинито, потпуно и благовремено обавештавани о питањима од јавног значаја.⁸

Удружење новинара Србије (УНС) спровело је истраживање међу својим чланством:

„Као највећи проблеми новинарске професије издвајају се ниске зараде (62.22%), као и непрофесионализам и неодговарајуће образовање новинара (54.36%). Самовољу власника и нерегулисане радне односе издваја 38.29%, 27.86% анкетираних указује на проблем претњи и уцена упућеним новинарима, а проблем недоступности информација наводи 20.51%. Да је један од већих проблема власничка структура сматра 27.52%, а 14.02% да је нешто друго главни проблем новинарске професије. Да су константно изложени цензури изјавило је 5.98% испитаних новинара, 40.68% повремено, 49.74% никада, док одговор 'друго', што се најчешће односило на аутоцензуру, наводи 3.59%. На питање 'Да ли Ваше колеге прибегавају самоцензури због страха од цензуре?' чак 48.55% даје одговор 'да, повремено', 28.89% сматра да њихове колеге то чине у великој мери, 15.56% није приметило, 6.15% сматра да они то никада не раде, а 0.85% наводи одговор 'друго'.”⁹

Обавеза сваке државе потписнице Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, па и Републике Србије, у погледу слободе изражавања је двострука – негативна и позитивна. Негативну обавезу – да се уздржи од отвореног сузбијања слободе изражавања - држава начелно поштује. Изузетак су неки поступци и изјаве челника државе за време и након великих поплава, који се формално могу правдати ванредном ситуацијом. Позитивну обавезу – да поспешују атмосферу слободе јавне речи, критичког преиспитивања јавних тема и разноврсности мишљења, извршна власт и поједини носиоци законодавне власти - крше.

Критичко извештавање је током 2014. године означавано као „субверзивна“, нечасна противдржавна активност која кочи реформе, напредак Србије и мир и благостање њених грађана.

Аутоцензура је захватила медијски простор јер они који пишу или објављују критичке текстове бивају са високих државних места проглашени за страног или тајкунског плаћеника, унутрашњег непријатеља, домаћег издајника, „преплаћеника“ „опозицију“ ... након чега обично уследи крађи или дужи линч у појединим медијима, са веома конкретним последицама по приватни живот тих људи. У исто време листови или медији који објављују критичке мисли или чињеничне тврдње које противрече владајућој реторици основано страхују од повлачења оглашивача, чији новац је кључан за опстанак већине, ако не и свих на медијском тржишту Србије.

Није неуобичајено да највиши представници власти на питања која им се не свиђају одговоре личним дисквалификацијама и алузијама на наводне скривене мотиве новинара или медијске куће. Пример је конференција за штампу одржана 8. 10. 2014. године на којој је на легитимна питања новинарке председник Владе уместо одговора изнео низ оптужби о политичкој и интересној необјективности новинарке лично и листа за који ради.

⁸ Чл. 51. ст. 1. Устава Републике Србије.

⁹ Удружење новинара Србије, Извештај истраживања економског и професионалног положаја новинара – март/септембар 2014, доступно на: http://uns.org.rs/sw4i/download/files/article/Izvestaj%20UNS%20integracija%20podataka_FINAL%20.doc?id=371 (приступљено 13.3.2015).

Механизми саморегулације (новинарска удружења, Савет за штампу...) недовољно су снажни, а њихове одлуке не добијају видљивост или буду проглашене политизованим, пристрасним, нестручним, чиме им се поткопава ауторитет међу најширим слојевима друштва који немају времена нити могућности да сами истражују све околности и проверавају тачност свих јавно изнетих тврдњи.

Сумње о отказивању емисија и променама уређивачких политика, које су изнете у претходном Годишњем извештају, потврђене су током овог извештајног периода на најочигледнији начин раскидом сарадње између ТВ куће Б92 и ауторке култне политичке емисије „Утисак недеље“. Неспорно је право власника да управља фирмом. Право питање о слободи медија овде није да ли је неко наредио укидање Утиска недеље (овај орган не сматра да се то догодило), већ због чега би неко у озбиљном и скупом послу са националном фреквенцијом сматрао да може да има пословну корист од укидања емисије у којој никада није недостајало „реклама“ од којих телевизије живе? Укидањем те емисије битно је смањен медијски простор у коме могу да се чују заговорници различитих опција и решења и води преко потребан јавни друштвени дијалог о најважнијим питањима.

Иза ствари од неспорног националног интереса као што су помоћ грађанима на Косову и Метохији или рад спортских удружења са најдужом традицијом понекад се провлаче и незаконите, криминалне радње, а новинари и редакције које гледаоцима износе чињенице или сумње о томе могу рачунати на прикривене и отворене претње у чијем сузбијању држава није показала ефикасност. У таквим ситуацијама новинари су принуђени да бирају између сопствене безбедности и правовременог и потпуног информисања јавности о темама од јавног значаја. Самоцензура је тада последица, а узрок - неефикасност државе. Жртва је слобода медија и информисаност грађана. Једна новинарка је шест година под двадесетчетворочасовном безбедносном заштитом. Живот јој је сачуван, али слобода кретања, приватност и право на рад - не.

У трци за тиражима и гледаношћу, али и под непосредним утицајем или притиском различитих центара моћи, грађанима се, упоредо са истинитим информацијама, и даље пласирају селективне, непотпуне, полу-информације па и потпуно лажне, чињенично нетачне (дез)информације. Тзв. „цурење“ поверљивих информација у поједине медије, у ствари метод управљања јавним мњењем путем пласирања „ексклузивних“ информација из званичних, али анонимних извора, настављен је.

Грађани су могли да гледају не само снимак инцидента у коме су учествовали припадници две државне оружане формације, а који је начинила приватна ТВ кућа, већ и снимак (непотпун, испрекидан) истог догађаја који је службено начинио припадник једне од те две јединице у оквиру своје редовне радне дужности. Тај снимак никако није смео да доспе у јавност, поготово док истрага траје, а наређење да буде достављен медијима могло је да стигне само са највиших политичких позиција. Службени оперативни снимак припадника специјалне полицијске јединице на дужности непрописно је приказан јавности да би се створило јавно мњење о одређеном догађају, док је Заштитник грађана ускраћен за податке о истом догађају који су према изричитим одредбама Закона други органи дужни да му доставе како би остварио своју Уставом утврђену

институционалну контролну улогу. Таблоидизација државе је и даље присутна.

Подаци из истрага у току, па и подаци о томе које ће истраге тек бити покренуте, појављују се и даље у одређеним медијима. Није познато да је неко до сада одговарао због таквог „цурења“ поверљивих информација неовлашћеним лицима.

Економско стање и механизми заштите радних права новинара су на ниском нивоу, њихово синдикално организовање је слабо.

Значајан нормативни напредак је начињен доношењем три медијска закона - Закона о јавном информисању и медијима¹⁰, Закона о електронским медијима¹¹ и Закона о јавним медијским сервисима¹². У наредном периоду треба очекивати практичне резултате примене ових закона. Неки од изазова у примени биће опстанак медија са програмом на мањинским језицима и тематиком од значаја за националне мањине и одрживост „малих“ медија.

Министарство културе и информисања припремило је Нацрт закона о култури и отпочело јавне расправе о низу других законских нацрта.

Рад независне Комисије за испитивање нерешених убистава новинара дао је током 2014. године прве опипљиве резултате, чија се тачност проверава пред судом.

Информације од јавног значаја и заштита података о личности

Стање остваривања права на информације од јавног значаја и заштиту података о личности предмет је посебног извештаја Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Одлуке Повереника (које су иначе правно обавезујуће), у високом проценту – око 90% бивају извршене, пре свега захваљујући суштинском ауторитету тог државног органа. Кршење права које превасходно Повереник штити, у случајевима када се прекршилац оглуши о акте Повереника и Повереник исцрпи могућност новчаног кажњавања, опстаје јер надлежни органи не спроводе принудно извршење. Прекршајне пријаве које Повереник подноси у области заштите података о личности по правилу застаревају, у томе нема побољшања у односу на раније извештајне периоде.

У обе области заштите права нужно је унапредити законски оквир, посебно у области података о личности, у складу са иницијативама које је припремио и Влади доставио Повереник.

Лични подаци преко пет милиона грађана (практично целокупне пунолетне популације Србије), били су у једном моменту јавно доступни захваљујући безбедносном пропусту на сајту Агенције за приватизацију. Већ после упозорења Повереника, линк ка подацима је угашен. Остаје прека потреба да органи државни власти и други руковођи подацима сами посвете неупоредиво више пажње поштовању законских одредби, односно заштити података које обрађују, као и да се сами грађани упознају са својим

¹⁰ „Службени гласник РС“, број 83/14.

¹¹ „Службени гласник РС“, број 83/14.

¹² „Службени гласник РС“, број 83/14.

правима и значајем чувања својих личних података од неовлашћеног и непотребног приступа.

Корупција

Народна скупштина је усвојила Закон о заштити узбуњивача¹³, од кога се пуно очекивало и очекује у борби против корупције и, уопште, незаконитости и неправилности на штету јавног интереса. Усвојени закон настао је на темељима модела који је израђен у оквиру активности Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, али је коначни текст претрпео више битних измена које могу озбиљно угрожити његов потенцијал да оствари жељену сврху. Заштита узбуњивача од одмазде послодавца, када се она огледа у неоправданом отказу уговора о раду, премештају на рад у друго место или на ниже радно место и сл. (а то су према досадашњим искуствима најчешће врсте одмазде), пружаће се као и до сада у радном спору, а не судском поступку по тужби за заштиту од одмазде, која је Законом о заштити узбуњивача уведена као новитет са циљем да буде главно правно средство заштите.

Заштита узбуњивача обезбеђиваће се само пред судом, без других институционалних механизма заштите, који су могли да буду вредна додатна гаранција делотворне заштите узбуњивача.

Србију су потресле афере са стицањем стручних, академских и научних назива, односно звања. Валидност једног доктората најозбиљније је оспорена, након чега се његов носилац повукао се са места ректора приватног универзитета. Нису довољни постојећи механизми којима се осигурава да академска и научна звања буду стечена на законом прописан начин.

Заштитник грађана упутио је Министарству науке, просвете и технолошког развоја, Националном савету за високо образовање и Комисији за акредитацију и проверу квалитета Мишљење којим указује на потребу да се обезбеди објективна, садржајна и ауторитативна спољашња контрола рада високошколских установа када оне додељују стручне, академске и научне називе, односно звања.

Нереформисана администрација

У извештајном периоду није уочен напредак у спровођењу конкретних мера и активности на остварењу основних принципа реформе јавне управе: професионализацији, деполитизацији и рационализацији. То је, уз недостатак одговорности за учињено (и неучињено), основни узрок помањкања примене начела добре управе у Републици Србији, а за последицу има масовно, свакодневно кршење најразличитијих права грађана.

Добро је што је почетком 2014. године донета Стратегија реформе јавне управе, којом су предвиђене мере и активности у остваривању ових принципа, али оне нису операционализоване кроз акциони план.

Највећи изазов у спровођењу реформи јавне управе јесте обезбеђивање тесне координације носиоца активности као и праћење и оцена резултата реализованих мера.

¹³ "Службени гласник РС", број 128/14.

Постоји ризик од појаве да се ангажују страни консултант на изради, спровођењу и оцени примене стратешких докумената Владе. Околност да послове креирања политике, спровођења активности на њеној реализацији и мерења ефеката спроведених мера и активности спроводе исти међународни консултант неминовно доводи до сукоба интереса и смањене објективности у процени спроведених реформи. Реформа јавне управе почива на грађењу капацитета и континуитету професионалног рада јавних службеника. Преношење терета спровођења ових активности на консултанте управо разграђује капацитете администрације.

Потребно је да се извештаји овог и других независних контролних органа нађу у Акционом плану за спровођење Стратегије реформе јавне управе као један од индикатора за мерење ефеката у одређеним областима реформе јавне управе.

Током извештајног периода велика већина предлога закона упућена је Народној скупштини на усвајање „по хитном поступку“, без јавне расправе, иако се одредбама већине наведених закона битно мења правни режим у одређеним областима или се уређују питања која посебно интересују јавност, што су законом прописани услови када су органи државне управе обавезни да спроведу јавну расправу. Одредбе на овај начин донетих закона често су неприменљиве, неусаглашене са одредбама других прописа чиме се јединство правног поретка, правна сигурност грађана и њихова могућност да остварују Уставом и законом загарантована права, озбиљно доводе у питање.

Доношење Закона о јавном бележничтву је један од најдраматичнијих примера колико се проблема у пракси изродило јер је изостао консултативни процес са другим државним органима и стручном и јавношћу у процесу доношења Закона којим је у значајној мери измењен правни систем.

Закон о привременом уређењу начина исплата пензија донет је у више него хитној процедури, без консултовања јавности, а одредбама тог закона суштински су умањена стечена права грађана и дерогиране одредбе Закона о ПИО којима је утврђен начин обрачуна висине пензије и начин њене исплате.

Измене и допуне Закона о буџетском систему, донете са циљем смањивања броја запослених у јавној администрацији отежале су примену других закона и остваривање права грађана, пре свега из области социјалне заштите и запошљавања особа са инвалидитетом. Ни у процесу измена овог закона нису на одговарајући начин консултовани државни и други органи управе, иако се изменама интервенисало у низ секторских закона.

Процес „рационализације јавне управе“ и даље се своди на просте мере смањења запослених у јавној управи, са спорним ефектима.

Професионализација и деполитизација нису напредовале.

Влада је начинила почетне кораке ка успостављању механизма за праћење извршења препорука Заштитника грађана. Ипак, ниједан извештај о извршењу препорука још увек није упућен Народној скупштини.

Слично важи и за Закључке Народне скупштине којима је парламент од надлежних органа захтевао извештај о поступању по препорукама Заштитника грађана у обављању послова Националног механизма за превенцију тортуре.

Стратегијом реформе јавне управе утврђени су општи и посебни циљеви реформе, који се, између осталог, односе и на унапређење рада и поступања администрације и

унапређење пружања услуга грађанима. Доношење Кодекса добре управе, као општег оквира за правилан рад и поступање органа јавне управе, у значајној мери би допринело остваривању ових циљева. Највећи број притужби овом органу се иначе и односи на повреду права на добру управу.

Како је једна од основних функција омбудсмана заштита права грађана на добру управу, овај орган је, по угледу на Европског омбудсмана (и у сарадњи са њим), још 2010. године, упутио Народној скупштини на усвајање Кодекса добре управе. Народна скупштина још увек није, на било који начин, разматрала наведени документ.

Демократска цивилна контрола и рад служби безбедности, приватност

Над војском и службама безбедности постоји цивилна контрола, у смислу подређености и одговорности служби изабраним (цивилним) властима Републике Србије. Постоји потреба да се цивилна контрола снажније допуни квалитетом „демократска“, односно усагласи са демократским стандардима који су оличени у захтевима за политичком, идеолошком и интересном неутралношћу служби, те оперативном самосталношћу припадника служби.

Неке од 14 системских мера, које су, ради унапређења поштовања права грађана у раду сектора безбедности, заједно препоручили Заштитник грађана и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, нису у потпуности прихваћене или спроведене. Једном од њих тражи се да буде основана једна агенција за примену техничких мера, чије би услуге користиле све службе, а која би објединила техничке капацитете за задирање у приватност комуникација који су тренутно у рукама различитих служби и органа и чији начин употребе није до краја под контролом.

Из Законика о кривичном поступку¹⁴ уклоњена је одредба која је дозвољавала да се у приватност комуникација задре без одлуке суда, што је било предмет Предлога за оцену уставности који су поднели Заштитник грађана и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Тиме је из правног поретка уклоњена и последња законска одредба која је омогућавала приступ комуникацијама грађана на неуставан начин. Претходно су, по предлозима Заштитника и Повереника, оглашавање неуставним, односно мењане, сличне одредбе Закона о електронским комуникацијама и Закона о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији.

И Закон о Безбедносно-информативној агенцији¹⁵ након одлуке Уставног суда претрпео је измене којима је осигурана већа правна сигурност при примени посебних мера којима се одступа од Уставом загарантованих права грађана. При формулисању нових чланова предлагач (Влада) уважила је Мишљење Заштитника грађана. Међутим, овај орган је још 2010. године препоручио да се приступи изради потпуно новог закона, јер су мањкавости важећег у питањима из надлежности Заштитника грађана такве да се не могу отклонити изменама и допунама.

Безбедносно-информативна агенција (БИА) је у потпуности сарађивала са Заштитником грађана у поступцима контроле и превенције, у потпуности у складу са законом и на нивоу најбољих европских и светских пракси.

¹⁴ „Службени гласник РС”, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14.

¹⁵ „Службени гласник РС”, бр. 42/02, 111/09, 65/14 - одлука УС и 66/14.

Извршена је детаљна контрола начина на који БИА спроводи меру „тајног претреса“. Утврђено је да та агенција при спровођењу ове мере поштује Уставне гаранције људских права. Агенција је обавестила овај орган да ће отклонити пропусте који су током контроле утврђени у појединачним случајевима, на начин који је препоручен, а у наредном периоду биће проверено да ли је по препорукама поступљено. Извештај о извршеној контроли са препорукама и изјашњењем БИА, сем делова чије објављивање није могуће из разлога националне безбедности, упућен је надлежном одбору Народне скупштине, ради информисања, као и јавности.

Више припадника и бивших припадника Војнобезбедносне агенције током извештајног периода обратило се Заштитнику грађана документовано указујући на могуће озбиљне незаконитости и неправилности у раду Агенције на штету политичких, синдикалних и других права грађана и самих припадника Агенције. Планирано је да током извештајног периода буде извршена прва свеобухватнија контрола законитости и правилности рада ВБА, током које је требало, без претходне најаве, да буду испитани и поменути наводи.

Пред крај извештајног периода десио се инцидент са елементима кршења права грађана прекомерном употребом силе од стране припадника Полиције, у коме су учествовали и припадници Војске Србије. У поступку контроле који је тим поводом покренут, ВБА се изјаснила да је поводом тог инцидента предузимала одређене радње, али је одбила да достави податке које о томе поседује и да у свему сарађује у поступку контроле. Достављање докумената, давање изјава и сарадња у сваком погледу је законом прописана обавеза сваког органа власти, па и ВБА, успостављена да би се такви догађаји расветлили из свих потребних аспеката, па и са становишта пропуста у законитости и правилности рада органа јавне власти на штету права грађана (упоредо са кривичним поступком који је инициран пред органима правосуђа, а у коме се утврђују евентуални кривично-правни аспекти догађаја).

Одбијање ВБА, а касније и Министарства одбране (у чијем је ВБА саставу као орган управе) да, у случају инцидента током Параде поноса, достави податке којима располаже је први случај у досадашњој, седмогодишњој пракси Заштитника грађана да орган власти не оспорава контролну надлежност Заштитника грађана, али одбија да достави податке које поседује и да на друге начине прописане Законом сарађује са овим органом ради остваривања циља контроле.

Услед одбијања ВБА да достави податке у том појединачном случају, контролни поступци по другим притужбама одложени су све док руководство Агенције не почне да извршава законом прописане обавезе у свим поступцима контроле које води овај орган, без селективности.

Одбијањем ВБА и Министарства одбране да доставе тражене податке и у свему сарађују са овим органом у поступку контроле и остваривања његове превентивне функције нарушено је међународно признато начело демократске цивилне контроле служби безбедности и прекршени су закони о Заштитнику грађана, о Војсци Србије, о основама уређења служби безбедности, о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији и о заштити узбуњивача и то у погледу контроле над радом безбедносне службе и праву припадника Војске (и служби безбедности) да се обрате Заштитнику грађана. За савесног припадника служби безбедности, указивање контролним органима и/или медијима на могуће незаконитости и неправилности може да има теже последице него чинити их.

Министарство унутрашњих послова примерно сарађује са Заштитником грађана у утврђивању и отклањању пропуста на штету права грађана и у функцији Националног механизма за превенцију тортуре. У раду полиције било је појединачних случајева прекорачења овлашћења и злостављања грађана. Не спроводе се увек благовремени и темељни поступци унутрашње контроле и провере свих аргументованих навода о неправилностима о раду полицијских службеника.

И даље нема одговарајућих програма за идентификацију и пружање помоћи припадницима оружаних снага (полиције, војске и служби безбедности), ни других грађана који пате од психофизичких последица излагања стресним ситуацијама, а посебно учешћа у оружаним сукобима. Заштитник грађана је тражио помоћ од иностраних партнера како би отпочео са једним таквим пилот програмом, али је одбијен са (сасвим примереним) одговором да то мора да буде посао извршне власти.

Заштита и подршка особама које имају психофизичке последице због оружаних сукоба (ПТСП) у Републици Србији готово је непостојећа, чак има елементе казне. Због тога трпе не само особе погођене ПТСП-јем већ и чланови њихових породица. Може се само претпоставити колико је случајева насиља у породици, насиља уопште, самоубиства... последица одсуства било какве подршке овим људима.

На дужности председавајућег Бироа за координацију служби безбедности током извештајне године остао је државни функционер који је истовремено председник највеће и владајуће странке у држави. И у претходним извештајима указивано је на повећану опасност од (увек присутне) политизације у раду служби безбедности која због тога прети.

Досијеи тајних служби из тоталитарног периода нису отворени. Овај орган залаже се за то од свог настанка. Отварање досијеа нужно је како ради задовољења правде за оне који су били на мети активности служби због свог демократског опредељења, тако и ради објективног, стручног изучавања начина на који тајне службе бивају злоупотребљене у политичке циљеве, и на који саме злоупотребљавају специјална знања и средства које поседују.

Косово и Метохија

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

Лидер Грађанске иницијативе СДП Оливер Ивановић ухапшен је на територији Косова и Метохије под оптужбом за кривично дело ратног злочина против цивилног становништва 1999. године, а случај је повезан са још четворицом Срба. Ивановић и чланови његове најближе породице истицали су да су му током притвора била ускраћена нека загарантована права и да му је безбедност угрожена. Настојање Заштитника грађана да га посети у притвору онемогућено је ставом ЕУЛЕКСА, чије правосуђе води поступак против Ивановића, да би то била посета на коју се не би примењивала законска правила за рад Заштитника грађана. Током напора Заштитника грађана да посети Ивановића, после одбијања претходних захтева

прихваћена је Ивановићева нова молба да буде пребачен у притвор у Косовској Митровици, са бољим условима.

Азиланти и људи у покрету (мигранти)

Већина од преко 200.000 интерно расељених грађана суочава се и даље са егзистенцијалним проблемима, далеко од очију јавности и ударних вести у средствима јавног информисања, упркос скромној помоћи коју примају од Комесаријата за избеглице и миграције. Готово да нема повратка на територију Косова и Метохије.

Преко 50.000 избеглица из Хрватске и Босне и Херцеговине је на територији Србије, две декаде после ратних дешавања која су их истерала из домова. Више стотина хиљада њих је добило држављанство Србије и тиме изгубило статус избеглог лица, али многи од њих нису економски и социјално збринути. Напори Владе да се избеглицама обезбеди бољи смештај и запошљавање били су скромни, али су забележени.

Проблем стамбеног збрињавања избеглица и интерно расељених лица временом се само додатно компликује, отежавајући њихово ионако тешко стање. На основу свих доступних показатеља чини се да план затварања колективних центара (крај 2015. године) неће бити могуће остварити.

Знатно је унапређено остваривање права свих грађана на правни субјективитет, чије решавање је ушло у последњу фазу, а следствено томе и пратеће право на лична документа, и то услед примене закона донетих на иницијативу Заштитника грађана. У примени тих закона помаже и блиска институционална сарадња Заштитника грађана, Министарства државне управе и локалне самоуправе, Високог комесаријата Уједињених нација за избеглице, органа локалне самоуправе и специјализованих невладиних организација.

Хиљаде људи прођу кроз Србију на путу ка западу или северу Европе, а да на њих домаћи органи не примене законе и процедуре које постоје за такве случајеве. Заштитник грађана дао је исцрпне препоруке надлежним органима као унапредити стање. Имајући у виду да се проблем увећава сваке године, потребно је на стратешки начин сагледати политику миграција. Нужно је успоставити и регионални приступ овом проблему. Неопходно је озбиљно унапредити функционалност државних механизма за разматрање захтева за азил и преиспитати правилност и применљивост постојећих прописа.

Изборна права

Према процени међународних посматрачких тела, ванредни парламентарни избори били су у начелу слободни. Било је пријава изолованих инцидената и случајева застрашивања гласача. Потребно је унапредити транспарентност финансирања политичких партија и изборне кампање.

Овај орган, заједно са Повереником за информације од јавног значаја и Агенцијом за борбу против корупције апеловао је да се у изборној кампањи не употребљавају јавне службе и ресурси нити непримерено искоришћава недоступност здравствене заштите и тежак социјални положај неких грађана. Велики број бирача изражавао је незадовољство, па чак и страх услед агресивне кампање „од врата до врата“, током које су страначки активисти правили спискове грађана.

У појединим локалним самоуправама одржани су локални избори, током којих је било насилних инцидената, а забележена је ванредно високо присуство функционера

извршне власти и активности државних органа које су „коинцидирале“ са изборима. У томе није било веће разлике у односу на раније изборе.

Упркос иницијативи Заштитника грађана (о којој се надлежно министарство никада није изјаснило), велики број лица лишених слободе и даље не остварује бирачко право на изборима.

Животна средина и климатске промене

Права грађана у погледу заштите животне средине и климатских промена не остварују се у довољној мери и унапређења су недовољна.

Законом о отклањању последица поплава у Републици Србији¹⁶ и пратећим Уредбама, држава је уредила поступак усмерен на отклањање последица поплава и активирања клизишта на подручју погођеном поплавама из маја 2014. године, али се тај закон не односи на друге елементарне непогоде и његово дејство орочено на период од једне године од дана ступања на снагу. Одсуство одговарајуће регулативе за последицу има различито поступање у истим или сличним ситуацијама, правну несигурност оштећених грађана, неделотворне и нетранспарентне поступке и стално присутну опасност, или сумњу у злоупотребе и неправилно трошење средстава. Поступак процене штете спроводи се на основу прописа старог готово три деценије.¹⁷

Србија нема ваљан општи правни режим за државну помоћ за случај елементарних непогода којим би прецизно било утврђено ко, под којим условима и критеријумима, у каквој процедури и под каквим надзором има право на колику помоћ државе. Овај орган се самообавезао да Влади упути иницијативу за доношење Закона о државној помоћи за случај елементарних непогода и уз њу приложи одговарајући модел тог прописа.

Заштитник грађана водио је поступке контроле поводом случаја тзв. „смрдљивих зграда“ у Београду, које је изградила Грађевинска дирекција Србије. Неефикасан надзор над извођењем радова погодовао је томе да десетине породица буду уселене у нове станове чији зидови су били прекривени бојом штетном по здравље, непријатног мириса. Накнадним укључивањем ресорних министарстава и других државних органа и служби, уз уважавање препорука Заштитника грађана и посредовање овог органа, проблем је у разумној мери саниран.

Верске слободе

У остваривању верских слобода ситуација је непромењена у односу на претходни извештајни период и Заштитник грађана није имао посебних активности.

¹⁶ „Службени гласник РС“, број 75/14.

¹⁷ Упутство о јединственој методологији за процену штета насталих од елементарних непогода, „Службени лист СФРЈ“, број 27/87.

ОСНОВНИ СТАТИСТИЧКИ ПОДАЦИ О РАДУ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

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

Табела 1 – Подаци о извршењу препорука у 2014.

			упућено	доспело	прихваћено	% прихваћено доспелих
Препоруке	проистекле	из	212	182	114	62,64
контролног поступка						
Препоруке проистекле из скраћеног контролног поступка			587	587	587	100
Препоруке проистекле из превентивне функције (Национални механизам за превенцију тортуре)			345	196	157	80,10
Укупно прихваћених препорука			1144	965	858	88,91

Табела 2 – Поређење извршења препорука у 2013. и 2014.

			упућено		доспело		прихваћено		% прихваћено доспелих	
			2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Препоруке	проистекле	из	230	212	198	182	135	114	68,18	62,64
контролног поступка										
Препоруке проистекле из скраћеног контролног поступка			560	587	560	587	560	587	100	100
Препоруке проистекле из превентивне функције (Национални механизам за превенцију тортуре)			263	345	231	196	185	157	80,09	80,10
Укупно прихваћених препорука			1053	1144	989	965	880	858	88,89	88,91

Табела 3 – Подаци о обраћањима грађана

Врсте обраћања	2013	2014	%
Примљено грађана на разговор	5099	4913	-3,65
Број телефонских разговора са грађанима	13338	12288	-7,87
Разни поднесци грађана који немају карактер притужбе	1220	1262	3,44
Број притужби	5025	4877	-2,95
Укупан број обраћања грађана	24682	23340	-5,44

Табела 4 – Окончани поступци Заштитника грађана у току 2014. године и у односу на 2013. годину

Врсте активности	2013	2014	%
По притужбама и сопственим иницијативама	4.707	4.798	1,93
По законодавним иницијативама поднетим од грађана	349	76	-78,22
По осталим обраћањима грађана	17.959	16.989	-5,40
Укупно окончане активности	23.015	21.863	-5,03

Табела 5 – Број окончаних поступака у 2013. и 2014. години

Рад на притужбама из текуће и ранијих година	2013	2014	%
Укупан број притужби на којима је окончан рад	4707	4798	1,93

Табела 6 – Подаци о осталим активностима у току 2014. године и у односу на 2013. годину

Врсте активности	2013	2014	%
Број поднетих законодавних иницијатива	18	15	-16,67
Број усвојених законодавних иницијатива	2	0	-100,00
Број покренутих поступака према органима	1.273	1113	-12,57
Број контролних и превентивних посета органима	188	99	-47,34

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

Ресор	Бр. притужби	%
1 Правда	466	9,55
2 Права детета	417	8,55
3 Локална самоуправа	409	8,38
4 Рад	337	6,91
5 Лица лишена слободе	334	6,85
6 Унутрашњи послови	330	6,76
7 Финансије	285	5,84
8 Пензијско и инвалидско осигурање	269	5,51
9 Особе са инвалидитетом и старији	254	5,21
10 Катастар непокретности	237	4,86

11	Заштита потрошача	217	4,45
12	Грађевинарство, саобраћај и инфраструктура	190	3,89
13	Просвета и наука	155	3,18
14	Права националних мањина	153	3,14
15	Привреда и саобраћај	151	3,09
16	Здравље	136	2,79
17	Родна равноправност	132	2,71
18	Одбрана	84	1,72
19	Енергетика и рударство	82	1,68
20	Пољопривреда и заштита животне средине	74	1,52
21	Социјална заштита	44	0,90
22	Елементарне непогоде	31	0,64
23	Реституција	29	0,59
24	Независни контролни органи	16	0,32
25	Омладина и спорт	15	0,31
26	Службе безбедности	12	0,24
27	Култура и информисање	8	0,16
28	Спољни послови и дијаспора	7	0,14
29	Заштита узбуњивача	3	0,06
Укупно		4877	

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

Орган	Бр. упућених	Бр. неизвршених	%
Републичке дирекције	3	3	100,00
Установе социјалне заштите	24	11	45,83
Управе у саставу Министарства	9	4	44,44
Локална самоуправа	54	22	40,74
Полицијске управе и станице	7	2	28,57
Орг. обавезног социјалног ос.	10	2	20,00
Затвори	12	2	16,67
Посебне организације	8	1	12,50
Установе образовања	15	1	6,67

Највећи проценат неизвршених препорука у односу на број препорука које су упућене различитим органима има Управни одбор Директората цивилног ваздухопловства, с обзиром на то да су му упућене укупно три препоруке од којих ниједна није извршена.

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

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

- Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (114)
- Органи локалне самоуправе (85)
- Републички фонд ПИО (70)

I ДЕО: ПРАВНИ ОКВИР И ДЕЛОКРУГ РАДА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

1.1. ПРАВНИ ОКВИР

Прописи

Заштитник грађана Републике Србије је независан и самосталан државни орган који је ушао у правни поредак Републике Србије 2005. године Законом о Заштитнику грађана.¹⁸ Положај институције битно је ојачан Уставом Републике Србије¹⁹ из 2006. године, када Заштитник грађана постаје уставна категорија, у складу са најбољим међународним искуствима. Законом о изменама и допунама Закона о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака²⁰ Заштитник грађана је одређен да обавља послове Националног механизма за превенцију тортуре.

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

Уставним Законом за спровођење Устава Републике Србије²¹, поред осталог, прописана је обавеза новоизабраног састава Народне скупштине да у току првог заседања након избора Владе, усклади са Уставом закон којима се уређују Заштитник грађана и изабере (првог, прим. ЗГ) Заштитника грађана.

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

Законом о Народној скупштини²² прописано је, између осталог, да Народна скупштина у остваривању своје изборне функције бира и разрешава Заштитника грађана, а у оквиру своје контролне функције врши надзор над радом Заштитника грађана.

Законом о Војсци Србије²³ прописано је да Заштитник грађана врши и демократску цивилну контролу над Војском.

Законом о допуни Закона о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака²⁴, усвојеним 28. јула 2011. године, прописано је да Заштитник грађана обавља послове Националног механизма за превенцију тортуре у сарадњи са

¹⁸ Закон о Заштитнику грађана – у даљем тексту ЗоЗГ („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07).

¹⁹ 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).

²⁰ „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 07/11.

²¹ Чл. 5. ст. 1 Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/06)

²² Чл. 15, „Службени гласник РС“, број 09/10.

²³ Чл. 29. ст. 3. Закона о Војсци Србије („Службени гласник РС“, бр. 116/07, 88/09 и 101/10 – др. закон).

²⁴ „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 07/11.

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

Закоником о кривичном поступку²⁵ прописано је да Заштитник грађана има право да несметано посећује притвореника и да са њим разговара без присуства других лица, као и да притворенику не може бити забрањено дописивање са Заштитником грађана. Законом је предвиђена и обавеза судије за извршење кривичних санкција или другог судије кога одреди председник суда да о неправилностима уоченим приликом обиласка завода без одлагања обавести Заштитника грађана.

Законом о извршењу казне затвора за кривична дела организованог криминала²⁶ прописано је поред осталог да: надзор над радом Посебног одељења врше овлашћена лица Управе и комисија Народне скупштине, у складу са Законом о извршењу кривичних санкција, као и Заштитник грађана у складу са Законом о Заштитнику грађана; да осуђени има право на посету Заштитника грађана једном месечно која је изузета од законом утврђене обавезе аудио-визуелног надзора и снимања, као и да осуђени има право да се дописује са Заштитником грађана, те да се то дописивање не надзире.

Закон о државним службеницима²⁷ прописује да радни однос државном службенику на положају престаје, између осталог, и ако орган или тело надлежно за постављење државног службеника прихвате јавну препоруку Заштитника грађана за разрешење државног службеника са положаја.²⁸

Закон о тајности података²⁹ прописује у којим случајевима Заштитник грађана, као државни орган кога именује Народна скупштина, има право приступа подацима свих степена тајности који су му потребни за обављање послова из своје надлежности, без безбедносне провере, као и у којим случајевима му је безбедносна провера потребна.

Закон о употреби грба, заставе и химне Републике Србије³⁰ прописује да се Велики грб употребљава на згради, у службеним просторијама, у саставу печата и на позивницима, честиткама и сл. Заштитника грађана.

Закон о печату државних и других органа³¹ уређују се намена, садржина, изглед и употреба печата које у вршењу послова из свог делокруга користи Заштитник грађана.

Закон о политичким странкама³² прописује да Заштитник грађана не може бити члан политичке странке.

Законом о Агенцији за борбу против корупције³³ прописано је да чланове Одбора Агенције бира Народна скупштина између осталог и на предлог Заштитника грађана и Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

²⁵ 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).

²⁶ 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).

²⁷ 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).

²⁸ Чл. 16. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима (Службени гласник РС бр. 99/2014).

²⁹ Закон о тајности података („Службени гласник РС“, број 104/09).

³⁰ Чл. 13. и 15. Закона употреби грба, заставе и химне Републике Србије („Службени гласник РС“, број36/09).

³¹ Чл. 1. Закона о печату државних и других органа („Службени гласник РС“, број 101/07).

³² Чл. 21. Закона о политичким странкама („Службени гласник РС“, број36/09).

³³ Закон о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС“, бр. 97/08, 53/10, 66/11 - одлука УС, 67/13 - одлука УС и 112/13 - аутентично тумачење).

Закон о правима пацијената³⁴ предвиђа да Савет за здравље, образован у јединици локалне самоуправе, свој годишњи извештај о раду и предузетим мерама за заштиту права пацијената доставља Заштитнику грађана, ради информисања и остваривања потребне сарадње.

Закон о јавној својини³⁵ прописује да се у смислу тог закона под државним органима и организацијама сматра, између осталог, и Заштитник грађана.

Заштитник грађана помиње се и у преко 20 стратегија и акционих планова, на пример: Стратегији националне безбедности Републике Србије³⁶, Националној стратегији за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године³⁷, Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији³⁸, Стратегији за унапређивање положаја Рома у Републици Србији³⁹, Стратегији превенције и заштите од дискриминације⁴⁰, Стратегији за примену Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине – Архуске конвенције⁴¹, Стратегији развоја система извршења кривичних санкција у Републици Србији до 2020. године⁴², Националној стратегији за младе⁴³, Националној стратегији за превенцију и заштиту деце од насиља⁴⁴, Акционом плану за испуњавање препорука Европске комисије садржаних у Годишњем извештају о напретку Републике Србије у процесу европских интеграција за 2013. годину, Акционом плану за спровођење Стратегије за примену Архуске конвенције⁴⁵, Акционом плану за спровођење Националне стратегије одрживог развоја за период од 2011. до 2017⁴⁶ итд.

Правни оквир за рад Заштитника грађана чине и бројни подзаконски акти који ближе уређују поступање и рад ове институције, од којих су неки: Пословник Народне скупштине⁴⁷, Пословник Владе⁴⁸, Одлука о образовању и раду Стручне службе Заштитника грађана⁴⁹, Одлука о образовању локалних канцеларија у Прешеву, Бујановцу и Медвеђи⁵⁰, Уредба о спровођењу интерног јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима⁵¹, Посебан колективни уговор за државне органе⁵², Правилник о управи у јавним тужилаштвима⁵³, Правилник о кућном реду казнено-поправних завода и окружних затвора⁵⁴, Правилник о кућном реду казнено-поправног завода за малолетнике⁵⁵, итд.

³⁴ Чл. 42, „Службени гласник РС“, број 45/13.

³⁵ Чл. 47. ст.1, Закона о јавној својини („Службени гласник РС“, бр. 72/11 и 88/13).

³⁶ „Службени гласник РС“, број 88/09.

³⁷ Глава 4, циљ 4.8 („Службени гласник РС“, број 57/13).

³⁸ „Службени гласник РС“, број 09/14.

³⁹ „Службени гласник РС“, број 27/09.

⁴⁰ „Службени гласник РС“, број 60/13.

⁴¹ „Службени гласник РС“, број 103/11.

⁴² „Службени гласник РС“, број 114/13.

⁴³ „Службени гласник РС“, број 55/08.

⁴⁴ „Службени гласник РС“, број 122/08.

⁴⁵ „Службени гласник РС“, број 103/11.

⁴⁶ „Службени гласник РС“, број 62/11.

⁴⁷ Чл. 150 Пословника Народне скупштине („Службени гласник РС“, бр. 52/10 и 13/11 и 20/12-званично пречишћен текст).

⁴⁸ 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).

⁴⁹ Чл. 150, („Службени гласник РС“, бр. 52/10 и 13/11 и 20/12-званично пречишћен текст).

⁵⁰ „Службени гласник РС“, број 91/09.

⁵¹ „Службени гласник РС“, бр. 41/07-пречишћен текст и 109/09.

⁵² Чл. 1. („Службени гласник РС“, бр. 23/98, 11/09 и 15/12- споразум).

⁵³ Чл.60. ст.1. („Службени гласник РС“, бр. 110/09, 87/10 и 5/12).

⁵⁴ „Службени гласник РС“, бр. 72/10 и 06/12.

⁵⁵ „Службени гласник РС“, број 71/06.

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

У Устав и Закон о Заштитнику грађана уткана је већина стандарда садржаних у кључним међународним документима који регулишу, односно промовишу и предлажу стандарде за омбудсмана и националне институције за људска права.⁵⁶ Независност Заштитника грађана, а сагласно и међународним стандардима за институцију омбудсмана, односно националних институција за људска права⁵⁷, кључно је обележје овог државног органа, без кога он губи своју суштину. Међународни документи посебно истичу значај финансијске независности и неопходности обезбеђивања адекватних ресурса за несметан и ефикасан рад омбудсмана. Париски принципи, усвојени као анекс Резолуције 48/134 Генералне скупштине УН, децембра 1993, представљају до сад најпотпунији документ који се бави националним институцијама за људска права. Њима се врло јасно прокламује важност финансијске независности. „Национална институција треба да има инфраструктуру која омогућава глатко обављање активности, посебно адекватно финансирање. Сврха финансирања треба да буде да омогући (институцији, прим. ЗГ) да има своје особље и просторије, како би била независна од владе и како не би била предмет финансијске контроле која би могла да утиче на њену независност.“⁵⁸

Савет Европе у својој Препоруци 1615 из 2003. године, коју је усвојила Парламентарна скупштина „закључује да су неке карактеристике суштински важне за ефикасан рад институције омбудсмана“, те међу њих убраја и „гарантоване довољне ресурсе за обављање свих послова поверених омбудсману... и потпуну аутономију свог буџета и службе.“⁵⁹ Најновијом Резолуцијом Парламентарне скупштине о институцији омбудсмана, усвојеном октобра 2013, реafirмише се овај став позивањем држава чланица да „обезбеде институцијама омбудсмана довољно финансијских средстава и људских ресурса како би им се омогућило да ефикасно обављају своје задатке.“⁶⁰ У светлу економске кризе „Скупштина позива земље чланице да уложи максималан напор да избегну буџетска смањења која би довела до губитка независности институција омбудсмана.“⁶¹ Венецијанска комисија Савета Европе је такође при

⁵⁶ 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/erec1615.htm>; Венецијанска комисија Савета Европе, Збирка докумената о институцији омбудсмана, доступно на: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL\(2011\)079-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL(2011)079-e.aspx).

⁵⁷ 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).

⁵⁸ Резолуција 48/134 која садржи Париске принципе доступна на: <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm>.

⁵⁹ Препорука Парламентарне скупштине 1615/03 о институцији омбудсмана, доступна на: <http://assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/ta03/erec1615.htm>.

⁶⁰ 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..>.

⁶¹ Исто.

чврстом ставу да се финансијска независност омбудсмана мора што конкретније и потпуније осигурати законским текстом.⁶²

Законом о изменама и допунама Закона о буџетском систему⁶³ прописано је да је Заштитнику грађана потребно одобрење одбора Народне скупштине надлежног за административно-буџетска питања за ангажовање, односно запошљавање сваког новог лица и то без обзира што је кадровским планом и буџетом Републике Србије то радно место предвиђено и за њега обезбеђена средства. Иако су сва опредељења Народне скупштине, декларативно, да се јача капацитет Заштитника грађана, у пракси давање овакве сагласности изазива озбиљан проблем до мере да представља претњу независности и делотворности Заштитника грађана, гарантованим поменути домацим и међународним прописима.

ПОТРЕБА ИЗМЕНЕ ЗАКОНА О ЗАШТИТНИКУ ГРАЂАНА

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

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

Предлог измена и допуна Закона о Заштитнику грађана, који је Влада којом је председавао Мирко Цветковић упутила Народној скупштини 2012. године, повучен је исте године, после парламентарних избора и формирања нове владе, а у складу са уставним обичајем. Предлог тог закона није враћен Народној скупштини на усвајање током целог трајања мандата председника Владе Ивице Дачића иако је Заштитник грађана Министарству правде и државне управе формално поново упутио Иницијативу за измене и допуне Закона. Заштитник грађана је током мандата председника Владе Александра Вучића, министарству надлежном за државну управу и локалну самоуправу упутио нову Иницијативу за измене и допуне Закона (крајем 2014).

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

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

⁶² 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).

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

Треба исправити нелогичност Законске одредбе према којој се за заменика Заштитника грађана тражи двоструко мање искуство него за Заштитника грађана, иако Заштитник грађана заменицима преноси своја овлашћења. У пракси је уочена потреба да Заштитник грађана и другим органима, а не само Влади и Народној скупштини, како стоји у Закону, подноси иницијативе за измену прописа, односно даје мишљење у поступку припреме прописа. Нужно је и да се пропишу рокови у којима ће надлежни органи размотрити иницијативе које у складу са Законом подноси Заштитник грађана, као и да се изричито обавезу да Заштитнику грађана благовремено достављају предлоге прописа којима се уређују питања од значаја за остваривање и заштиту права грађана. Треба сузити дискрециони простор, који је важећим законом остављен Заштитнику грађана да цени, да ли из поновљеног понашања функционера или запосленог произлази намера да одбију сарадњу са Заштитником грађана. Разлози целисходности, ефикасности и рационалности налажу измену постојеће одредбе о томе када се и под којим условима може обуставити поступак контроле.

Нужно је боље уредити однос и поделу надлежности између омбудсмана аутономне покрајине, односно јединица локалне самоуправе и Заштитника грађана и заштитити назив и обележја Заштитника грађана чија неовлашћена примена (понекад и злоупотреба) од стране различитих институција, организација и појединаца, на различитим нивоима, ствара забуну код грађана и других органа и организација, као и код средстава јавног информисања.

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

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

Предложене су и измене којима се уводи ефикаснији поступак за доношење општег акта о организацији и систематизацији послова стручне службе Заштитника грађана, са циљем стварања могућности за већу организациону флексибилност овог органа а што би требало да у будућности омогући његову бољу ефикасност.

Независност

Према међународним стандардима за институцију омбудсмана, односно националних институција за људска права⁶⁴, независност је кључно обележје овог државног органа,

⁶⁴ 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

без кога он губи суштину. Устав гарантује Заштитнику грађана начелну независност. У пракси је Заштитник грађана остварио висок степен независности у раду, о чему сведочи статус „А“ при Међународном координационом комитету националних институција за људска права и оцене других релевантних институција и организација.⁶⁵

Заштитник грађана подлеже, сходно одредби Устава, надзору Народне скупштине. Надзор није исто што и контрола. Народна скупштина у вршењу надзора није овлашћена, као ни било који други орган, организација или појединац, да утиче на рад и поступање Заштитника грађана⁶⁶. Принцип независности повезан је са принципом самосталности. Независност и самосталност Заштитника грађана подразумевају да је Заштитник грађана организационо и функционално одвојен како од органа и организација чији рад контролише, тако и од органа који према слову Устава надзире његов рад.

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

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

Истим Законом, прописано је да „укупан број запослених на одређено време због повећаног обима посла, лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге и лица ангажованих по другим основама, код корисника јавних средстава, **не може бити већи од 10% укупног броја запослених** „ и да изузетно од става 36. овог члана, број запослених на одређено време због повећаног обима посла, лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге и лица ангажованих по другим основама, код корисника јавних средстава, **може бити већи од 10% укупног броја запослених, уз сагласност тела Владе, на предлог надлежног министарства, односно другог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење Министарства**“.

Међутим, за Заштитника грађана и друге независне државне органе, чланом 6. ставом 3. Закона прописано је, да ће радни однос са новим лицима моћи засновати, као и ангажовати лица по уговору о делу, по уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге и по другим основама, уз сагласност Одбора Народне скупштине надлежног за административна и буџетска питања. Дакле, ова одредба ставља Заштитника грађана и друге независне органе у неповољнији положај од осталих корисника јавних средстава **због различитог режима у погледу дозвољеног броја запослених на одређено време због повећаног обима послова и по другим основама (без сагласности надлежног тела) из чл. 1. Закона.**

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).

⁶⁵ US Department of State, *Country Report on Human Rights Practices for 2013 – Serbia*, доступно на: <http://www.state.gov/documents/organization/220539.pdf>.

⁶⁶ Члан 2. ст. 2. ЗоЗГ.

Такође и почетак примене ових одредби другачији је за кориснике јавних средстава из члана 1. Закона, *(Одредбе члана 1. овог закона, које се односе на ограничење укупног броја запослених на одређено време због повећаног обима посла, лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге и лица ангажованих по другим основама, код корисника јавних средстава, примењују се од 1. марта 2014. године).*

Заштитник грађана и други независни државни органи су стављени у неповољнији режим у погледу запошљавања лица на одређено време и ангажовања по основу уговора о делу и по другим основама у односу на остале кориснике јавних средстава.

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

1.2. НАДЛЕЖНОСТ, ОБУХВАТ И НАЧИН РАДА

Задатак, односно надлежност Заштитника грађана је Уставом и Законом одређена двоструко: да **штити** права грађана и да **контролише** законитост и правилност рада органа власти и организација којима су поверена јавна овлашћења (у даљем тексту – органи и организације јавне власти⁶⁷). Јасно је да су та два задатка нераскидиво везана: Заштитник грађана штити права вршећи контролу, а контролише ради заштите права и слобода. Закон о Заштитнику грађана прецизира и да Заштитник грађана „штити и **унапређује** људске и мањинске слободе и права грађана“. Те одреднице (*заштита, контрола, унапређење поштовања права и слобода*) суштински и формално уоквирују надлежност рада Заштитника грађана.

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

Заштитник грађана поступа у оквиру Устава, закона, других прописа и општих аката, као и ратификованих међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права⁶⁸. Заштитник грађана контролише законитост, али и правилност⁶⁹ рада органа и организација јавне власти. У практичном раду Заштитник грађана се руководи начелом правичности, у оквиру позитивног права.

Заштитник грађана контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења (органи и организације јавне власти). Заштитник грађана, према одредби Устава и Закона, од свих органа и организација јавне власти није овлашћен да контролише једино рад

⁶⁷ Закон о Заштитнику грађана (члан 1), када одређује круг субјеката чији је рад Заштитник грађана овлашћен да контролише, за органе државне управе, орган надлежан за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и друге органе и организације, предузећа и установе којима су поверена јавна овлашћења, уводи скраћену ознаку „органи управе“. Међутим, коришћење тог термина изазива забуну ако се не зна како је чланом 1. ЗоЗГ одређена његова садржина (а то је другачије него што је уобичајено у правној теорији и пракси). Да би се у случају делимичног читања овог извештаја избегла таква забунa, у њему ће се за субјекте који подлежу контроли од стране Заштитника грађана, како је њихов круг одређен Уставом и Законом, користити синтагма „органи и организације јавне власти“.

⁶⁸ Чл. 2. ст. 2. ЗоЗГ.

⁶⁹ Чл. 17. ст. 2. ЗоЗГ.

Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштва.⁷⁰

*Високи савет судства је и у овој извештајној години оспорио надлежност
Заштитника грађана да врши контролу рада тог органа, иако
није међу органима које Устав изузима из контролних овлашћења Заштитника.
У изјашњењу достављеном Заштитнику грађана након покретања поступка контроле због
непоступања по притужби грађана, ВСС је поновио своје раније ставове о оспоравању
надлежности Заштитника грађана у погледу контроле законитости и правилности рада тог
органа.*

Заштитнику грађана је, уз одговарајући лични безбедносни сертификат, загарантован приступ подацима свих степена тајности, а који су потребни за обављање послова из његове, односно њене надлежности.⁷¹

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

Заштитник грађана има и право законодавне иницијативе. Овлашћен је да предлаже законе из своје надлежности, подноси иницијативе за измену или доношење нових прописа ако сматра да до повреде права грађана долази због њихових недостатака, или ако је то од значаја за остваривање и унапређивање права грађана. Заштитник грађана овлашћен је да Влади и Народној скупштини даје мишљења о прописима у припреми. Такође, Заштитник грађана је овлашћен да покрене поступак пред Уставним судом за оцену уставности и законитости закона, других прописа и општих аката.

Поступак

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

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

⁷⁰ Чл. 138. ст. 2. Устава РС, чл. 17. ст. 3. Закона о Заштитнику грађана.

⁷¹ Чл. 38. ст. 1. и 2. Закона о тајности података („Службени гласник РС“, број 104/09).

Правна природа аката Заштитника грађана

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

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

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

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

Однос са другим независним органима

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

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

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

Обављање послова ван седишта органа

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

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

Уз финансијску подршку Владе Краљевине Норвешке, грађанима је омогућено да у библиотекама у 15 градова Србије⁷², путем видео везе са седиштем Заштитника грађана, разговарају са запосленима у Стручној служби и поднесу притужбу (које библиотеке прослеђују у писменој форми Заштитнику грађана).

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

⁷² Бачка Паланка, Бор, Чачак, Димитровград, Јагодина, Крагујевац, Лесковац, Нови Пазар, Пожаревац, Пријепоље, Сомбор, Ужице, Ваљево, Вршац, Зајечар.

II ДЕО: ПРЕГЛЕД ПРЕМА ОБЛАСТИМА / РЕСОРИМА

2.1. ПРАВА ДЕТЕТА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Постигнућа државе

- 1.1. Донети су Закон о јавном информисању и медијима⁷³ и Закон о електронским медијима.⁷⁴
- 1.2. Донет је Закон о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства.⁷⁵
- 1.3. Влада је донела Одлуку о отварању буџетског фонда за лечење обољења, стања или повреда које се не могу успешно лечити у Републици Србији.⁷⁶
- 1.4. Формирана је Јединица за координацију инклузивног образовања у оквиру Министарства просвете, науке и технолошког развоја.⁷⁷
- 1.5. Министарство просвете, науке и технолошког развоја припремило је Нацрт закона о удбеницима и другим наставним средствима.
- 1.6. Припремљен је Модел протокола за заштиту деце и младих од насиља у спортским и рекреативним активностима.⁷⁸

2. Резултати рада Заштитника грађана

- 2.1. Поступајући по 55 упућених препорука Заштитника грађана, органи управе обезбедили су остваривање права детета на заштиту од насиља, злостављања и занемаривања, права на образовање, права деце са сметњама у развоју и инвалидитетом, нарочито права на инклузивно образовање, права на здравље и здравствену заштиту, право детета на одржавање личних односа са родитељима, права на спорт и права на партиципацију и права на поштовање дететових најбољих интереса.
- 2.2. Надлежна министарства (здравља и правде) приступила су изради посебног закона о случајевима „несталих беба“ којим би се основало привремено независно тело са јаким истражним овлашћењима, уважавајући препоруку Заштитника грађана⁷⁹ и у складу са пресудом Европског суда за људска права.
- 2.3. Препорука Заштитника грађана је допринела да се за време поплава које су погодиле Републику Србију у мају 2014. године отклоне пропусти надлежних органа и

⁷³ „Службени гласник РС“, број 83/14.

⁷⁴ „Службени гласник РС“, број 83/14.

⁷⁵ „Службени гласник РС“, број 123/14.

⁷⁶ „Службени гласник РС“, бр. 92/14, 122/14 и 131/14.

⁷⁷ „Успостављање Јединице за координацију инклузивног образовања“, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, 30. 12. 2014. године, доступно на: www.mps.gov.rs/vesti/1694-uspostavljanje-jedinice-za-koordinaciju-inkluzivnog-obrazovanja.

⁷⁸ Доступно на: http://www.cpd.org.rs/Data/Files/Model_protokola_sr-latin.pdf.

⁷⁹ Препорука доступна на: www.ombudsman.pravdeteta.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.

деца Ромске националности и њихове породице изместе из изузетно лоших услова привременог смештаја.⁸⁰

2.4. На предлог Заштитника грађана договорено је потписивање Споразума о разумевању са свим надлежним органима којима су упућене препоруке, којим ће се дефинисати активности ради превенције и спречавања живота и рада деце на улици и њиховог потпуног социјалног укључивања.

2.5. Панел младих саветника је кроз различите активности на терену међу вршњацима допринео већој видљивости проблема деце која живе и раде на улици. међу својим вршњацима и одраслим.

2.6. Свест јавности о штетностима телесног кажњавања деце и алтернативама овом облику васпитања и дисциплиновања деце подигнута је превентивним деловањем Заштитника грађана.

2.7. Заштитник грађана је превентивно деловао против идеје да се снизи узрасна граница кривичне одговорности деце, информишући јавност о неефикасности изолације и лишавања слободе деце у сукобу са законом као методе санкционисања, о обавезама Републике Србије у области малолетничког правосуђа, значају превенције у сузбијању малолетничке делинквенције и неопходност рехабилитације и реинтеграције у друштво детета у сукобу са законом.

2.8. Заштитник грађана је у 2014. години у овој области примио 417 притужби у којима су подносиоци указивали на 689 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 394 предмета примљених у 2014. и ранијих година. Од укупно 142 поступака који су вођени, 34 (23.94%) поступак је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана је водио контролни поступак и упутио 46 препорука, од којих је прихваћено 21 (45,65%), неизвршено 16 (34.78%), а у року за извршење 9. На основу броја утврђених (71) и отклоњених (55) пропуста, ефикасност у овој области је 77,46%.

3. Мањкавости на државном нивоу

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

3.2. Кривични законик није усаглашен са Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања.⁸¹

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

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

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

⁸⁰ Доступно на:

http://www.ombudsman.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=604%3A2014-05-29-11-03-04&catid=40%3A2012-04-09-12-59-47&Itemid=85&lang=sr

⁸¹ Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, „Службени гласник РС - Међународни уговори“, број 19/09.

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

3.7. Мерама штедње смањен је ионако недовољан број услуга за децу са сметњама у развоју и децу која живе или раде на улици.

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

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

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

3.11. Извештавање о деци и представљање деце у јавности оптерећено је сензационализмом, а медији недовољно воде рачуна о томе да садржаји емисија и текстова који се односе на децу буду прикладни узрасту детета.

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

3.13. Грађани Зајаче, укључујући и најмлађе, и даље живе у загађеној средини, и поред најаве и обећања надлежних органа да ће санирати извор загађења и успоставити механизам надзора загађености воде, ваздуха и земљишта.

3.14. Надлежни органи нису адекватно реаговали на ширење непроверених информација о наводној штетности вакцина, а родитељима нису дате адекватне информације о разлозима обавезности имунизације деце од одређених болести и штетних последица невакцинисања.

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

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину:

- да **Народна скупштина** размотри предлоге закона о изменама и допунама Закона о раду и Закона о финансијској подршци породици са децом, које је поднео Заштитник грађана.
- да **Министарство правде** интензивира рад на усклађивању прописа са одредбама Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, ради обезбеђивања пуне заштите деце жртава од секундарне трауматизације и виктимизације.
- да **Министарство просвете, науке и технолошког развоја и просветне инспекције јединица локалних самоуправа** у знатно већем обиму контролишу поступање установа образовања и васпитања у случајевима насиља над ученицима, а нарочито благовремену, правилну и савесну примену Закона о основама система образовања и васпитања, Правилника о протоколу поступања у установи у одговору на насиље, злостављање и занемаривање, Општег протокола за заштиту деце од злостављања и занемаривања и Посебног

протокола за заштиту деце и ученика од насиља, злостављања и занемаривања у образовно-васпитним установама.

- да **Министарство просвете, науке и технолошког развоја и просветне инспекције јединица локалних самоуправа** обезбеде ефикасно и правовремено покретање и вођење поступака у циљу утврђивања личне одговорности запослених у школама за повреду забране насиља, злостављања и занемаривања, за повреду радне обавезе и за пропусте у спровођењу мера заштите детета од насиља, злостављања и занемаривања.

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

- да **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** обезбеди редовне едукације у установама образовања и васпитања, усмерене на повећавање осетљивости запослених у установама према деци са сметњама у развоју и усвајању практичних вештина и знања у раду са њима.

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

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

- да **Министарство омладине и спорта** законом уреди област уговарања између спортских клубова/организација и малолетних спортиста.

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

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

4.2. Влада није размотрила иницијативу Заштитника грађана да припреми и Народној скупштини упутити на усвајање Предлог закона о потврђивању Факултативног протокола уз Конвенцију о правима детета о процедури подношења притужби Комитету за права детета. Заштитник грађана је на потребу да се потврди овај међународни документ указао и у Годишњем извештају за 2013. годину.

4.3. Влада није размотрила иницијативу Заштитника грађана за измене и допуне Закона о финансијској подршци породици са децом.

4.4. Министарство правде није разматрало иницијативе Заштитника грађана за измене и допуне Кривичног законика⁸² у циљу његовог усклађивања са Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања.

4.5. Државни органи ни после три године нису поступили по препорукама које је Заштитник грађана упутио Посебним извештајем "Дечје просјачење у Републици Србији".⁸³

4.6. Министарство пољопривреде и заштите животне средине и Министарство здравља нису поступили по препорукама Заштитника грађана упућеним ради отклањања извора загађења животне средине у месту Зајача и сталног надзора над загађености воде и земљишта.

4.7. Надлежни органи града Београда и Крагујевца нису у потпуности и на несумњив начин отклонили пропусте начињене током претходних година при утврђивању учешћа родитеља у трошковима боравка деце у предшколским установама.

5. Образложење

Закон о јавном информисању и медијима и Закон о електронским медијима пружили су бољи законски оквир за заштиту приватности, најбољих интереса, права на информисаност, као и заштиту детета од садржаја који су или могу бити штетни по дететову добробит и правилан развој. У пракси је, међутим, у медијима и даље присутан сензационализам у извештавању, непоштовање приватности детета, као и емисије чији садржаји деци нису примерени.

Новим Законом о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства, омогућено је квалитетније и потпуније евидентирање деце жртава насиља и деце са сметњама у развоју, чиме је створена могућност за ефикаснију размену информација међу органима, организацијама и установама и боље планирање услуга помоћи и подршке.

Буџетски фонд за лечење обољења, стања или повреда које се не могу успешно лечити у Републици Србији отворен је ради обезбеђивања додатних средстава за лечење болести које су излечиве, а које се не могу успешно лечити у Републици Србији и за које Републички фонд за здравствено осигурање не може да обезбеди довољан износ средстава. Приликом додељивања средстава из Фонда приоритет имају деца и млади.

Нацрт закона о уџбеницима и другим наставним средствима, који је Министарство просвете, науке и технолошког развоја ставило на увид јавности кроз јавну расправу, у значајној мери је наслоњен на препоруке које је Заштитник грађана упућивао Министарству просвете, науке и технолошког развоја, Заводу за унапређивање образовања и васпитања и Националном просветном савету, током претходних година.⁸⁴

⁸² 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.

⁸³ Извештај је сачињен и објављен 2011. године, доступно на: http://www.zastitnik.rs/attachments/1597_brosura_Final%20ddd.pdf

⁸⁴ Акт Заштитника грађана бр. 11-1170/11 од 17.01.2012. год, доступно на <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/2110-2012-01-19-08-58-38>; акт Заштитника грађана бр. 14-1619/11 од 21. 11. 2012. год, доступно на <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/2595-2012-11-23-12-54-23> ; акт Заштитника грађана бр. 14-529/12 од 12. 05. 2014. год, доступно на <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/3300-2014-05-13-13-18-20>.

Формирањем Јединице за координацију инклузивног образовања у оквиру Министарства просвете, науке и технолошког развоја створена је могућност за пружање додатних облика подршке установама образовања и васпитања у спровођењу инклузивног образовања и примени принципа укључивања детета у образовање и заједницу у што ранијем узрасту. Инклузивно образовање је, међутим, и даље оптерећено бројним проблемима и слабостима услед недостатка одговарајућих правила и стандарда. Пуно остваривање права детета са сметњама у развоју на квалитетно и доступно образовање није могуће без прецизног уређења рада, финансирања и контроле рада интерресорних комисија, мера додатне подршке и начина њиховог остваривања и финансирања, обавеза и одговорности надлежних органа и увођења механизма контроле и праћења ефеката – што је Заштитник грађана препоручио још 2012. године.⁸⁵

Рок за успостављање механизма истраге случајева „несталих беба“, који је Европски суд за људска права у пресуди *Зорица Јовановић против Србије* дао Републици Србији, истекао је 9. 9. 2014. године. Иако истражни механизам још увек није успостављен, охрабрује најава надлежних министарстава (здравља и правде) да ће бити започет рад на доношењу посебног закона којим би се основало привремено независно тело са јаким истражним овлашћењима.

Државни и други органи уложили су напор да, током поплава које су у мају 2014. године погодиле Републику Србију, обезбеде адекватну заштиту деци, али је пружање помоћи било оптерећено бројним недостацима и уочљивим одсуством организације. Захваљујући преданом волонтерском раду грађана, многи недостаци и пропусти нису нанели штету најмлађима, али је било и случајева неорганизованог поступања, смештаја деце у изузетно лошим условима и без адекватне неге и помоћи, као и случаја да је одбијан смештај деце и њихових породица у колективном центру.

Поступајући по препорукама Заштитника грађана, Секретаријат за образовање и деčју заштиту Градске управе града Београда формирао је посебно тело (комисију) на нивоу града, која ће се бавити планирањем и обезбеђивањем исхране деце у предшколским установама, имајући у виду и специфичне потребе у исхрани коју деца могу имати из здравствених, верских или других оправданих разлога. Секретаријат је све предшколске установе у Београду обавестио о препорукама Заштитника грађана, указујући истовремено на обавезу установа да обезбеде прилагођене оброке деци са специфичним потребама у исхрани.

Надлежни органи нису поступали по препорукама које је, у циљу побољшања положаја деце која живе и раде на улици, Заштитник грађана упутио још 2011. године. Радни састанак који је Заштитник грађана одржао 24. 11. 2014. године у Београду са представницима одбора Народне скупштине за права детета, за рад, социјална питања, друштвену укљученост и смањење сиромаштва и за људска и мањинска права и равноправност полова, ресорних министарстава и других органа, показао је да и даље не постоји свеобухватан одговор на живот и рад деце на улици, па су и активности неефикасне и без позитивног резултата.

Законска забрана физичког кажњавања није уведена у правни систем, нису развијене услуге подршке родитељима у циљу информисања и едукације о алтернативним а

⁸⁵ Акти Заштитника грађана бр. 14-2755/12 од 06. 12. 2012. године, дел. бр. 31802 и бр. 14-1737/12 од 6. 12. 2012. године, дел. бр. 31832, 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>.

далеко ефикаснијим васпитним методама, нити су им стављене на располагање одговарајуће и тачне информације. И поред све гласнијег става струке о штетности ове васпитне методе, забрана физичког кажњавања детета предмет је бурне дебате у јавности, подстакнуте стручно непоткрепљеним ставовима који добијају значајан медијски и информатички простор.

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

Протекло је три године од када је Заштитник грађана поднео иницијативу Министарству правде за измене и допуне Кривичног законика⁸⁶ у циљу његовог усклађивања са Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања („Ланзарот конвенција“), али тај орган иницијативу није размотрио. Иако је усвојен тзв. „Маријин закон“⁸⁷, унапређење кривичноправног положаја деце жртава захтева редеофинисање неких кривичних дела, подизање (минималне) запређене казне код одређених дела, измене и допуне одредби о мерама безбедности и начину на који се, у одређеним случајевима, предузима кривично гоњење.

Родитељи и породице деце са сметњама у развоју и инвалидитетом и тешко болесном децом којој је неопходна стална нега и помоћ и даље немају адекватну подршку друштва. Мере штедње угасиле су неке услуге социјалне заштите, а друге свеле на минималне активности, те сада још већи број родитеља преузима улогу пружалаца услуга подршке. Ускоро ће се навршити две године од када је Заштитник грађана поднео предлоге закона о изменама и допунама Закона о раду и Закона о финансијској подршци породици са децом који још увек нису били предмет разматрања.

Мере штедње угрозиле су и услуге намењене деци у посебно осетљивом положају. Тако је град Београд из своје Одлуке о правима и услугама социјалне заштите⁸⁸ искључио услугу свратишта за децу улице, иако је реч о услузи која је до сада дала позитивне резултате у интеграцији деце која живе и раде на улици. Град је на исти начин децу са сметњама у развоју оставио без могућности да добију услугу персоналне асистенције. Ограничења у запошљавању успорила су успостављање нових и угрозила опстанак постојећих услуга. Неке јединице локалне самоуправе (као што је општина Алексинац) због „забране запошљавања“ у јавном сектору нису могле да пруже услуге за које су већ обезбедиле средства, јер нису могле да запосле лица која ће те услуге пружати.

Примена Правилника о протоколу поступања у установи у одговору на насиље, злостављање и занемаривање није обезбеђена у пуној мери. Он се и даље често не примењује, односно неправилно се примењује, због чега изостају позитивни ефекти, а насиље се усложњава. Просветне инспекције недовољно проверавају да ли школе и

⁸⁶ 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.

⁸⁷ Закон о посебним мерама за спречавање вршења кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима, „Службени гласник РС“, број 32/13.

⁸⁸ „Службени лист града Београда“, бр. 55/11, 8/12, 8/12, 42/12, 65/12, 31/13, 57/13 и 37/14.

друге установе образовања и васпитања примењују прописе који уређују кораке поступања у случајевима сумње/сазнања о насиљу над учеником.

Приликом извештавања о деци и у емисијама у којима учествују деца, често се не води довољно рачуна о дететовој приватности, ризику од додатне трауматизације детета које је жртва трауматског догађаја и ризицима од штете коју дете може претрпети услед излагања непримереним садржајима. Нормативни оквир који штити права детета у медијима је унапређен, али медији и даље угрожавају дететову приватност, излажу га додатној трауматизацији и штетним садржајима, а поступање органа у чијој је надлежности надзор над радом средстава јавног информисања и даље је недовољно ефикасно.

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

Иако су најавили да ће поступајући по препорукама Заштитника грађана отклонити извор загађења у месту Зајача и обезбедити стално праћење загађења ваздуха, воде и земљишта, Министарство пољопривреде и заштите животне средине и Министарство здравља то нису учинили. Депонија која је означена као главни извор загађења није санирана, нити је обезбеђено стално праћење загађености воде и земљишта.

Право на родитељски додатак и право на дејчи додатак условљени су држављанством мајке, односно родитеља који се непосредно брине о детету и онда када држављанство Републике Србије има други родитељ и дете. Такво решење неоправдано ускраћује остваривање родитељског додатка породицама у којима је дете држављанин Републике Србије (што је констатовао у својој одлуци и Уставни суд Србије⁸⁹), а остваривање дејчег додатка (који је приход намењен побољшању животног стандарда детета) ускраћује деци којој је таква врста друштвене подршке и помоћи неопходна. Иницијативу Заштитник грађана да се изменама и допунама закона отклоне ови и други недостаци, Влада Републике Србије није разматрала.

Мултисекторска радна група, коју чине представници више органа, установа и организација, израдила је Модел протокола за заштиту деце и младих од насиља у спортским и рекреативним активностима. Модел протокола усклађен је са раније донетим Општим и посебним протоколима за заштиту деце од злостављања и занемаривања и својим одредбама дефинише насиље у спортским и рекреативним активностима и прописује кораке који се у тим случајевима предузимају.

Иако је Народна скупштина указала „да је дужност државних органа и носилаца јавних овлашћења да у складу са својим надлежностима поштују препоруке

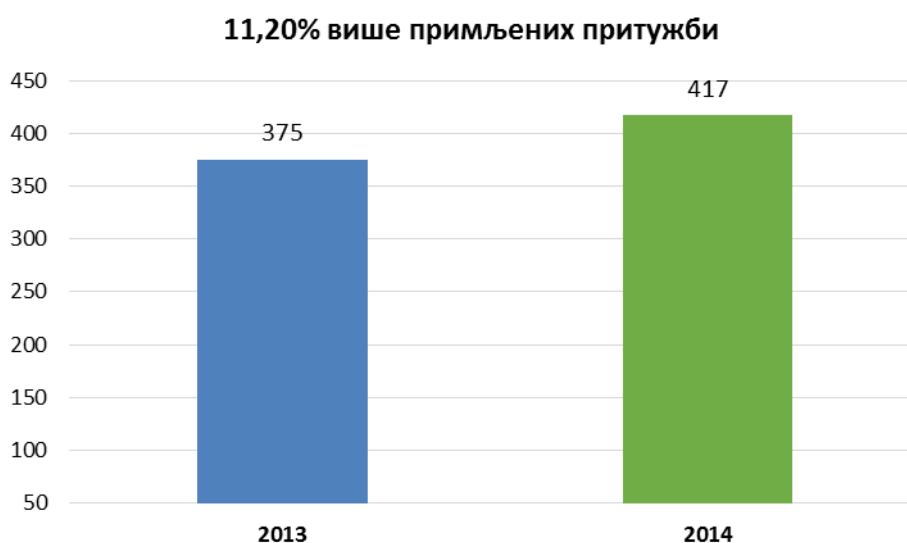
⁸⁹ Одлука бр. ИУз 40/12 од 11. јула 2014. године, објављена 1. октобра 2014. године у „Службеном гласнику РС“, број 104/14.

Заштитника грађана и доприносе остваривању и унапређењу права детета⁹⁰, Министарство просвете, науке и технолошког развоја и Министарство унутрашњих послова нису предузели активности које би обезбедиле да ОШ „Сретен Младеновић Мика“ из Ниша и Полицијска управа Нови Сад поступе по препорукама Заштитника грађана, нити активности и мере ради утврђивања појединачне одговорности Школе, односно Полицијске управе за досадашње непоступање по препорукама.⁹¹

II ПРИТУЖБЕ

У области права детета Заштитник грађана је у 2014. години примио 394 притужбе, а по сопственој иницијативи истраживао 23 случаја, које заједно чине 8,55% од укупног броја притужби које је Заштитник грађана примио у 2014. години. Број притужби у овој години је повећан за 11,20% у односу на претходну годину.

Графикон 1 - Права детета - број примљених притужби у односу на 2013.



Заштитник грађана је у области права детета у 2014. години примио у рад укупно 417 предмета. Окончао је рад на 241 предмету из 2014. године, док је 176 и даље у раду.

У 2014. години, Заштитник грађана је у области права детета окончао укупно 394 предмета, од којих је 241 из 2014. године, а остатак из ранијих година, што је приказано у следећој табели.

Табела 9 - Права детета - начин на који је окончан рад на предметима из 2014. и ранијих година

Одбачене притужбе	183	46,45%
Неосноване притужбе	147	37,31%
Предмети покривени препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка	34	8,63%
Предмети покривени препорукама проистеклим из контролног поступка	16	4,06%

⁹⁰ Закључак Народне скупштине поводом разматрања Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину, „Службени гласник РС“, број 57/13.

⁹¹ Видети: Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину.

Одустанак притужиоца	7	1,78%
Саопштење ЗГ	6	1,52%
Мишљење ЗГ	1	0,25%
Укупно	394	100 %

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

Табела 10 - Права детета - разлози за одбачај притужбе у 2014.

Преурањеност – посаветован о расположивим правним средствима	71	38,80%
Ненадлежност – упућен на надлежни орган	49	26,78%
Неуредна притужба	42	22,95%
Притужба поднета од неовлашћеног лица	17	9,29%
Неблаговремена притужба	2	1,09%
Анонимна притужба	2	1,09%
Укупно:	183	100%

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

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

Табела 11 - Права детета - пружена саветодавно-правна помоћ

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

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

Табела 12 - Права детета - повреде на које су указивали притужници

Посебна права у области права детета	532	77,21%
Економска, социјална и културна права	114	16,72%
Грађанска и политичка права	28	4,11%
Право на добру управу	15	2,20%
Укупно	689	

Следећа табела приказује структуру посебних права у области права детета у односу на 532 евидентиране повреде ових права.

Табела 13 - Посебна права у области права детета, њихов број и проценат

Врста повређеног права	Број	%	Врста повређеног права	Број	%
Право на поштовање најбољих интереса детета	195	36,52%	Право детета на лични идентитет	3	0,56%
Право на заштиту од насиља, злостављања и занемаривања	106	19,85%	Право на проверу начина збрињавања детета под надзором државе	3	0,56%
Право на правилан развој детета	50	9,36%	Права детета при усвојењу	2	0,37%
Права детета са сметњама у развоју на квалитетан живот и посебну заштиту државе	50	9,36%	Право детета на заштиту од експлоатације	2	0,37%
Право детета на одржавање личних односа са родитељем са којим не живи	47	8,80%	Право детета на очување личног идентитета	2	0,37%
Право детета на заједнички живот са родитељима	18	3,37%	Право детета на спајање породица	1	0,19%
Помоћ родитељима у остваривању родитељства	12	2,25%	Посебна заштита материнства	1	0,19%
Право детета на одговарајући животни стандард	10	1,87%	Право детета на здраво окружење	1	0,19%
Право детета на изражавање сопственог мишљења	9	1,69%	Права детета избеглице	1	0,19%
Помоћ породици у остваривању права детета на одговор. животни стандард	8	1,50%	Право детета да зна ко су му родитељи	1	0,19%
Право на заштиту од родитељске отмице	6	1,12%	Право детета на одмор и рекреацију	1	0,19%
Право детета на одржавање личних односа са породицом порекла и блиским особама	5	0,94%			

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



III ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Панел младих саветника

Чланице и чланови Панела младих саветника спроводили су активност деца-деци и деца за децу кроз непосредан и директан рад на терену са децом чији је живот и рад повезан са улицом. Обилазили су места на којима деца раде на улици и неформална насеља у којима ова деца углавном живе, у три велика града: Београду, Новом Саду и Нишу. Кроз интеракцију са овом децом и време проведено у заједничком дружењу, учењу, игри, културним активностима желели су да допринесу смањењу искључености ове групе деце из друштва. Истовремено, млади саветници Заштитника грађана показали су да за поправљање положаја ове најугроженије групе деце није неопходно много новца. У циљу скретање пажње општој и стручној јавности на положај ове деце, бележили су у видео материјалу своје утиске, искуства, детаље и податке који ће најбоље дочарати сурову стварност о животу деце која живе и раде на улици, њиховој борби за преживљавање, као и о начинима на које се крше права ове деце, уз изостајање реакција надлежних органа. Млади саветници Заштитника грађана су претходно, уз подршку UNICEF-а, прошли обуку о правилима и вештинама радиониичарског рада и вршњачке едукације, комуникацијским техникама и вештинама у раду са децом са тешким искуствима, а кроз интерактивна предавања су упознати са појмовима социјалне правде, социјалне искључености, дискриминације и неједнаких стартних позиција, механизмима настајања стереотипа и предрасуда, проблемима и положајем деце у покрету и могућностима побољшања децјег стандарда. У реализације наведених активности чланови Панела су сарађивали са другим организацијама и активистима ангажованим у различитим облицима помагачког рада и подршке на терену деци чији је живот и рад повезан са улицом и имали прилике да са њима размене стечена искустава и знања, идентификују разлоге и узроке тешког положаја деце у покрету, ризике и изазове са којима се суочава ова угрожена и маргинализована група деце и тешкоћама које има у остваривању и заштити својих права.

Друге активности⁹²

Заменица заштитника грађана за права детета учествовала је на јавном слушању које је о положају деце која живе и раде на улици организовао Одбор за права детета Народне скупштине.

У оквиру кампање “Родитељ плус = батине минус” Мреже организација за децу Србије (МОДС), чије спровођење подржава Заштитник грађана, организован је догађај у Дому омладине у Београду за дружење деце са родитељима кроз различите радионице. Догађај је имао за циљ да подсети на примере добрих родитељских пракси и учини видљивим све оне родитеље који децу васпитавају без физичког кажњавања. Јавне личности које су подржале капању и сви присутни родитељи потписали су „Декларацију родитеља Србије“ и послали снажну поруку да је могуће децу одгајати ненасилно, уколико са децом развијамо однос заснован на поверењу, поштовању и љубави. Чланови Панела младих саветника су присутне подсетили на ставове деце и младих о штетности и недовољној ефикасности физичког кажњавања, добрим

⁹² Међународне активности Заштитника грађана у области права детета видети у делу овог Извештаја под називом „Међународна сарадња и пројекти“.

родитељским праксама и потреби да се родитељи уче како да васпитавају своју децу, до којих су дошли у спроведеном вршњачком истраживању.

У оквиру пројекта „Промоција људских и мањинских права кроз интензивнији контакт Заштитника грађана са грађанима“, који се спроводи уз финансијску подршку Владе Краљевине Норвешке, Заштитник грађана спровео је наградни конкурс за ученике основних школа из 15 општина и градова, са темом „Људска права из мог угла“. Циљ конкурса је сензибилизација деце на положај особа са инвалидитетом, припадника националних мањина и равноправност жена и мушкараца. Критеријуме за оцењивање и начин изражавања (ликовни рад) су осмислили чланови Панела младих саветника, а његов четворочлани жири изабрао је 19 најбољих, од укупно 724 рада, међу којима су и две посебне награде уручене ученицима са сметњама у развоју.

Права детета у области образовања, здравља, социјалне заштите и заштите од насиља и механизмима заштите права детета била су предмет обуке коју је Заштитник грађана, у сарадњи са УНИЦЕФ-ом, одржао чланицама десет ромских женских организација из различитих градова и општина у Србији.⁹³

Са правима детета у здравственом систему Заштитник грађана је упознао и саветнике за права пацијената и члановима локалних савета за здравље у 98 општина и градова.⁹⁴

Дечија недеља обележена је посетама представница Заштитника грађана и чланова Панела младих саветника школама у Јагодини, Шапцу и Вршцу и посетом заменице заштитника грађана за права детета Прихватилишту у Београду.

Уз подршку организације Save the Children Заштитник грађана је у септембру 2014. године организовао редовну годишњу регионалну конференцију Мреже омбудсмана за децу Југоисточне Европе (CRONSEE). Овогодишња конференција била је посвећена теми утицаја опстанка услуга и програма за децу у условима рестриктивних економских политика. Конференцији су присуствовале чланице Мреже и то омбудсмани Грчке, Хрватске, Македоније, Албаније, Црне Горе, Босне и Херцеговине, Републике Српске, Бугарске, Словеније, Косова⁹⁵ и Покрајински омбудсман, као и представници релевантних државних институција и организација цивилног друштва које се баве правима деце. По завршетку конференције одржане је и тематски састанак Мреже на тему онлајн репутације и заштите безбедности деце на интернету. Заједнички став Мреже о овим темама објављен је на сајту Заштитника грађана.

На међународној конференцији „Националне институције за заштиту људских права и права детета“, коју су у Сарајеву организовали Омбудсман за људска права Босне и Херцеговине и међународна организација „Save the Children“, заменица заштитника грађана за права детета представила је улогу Заштитника грађана у остваривању и заштити права детета и неке од резултата досадашњег рада. Два члана Панела младих саветника су, заједно са децом представницима организација из региона, из своје перспективе анализирали улогу омбудсмана у заштити права детета, те која су најугроженија права детета у региону, као и моделе и степен задовољства начином на који националне институције у региону комуницирају са децом и омогућавају партиципацију деце у свом раду. Након размене искуства и усаглашавања својих

⁹³ За више детаља погледати сегмент овог Извештаја: Родна равноправност и права ЛГБТ особа.

⁹⁴ За више детаља погледати сегмент овог Извештаја: Ресор здравља.

⁹⁵ Овај назив употребљава се без предујичирања према статусу и у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности УН и мишљењем Међународног суда правде о Декларацији и независности Косова.

ставова, деца су припремила заједничку презентацију са порукама и препорукама на ове теме, које су упутила свим учесницима.⁹⁶

Заменица заштитника грађана одржала је часове грађанског васпитања са ученицима основних школа у Врању и Гимназије у Владичином Хану на којима је са ученицима дискутовала о правима и положају ЛГБТ особа и ставовима деце и младих о предрасудама и стереотипима према овој групи грађана.

Настављена је успешна сарадња са међународним организацијама и организацијама цивилног друштва у области права детета, пре свега са УНИЦЕФ-ом и Мрежом организација за децу Србије (МОДС).

Преко интерактивног портала www.pravadeteta.rs, Заштитник грађана примио је 107 питања деце и одраслих, најчешће у вези са проблемом образовања и васпитања, заштите детета од насиља и поштовањем дететових најбољих интереса.

IV КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Одлучивање о праву детета на додатак за негу и помоћ другог лица захтева јасне, разумљиве и аргументоване налазе вештака

Покрајински секретаријат за здравство, социјалну политику и демографију је одбио жалбу мајке детета са оштећењем вида, прихватајући налаз, мишљење и оцену органа вештачења РФПИО, иако су вештачење обавили лекари који нису одговарајуће, нити сродне струке, а налаз, мишљење и оцена нису јасни, аргументовани и разумљиви. Заштитник грађана препоручио је органу управе да, у вези са покренутим управним спором, своје решење поништи, а од органа вештачења захтева налаз, мишљење и оцену у складу са законом и правилима вештачења. Орган није поступио у року.

Прихватни центар одбио смештај ромске деце, а надлежни органи их сместили у атомско склониште

Током мајских поплава, већи број деце ромске националности и њихових породица смештено је у атомско склониште на Новом Београду након што су њихови домови срушени, односно поплавлени, а прихватни центар у који су упућени - из отворено дискриминаторних разлога - није дозволио њихов смештај. Иако склониште не може да понуди ни елементарне услове за дужи боравак људи, деца и њихове породице ту су провеле следеће три седмице. Тек након препорука Заштитника грађана овим породицама обезбеђен је адекватан смештај.

Због нове „процедуре“ запошљавања у јавном сектору укинуте услуге за децу

Општина Алексинац је успоставила услугу дневног боравка за децу и младе се сметњама у развоју, а буџетом за 2014. годину је обезбедила и средства за финансирање ове услуге. Деца и млади са сметњама у развоју, међутим, остали су без услуге, након ступања на снагу Закона о буџетском систему⁹⁷ и Уредбе о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава⁹⁸. Сходно овим прописима Центар за социјални рад Алексинац - као пружалац услуге дневног боравка - није могао да ангажује стручни кадар на основу уговора на одређено време за рад у дневном боравку без одговарајуће сагласности.

⁹⁶ Доступно на:

http://www.ombudsman.pravadeteta.com/attachments/394_SARAJEVO%20Child%20rights%20-%20Turning%20concept%20into%20reality%20-%20Conference%20Report.pdf.

⁹⁷ „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 и 108/13.

⁹⁸ „Службени гласник РС“, бр. 113/13 и 21/14.

Иако се захтевом за добијање сагласности за запошљавање Центар за социјални рад обратио надлежним органима већ у јануару 2014. године, одлуку по овом захтеву Комисија Владе за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава⁹⁹ није донела ни након годину дана.

Најбољи интереси детета - обавеза органа јавне власти

На молбу Министарства унутрашњих послова, а поводом различитих активности Министарства којима су присуствовала деца, Заштитник грађана упутио је мишљење да полиција и сви органи јавне власти своје активности треба да организују руководећи се најбољим интересима деце, у окружењу безбедном за децу и условима који гарантују правилан раст и развој, неповредивост физичког и психичког интегритета детета, заштиту од дискриминације, заштиту дететове приватности и заштиту од штетних садржаја, поштујући достојанство личности детета и уважавајући узраст, рањивост и осетљивост детета и достигнути степен дететове интелектуалне, емоционалне и социјалне зрелости. Мишљење Заштитника грађана је да активности, информативни и едукативни садржаји, као и коришћена средства и техника органа јавне власти треба да су приступачни, разумљиви, јасни и прилагођени деци, саопштени и приказани примерено децем узрасту и усмерени на теме личне безбедности, партиципацију деце и укљученост деце у друштвени живот.

V ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Народна скупштина** треба да размотри предлоге закона о изменама и допунама Закона о раду и Закона о финансијској подршци породици са децом, које је поднео Заштитник грађана.
2. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини достави на усвајање Предлог закона о потврђивању Факултативног протокола уз Конвенцију о правима детета о процедури подношења притужби Комитету за права детета, који је Република Србија потписала фебруара 2012. године, у складу са Иницијативом Заштитника.
3. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини достави на усвајање Предлог закона о изменама и допунама Закона о финансијској подршци породици са децом, у складу са Иницијативом Заштитника грађана.
4. **Влада** треба да предложи, а Народна скупштина донесе посебан закон којим ће се успоставити механизам истраживања случајева тзв. „несталих беба“ у складу са пресудом Европског суда за људска права.
5. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини предложи усвајање закона којим ће се увести законска забрана физичког кажњавања деце у свим срединама.
6. **Влада** треба да обезбеди поново успостављање услуга за децу које су укинута мерама штедње, а мере економске политике планира и преузима на начин који неће смањивати достигнуте стандарде у остваривању права детета.
7. **Министарство правде** треба да интензивира рад на усклађивању прописа са одредбама Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, ради обезбеђивања пуне заштите деце жртава од секундарне трауматизације и виктимизације и размотри иницијативе Заштитника грађана за измене и допуне Кривичног законика.

⁹⁹Одлука о образовању Комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава („Службени гласник РС“, бр. 113/2013)

8. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја и просветне инспекције јединица локалних самоуправа** треба да у знатно већем обиму контролишу поступање установа образовања и васпитања у случајевима насиља над ученицима, а нарочито благовремену, правилну и савесну примену Закона о основама система образовања и васпитања, Правилника о протоколу поступања у установи у одговору на насиље, злостављање и занемаривање, Општег протокола за заштиту деце од злостављања и занемаривања и Посебног протокола за заштиту деце и ученика од насиља, злостављања и занемаривања у образовно-васпитним установама.
9. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја и просветне инспекције јединица локалних самоуправа** треба да обезбеде ефикасно и правовремено покретање и вођење поступака у циљу утврђивања личне одговорности запослених у школама за повреду забране насиља, злостављања и занемаривања, за повреду радне обавезе и за пропусте у спровођењу мера заштите детета од насиља, злостављања и занемаривања.
10. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да интензивира активности на уређивању услуга додатне подршке и помоћи ученицима са сметњама у развоју у образовању, врстама услуга, начина њиховог пружања и финансирања, поступка процене потреба детета и ученика, као и оснивања, рада и контроле интерресорних комисија.
11. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди редовне едукације у установама образовања и васпитања и размену добре праксе, ради повећавања осетљивости запослених у установама према деци са сметњама у развоју и усвајању практичних вештина и знања у раду са њима.
12. **Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, Министарство здравља и Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да организују кампање подизања свести јавности о штетности физичког кажњавања детета и о алтернативним методама васпитања и дисциплиновања деце и да обезбеде стручну помоћ и подршку родитељима у васпитању деце, кроз механизме социјалних и здравствених услуга (саветовалишта за родитеље, телефонске линије, „школе родитељства“ и др).
13. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине и Министарство здравља** треба да поступе по препорукама Заштитника грађана упућеним ради сталног надзора загађености ваздуха, воде и земљишта у месту Зајача и отклањања извора загађења.
14. **Министарство омладине и спорта** треба да интензивира рад на изменама и допунама Закона о спорту којима би се уредила област уговарања између спортских клубова/организација и малолетних спортиста.
15. **Министарство омладине и спорта** треба да донесе Протокол за заштиту деце и младих од насиља у спортским и рекреативним активностима.
16. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди да ОШ „Сретен Младеновић Мика“ из Ниша поступи по препорукама Заштитника грађана и предузме мере утврђивања појединачне одговорности за досадашње непоступање по препорукама.
17. **Министарство унутрашњих послова** треба да обезбеди да Полицијска управа Нови Сад поступи по препорукама Заштитника грађана и предузме мере утврђивања појединачне одговорности за досадашње непоступање по препорукама.

2.2. ПРАВА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

- 1.1. Донете су измене и допуне Закона о националним саветима националних мањина.¹⁰⁰
- 1.2. Управни суд¹⁰¹ је донео пресуду којом се поништава решење надлежног министарства којим је одбијен захтев цинцарске националне мањине за формирање посебног бирачког списка и предмет је враћен на поновно одлучивање.
- 1.3. Органи управе изражавају спремност да отклоне вишегодишње и континуиране пропусте у свом раду, у вези службене употребе српског језика и ћириличног писма, а који су предмет поступања Заштитника грађана.
- 1.4. Министарство рада, запошљавања и социјалне политике је донело мишљење у вези са поступањем општинских и градских управа приликом уписа личног имена детета или супружника према правопису језика националне мањине, у коме се женски облик презимена уписује додавањем одређеног суфикса.
- 1.5. Министарство државне управе и локалне самоуправе је поново упутило мишљење градским и општинским управама о поступку и начину уписа личног имена припадника националне мањине у матичне књиге.
- 1.6. Отклоњене су неправилности и спроведено је анкетирање ученика бошњачке националности о томе на ком језику желе да се образују, у свим школама које се налазе у локалним самоуправама где је у службеној употреби босански језик.
- 1.7. Министарство просвете, науке и технолошког развоја започело је рад на изради наставног плана и програма двојезичне наставе за припаднике националне мањине и наставног програма српског као нематерњег језика.
- 1.8. Применом афирмативних мера приликом уписа повећан је број уписаних ученика ромске националности у средње школе.
- 1.9. Ради повећања заступљености припадника националних мањина у раду полиције, Министарство унутрашњих послова спроводи кампању за њихово пријављивање на полицијску обуку.
- 1.10. Потписан је Оквирни споразум о спровођењу регионалног програма за трајно решавање стамбених потреба избеглих лица између Републике Србије и Банке за развој Савета Европе (ЦЕБ) 25. октобра 2013.¹⁰²

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

- 2.1. Применом препорука Заштитника грађана измењене су поједине одредбе Закона о националним саветима националних мањина.
- 2.2. Заштитник грађана упутио је Мишљење¹⁰³ Министарству државне управе и локалне самоуправе о томе да бројност етничке заједнице не може бити једини критеријум за признавање колективног права на оснивање националног савета, на које

¹⁰⁰ „Службени гласник РС“, бр. 72/09, 20/14 – одлука УС и 55/14.

¹⁰¹ Уип.1/14 од 17.12.2014.

¹⁰² „Службени гласник РС - Међународни уговори“, број 08/14.

¹⁰³ Видети више на: <http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr/podaci/dokumenta/-/606-miljenje-zatitnika-graana-upueno-ministarstvu-dravne-uprave-i-lokalne-samouprave>.

се Управни суд позвао у образложењу пресуде којом је поништио решење надлежног министарства.

2.3. Применом препорука и током вршења контролне функције Заштитника грађана, органи управе отклонили су пропусте у вези примене латиничног писма и у свом раду обезбеђују службену употребу српског језика и ћириличног писма.

2.4. Упућене Препоруке¹⁰⁴ Заштитника грађана и покретање поступка пред овим органом, значајно су допринели поштовању права припадника националних мањина на службену употребу језика и писама.

2.5. Применом Препорука¹⁰⁵ Заштитника грађана отклоњене су препреке организовању наставе за ученике бошњачке националности, који су се изјаснили за образовање на босанском језику.

2.6. Након покретања поступка пред Заштитником грађана, Министарство просвете, науке и технолошког развоја донело је ново решење којим је радна група задужена за израду прописа двојезичне наставе на српском језику и језику националне мањине.

2.7. Заштитник грађана је применом посредничких овлашћења интензивирао рад надлежних органа на системском уређењу примене афирмативних мера у образовању Рома.

2.8. Препоруке Заштитника грађана допринеле су планирању и примени афирмативних мера у циљу повећања броја запослених и сразмерној заступљености припадника националних мањина у Министарству унутрашњих послова.

2.9. Заштитник грађана је упутио препоруке¹⁰⁶ Националној служби за запошљавање и Филијали Врање, чије извршење доприноси да се унапреде постојећи резултати доделе субвенција за самозапошљавање незапослених лица ромске националности.

2.10. Заштитник грађана је у 2014. години у овој области примио 153 притужбе у којима су подносиоци указивали на 186 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 177 предмета примљених у 2014. и ранијих година. Од укупно 25 поступака који су вођени, 12 (48%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио 17 препорука, од којих је прихваћено 10 (58.82%), неизвршено 7 (41.18%), а у року за извршење 0. На основу броја утврђених (29) и отклоњених (22) пропуста, ефикасност у овој области је 75.86%.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Не постоји правна сигурност да се јавна овлашћења националних савета националних мањина остварују у потпуности тако да не зависе од политичке воље или других интереса, јер супротно Уставном начелу владавине права:

- одговарајуће одредбе закона у областима образовања, културе и информисања нису усаглашене са одредбама Закона о националним саветима националних мањина;

¹⁰⁴ Видети више на: <http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr/podaci/dokumenta/-/462-preporuka-ministarstvu-za-dravnu-upravu-i-lokalnu-samoupravu-u-vezi-sa-upisom-u-matine-knjige-linog-imena-na-jeziku-nacionalne-manjine-i-prema-njegovom-pravopisu>.

¹⁰⁵ Видети више на: <http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr/podaci/dokumenta/-/611-povreena-prava-uenika-bonjake-nacionalnost-da-se-obrazuju-na-maternjem-jeziku>.

¹⁰⁶ Видети више на: <http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr/podaci/dokumenta/-/625-vranjska-filijala-nsz-ne-primenjuje-afirmativne-mere-za-zapoljavanje-graana-romske-nacionalnosti>.

- нема делотворног механизма, на нивоу општина и градова, који гарантује да ће одлуке надлежних органа бити донете у складу са признатим правима националних савета националних мањина.

3.2. У раду органа управе и даље није обезбеђена доследна службена употреба српског језика и ћириличног писма.

3.3. Није успостављена уједначена пракса у раду надлежних органа у локалним самоуправама пред којима грађани остварују право на упис личног имена на језику и према правопису националне мањине којој припадају.

3.4. Проблеми службене употребе босанског језика и писма у управном, судском и осталим поступцима нису отклоњени.

3.5. Министарство просвете, науке и технолошког развоја није предузело мере ради усаглашавања одговарајућих одредби основног и посебних закона из своје надлежности, које на различит начин уређују организовање двојезичне наставе за припаднике националних мањина.

3.6. Образовни систем није обезбедио да сви припадници националних мањина, након завршетка школовања на свом језику, имају функционално знање српског језика.

3.7. Примена афирмативних мера у образовању ромских ученика није системски уређена.

3.8. Припадници националних мањина који имају двојно држављанство не могу да прођу полицијску обуку и после заснују радни однос у полицији, јер Министарство унутрашњих послова није у законском року донело подзаконски акт који уређује која су то поједина радна места полицијских службеника за која се може предвидети услов да лице има само држављанство Републике Србије.

3.9. Након више од двадесет година од избијања избегличке кризе на територији бивше Југославије, није решен проблем стамбеног збрињавања избеглица, а процес затварања колективних центара се не одвија планираном брзином.

3.10. Није донет план решавања проблема неформалних колективних центара, као ни решавања стамбених питања интерно расељених Рома који бораве у нехигијенским насељима.

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

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину:

- да **Министарство државне управе и локалне самоуправе** приступи изменама и допунама свих одредби Закона о националним саветима националних мањина;
- да **Влада** предложи измене и допуне Закона о службеној употреби језика и писама;
- да се припадницима националних мањина, чије је седиште националног савета у централној Србији обезбеди, у највећој могућој мери, заштита и остваривање права на нивоу који остварују националне мањине у АП Војводини.

4.2. **Надлежни органи** нису до краја извештајног периода изнели свој став у вези са Мишљењем Заштитника грађана о потреби развијања других програма социјалног становања.

4.3. **Министарство правде** се није изјаснило о мишљењу Заштитника грађана из 2013. године није предузело расположиве мере како би се отклонили проблеми проузроковани недостатком преводилаца за босански језик.

4.4. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** није уважило Мишљење Заштитника грађана из 2010. године, када је оно упућено, и није предузело мере како би се доношењем новог наставног плана и програма обезбедило функционално знање српског језика након завршетак школовања на језику националне мањине.

4.5. **Министарство унутрашњих послова** није извршило препоруке Заштитника грађана и предузело мере како би припадници националних мањина, као и друга лица, који поред држављанства Републике Србије имају и друго држављанство, могли да буду кандидати за полицијску обуку и да заснују радни однос у Министарству.

5. Образложење

Завршени су други непосредни избори за националне савете националних мањина. Усвојене измене и допуне Закона о националним саветима националних мањина, којима су уважене Препоруке¹⁰⁷ Заштитника грађана, допринеле су да се избори одрже у демократској атмосфери и без већих незаконитости и неправилности, које су биле утврђене приликом избора у 2010. години, посебно у поступцима уписа грађана у посебан бирачки списак и заштите личних података грађана.

Избори су скренули пажњу на то да је потребно законом уредити питање финансирања изборних кампања, као и да нису били ажурирани посебни бирачки спискови националних мањина. Став Заштитника грађана, на који се указује свих претходних година, да је потребно учинити све да се реши питање политизације и партизације националних савета и донетих одлука, добија све већу подршку јавности и самих националних савета.

Одбијањем захтева за формирање посебног бирачког списка цинцарске националне мањине, с образложењем да се Цинцари не могу сматрати националном мањином у Републици Србији због малог броја припадника, отворено је питање да ли постоји мањинска политика у Србији и који су њени циљеви, ако се има у виду да су друге малобројне етничке групе већ добиле статус националних мањина и основале националне савете. Заштитник грађана је упутио Мишљење да бројност етничке заједнице не треба, нити сме, да буде једини критеријум за признавање колективног права на оснивање националног савета. Додатно, када се цени бројност, треба водити рачуна да малобројнија заједница има већу потребу за заштитом идентитета и осигуравањем опстанка. Министарство се није изјаснило о Мишљењу Заштитника грађана, али ће своју одлуку морати поново да размотри на основу поменутог пресуде Управног суда, у којој се суд, у образложењу пресуде, позвао на Мишљење Заштитника грађана.

Због неусаглашених закона, од прве године примене Закона о националним саветима националних мањина, било је неизвесно да ли ће и под којим околностима национални савети остваривати своја овлашћења. Поред тога, у извештајном периоду је донета Одлука Уставног суда¹⁰⁸ да поједине одредбе Закона о националним саветима националних мањина нису у сагласности са Уставом и оне су брисане. Међутим, остале су као важеће одредбе посебних закона, које на исти начин (као и одредбе које

¹⁰⁷ Видети више на: <http://www.ombudsman.pravamanjina.rs>.

¹⁰⁸ „Службени гласник РС”, број 20/14.

су проглашене неуставним) уређују овлашћења националних савета. Разлози правне сигурности и целисходности захтевају да се приступи усаглашавању свих закона, а нарочито због тога што не може бити сврсисходно покретање поступка оцене уставности и законитости сваке појединачне одредбе која на исти или сличан начин уређује материју као и одредба чија је неуставност већ утврђена, независно од чињенице у ком правном пропису се она налази.

Одлуком Уставног суда, неуставна је одредба Закона о националним саветима којом је уређено да национални савет даје претходну сагласност за избор директора установа образовања, у којима се у већини одељења образовно-васпитни рад изводи на језику националне мањине, или за које је утврђено да су од посебног значаја за националну мањину. Супротно оцени Уставног суда, примљена притужба учесника конкурса за избор директора школе, која је од посебног значаја за националну мањину, указује да је важећом одредбом Закона о основама система образовања и васпитања и даље регулисано да орган управљања бира директора уз претходну сагласност одговарајућег националног савета националне мањине.

Од прве године примене Закона, као и у претходном Годишњем извештају, Заштитник грађана указује на чињенице и разлоге због којих је неопходно унапредити законска решења која уређују рад и јавна овлашћења националних савета. Стекли су се сви услови да се приступи целовитим изменама Закона или доношењу новог закона чије су одредбе јасне и прецизне, који ће се доследно примењивати и отклонити све досадашње препреке и проблеме вршења јавних овлашћења националних савета, а у интересу заштите и остваривања права припадника националних мањина.

Министарство за државну управу и локалну самоуправу је обавестило Заштитника грађана да ће по окончању избора за националне савете, након функционалне анализе четворогодишње примене важећег закона, приступити системској измени Закона или доношењу новог.

Осам година након доношења Устава, држава није постигла да се службена употреба српског језика и ћириличног писма остварује у складу са законом. Препоруке¹⁰⁹ Заштитника грађана у вези службене употребе српског језика и ћириличног писма нису извршене, тако да, на републичком нивоу, нема органа извршне власти надлежног да прати примену закона, предлаже и предузима потребне мера за унапређење стања службене употребе језика и писама. Због тога грађани имају очекивања да је Заштитник грађана државни орган који може да обезбеди службену употребу српског језика и ћириличног писма у раду органа управе. На то указује број поднетих притужби сваке године, којима грађани траже заштиту права на језик и писмо, као и број обраћања грађана који су незадовољни заступљеношћу латиничног писма у службеној употреби и у свим сферама јавног живота.

Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање од 2011. године, након претходног поступка пред Заштитником грађана, предузео је низ мера како би се отклонила незаконита употреба латиничног писма у раду овог органа, укључујући и техничка решења за израду појединих решења на ћириличком писму. Ипак, Заштитник грађана је утврдио да грађани и даље добијају решења израђена на

¹⁰⁹ Доступне 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>.

латиничном писму, са образложењем да је потребно време за пренос свих података и значајна финансијска средства.

У току извештајног периода, Заштитник грађана је упутио Препоруке¹¹⁰ Јавном предузећу „Градска топлана“ Јагодина, које су извршене и сада грађани добијају рачуне израђене на ћириличком писму. Међутим, индикативно је то да је 2013. године предузеће набавило нов софтвер који је омогућавао само употребу латиничног писма за израду рачуна за пружену услугу грађанима.

Применом посредничких овлашћења, Заштитник грађана је обавестио Секретаријат за саобраћај града Београда о пријему притужбе грађана због употребе латиничног писма на службеним легитимацијама контролора у јавном превозу. У кратком року су одштампане нове контролорске легитимације на којима је и име контролора исписано на ћириличком писму.

Забрињава податак да градске и општинске управе немају уједначену праксу у поступцима у којима припадници националних мањина остварују права на упис личног имена у матичне књиге, на језику и према правопису мањине којој припадају, ако се има у виду да су извршене препоруке које су Заштитника грађана и Покрајински омбудсман АП Војводине упутили 2011. године, и да је већ тада надлежно министарство упутило мишљење надлежним службама у циљу уједначавања праксе. Тако је министарство надлежно за рад, запошљавање и социјалну политику обавестило Заштитника грађана да је, у току поступка пред овим органом, дало мишљење свим градским и општинским управама како да поступају у ситуацијама када се одређује или мења име припадника националне мањине. Такође, Министарство државне управе и локалне самоуправе је обавестило Заштитника грађана да је поново упутило мишљење градским и општинским управама у циљу уједначавања праксе у раду у поступцима за упис личног имена припадника националних мањина на језику и писму националне мањине.

Министарство правде се није изјаснило о Мишљењу Заштитника грађана у вези судских тумача за босански језик. Заштитник грађана је у свом Редовном годишњем извештају за 2013. годину указао на то да је, услед недостатка судских тумача за босански језик, отворено питање остваривања права грађана бошњачке националности на службену употребу језика у управном, судском и другим поступцима пред државним органима, који се налазе на територији где је босански језик у службеној употреби. Штавише, поједини грађани се, као странке у поступку позивају на то право, иако разумеју језик поступка, да би избегли или одложили примену појединих прописа који би за њих, у одређеним околностима, били неповољни. Осим тога, Заштитник грађана је у извештајном периоду дошао до сазнања о томе да, недостатак преводиоца за босански језик угрожава законитост и правилност поступака, посебно оних који се воде пред Министарством унутрашњих послова, али и да право грађана на употребу свог језика и писма почиње да се користи као средство одбране. Нажалост, иако је најављено њихово учешће, представници Министарства правде нису присуствовали ни округлом столу ни радном састанку са Министарством унутрашњих послова, а које је организовао Заштитник грађана, између осталог, како би се решило ово важно питање за права грађана и законитост и правилност поступака.

¹¹⁰ Видети више на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/3429-2014-08-18-13-24-41>.

Министарство просвете, науке и технолошког развоја је, поступајући по препорукама Заштитника грађана, применило мере из своје надлежности како би били отклоњени пропусти у школској 2013/2014. и обезбедило образовање ученицима бошњачке националности на босанском језику.

Министарство просвете, науке и технолошког развоја се определило да у овој школској години примени и модел двојезичне наставе на српском и босанском језику. У Републици Србији модел двојезичне наставе за припаднике националних мањина нема развијену праксу и због тога је потребно претходно сагледати које услове двојезична настава мора да испуни како би се постигла једнака сврха образовања, као што се постиже образовањем само на језику припаднике националних мањина. Треба размотрити и питање о томе да ли се двојезична настава изузетно уводи и под којим условима, ако се има у виду да је Законом о основама система образовања и васпитања уређено да се двојезична настава изузетно примењује, док законима о основном и средњем образовању двојезична настава није предвиђена као изузетак.

Иако је законски рок за доношење подзаконских аката у току, двојезична настава на босанском језику је уведена у школе без да је претходно усвојен наставни план и програм. Након покретања поступка по притужби Националног савета бошњачке националне мањине, Министарство је обавестило Заштитника грађана да је проширен састав Радне групе за израду прописа у области двојезичне наставе којој је дато у задатак да припреми предлог подзаконског акта којим ће, до почетка нове школске године, бити прописани ближи услови и утврђени критеријуми потребни за реализацију двојезичне наставе на српском језику и језику националне мањине.

У циљу унапређења квалитета наставе како би ученици, припадници националних мањина по завршетку школовања имали активно знање српског језика и да би се омогућило ученицима српске, па и других националности, да имају знање језика националне мањине, Заштитник грађана је 2010. године упутио Мишљење¹¹¹ са превентивним препорукама, које тада није уважено, а четири године касније, у јавности су све више присутне критике постојећег стања. Информације о томе да национални савети националних мањина и међународне организације пројектно подржавају учење српског језика и поред тога што су све време школовања припадници националних мањина имали обавезан предмет српски као нематерњи језик, биле су повод да Заштитник грађана организује радни састанак, на коме је Министарство просвете обавестило овај орган да је започет рад на изради новог наставног плана и програма српског језика као нематерњег језика и да се разматра могућност изучавања језика друштвене средине у школама.

Афирмативне мере о којима се говори у члану 21. Устава РС, на шта је Заштитник грађана указао и у Редовном годишњем извештају за 2013. годину, нису у довољној мери разрађене и њихова примена није системски уређена. Због тога, као и због неупућености надлежних органа и институција о томе који су разлози и циљеви примене афирмативних мера, често се износе само статистички подаци. На основу података о броју грађана који су обухваћени афирмативном мером није могуће говорити о томе у којој мери су постигнути очекивани или жељени резултати.

¹¹¹ Видети више на: <http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr/podaci/dokumenta/-/452-miljenje-i-preventivna-preporuka-ministarstvu-prosvete-radi-unapreenja-kvaliteta-nastave-na-srpskom-jeziku-i-jezicima-nacionalnih-manjina>.

Током 2014, посебно је отворена расправа о примени афирмативне мере приликом уписа ромских ученика и студената, од којих је незаконито захтевано да потврдом из посебног бирачког списка ромске националне мањине доказују своју националну припадност а, с друге стране, постоји сумња у то да ученици других националности злоупотребљавају ову афирмативну меру услед недостатака јасно разрађене процедуре, критеријума за њену примену и механизма који би те злоупотребе спречили. Тим поводом, Заштитник грађана је организовао заједнички састанак којем су присуствовали сви надлежни органи и Национални савет ромске националне мањине и где је закључено да се до почетка нове школске године уреди прецизна, транспарентна и унапред позната процедура која ће гарантовати сврху примене ове афирмативне мере.

Иако је Министарство просвете, науке и технолошког развоја дало упутство универзитетима да је обавезна примена афирмативне мере за упис припадника ромске националне мањине, поједини факултети и даље не пристају да изврше обавезу да од броја студената који се финансирају из буџета издвоје квоту од 2% за упис студената који припадају ромској националној мањини (која обухвата и лица са инвалидитетом). Заштитник грађана је на ове проблеме указао и дао препоруке шта је потребно урадити у посебном Извештају о спровођењу Стратегије за унапређење положаја Рома¹¹², које нису извршене.

У вези примене афирмативних мера запошљавања припадника националних мањина ради постизања њихове сразмерне заступљености у јавној администрацији, Заштитник грађана је упутио Препоруке органима управе¹¹³ и Министарству унутрашњих послова¹¹⁴. Једна од мера Министарства је промотивна кампања како би се што већи број припадника националних мањина пријавио на Конкурс за упис полазника у Центар за основну полицијску обуку, са циљем да се након завршене обуке приме у радни однос. Износећи податак о броју примљених припадника националних мањина на полицијску обуку, Министарство извештава о резултатима примене ове мере.

Међутим, поводом сазнања да се од кандидата који се пријављују на Конкурс тражи да дају изјаву о томе да немају двојно држављанство, а да у тексту Конкурса није наведен овај услов, Заштитник грађана је спровео поступак контроле рада Министарства и упутио Препоруке¹¹⁵ како да се пропусти отклоне. У поступку је утврђено да се приликом пријављивања на Конкурс од кандидата тражи изјава да немају двојно држављанство, а разлог је тај што није донет подзаконски акт који уређује која су то поједина радна места полицијских службеника за која се може предвидети услов да лице има само држављанство Републике Србије. Припадници националних мањина, који у значајном броју имају двојно држављанство, не могу да се пријаве на конкурс, прођу обуку и након тога заснују радни однос иако, након измена Закону о полицији 2011. године, није прописан посебан услов да лице које се прима у радни однос нема двојно држављанство. Министарство није извршило препоруке, већ је обавестило Заштитника грађана о намери да у будуће поступа по њима.

¹¹² Видети више на:

<http://www.pravamanjina.rs/attachments/IZVESTAJ%20ZG%20O%20SPROVODJENJU%20STRATEGIJE.pdf>.

¹¹³ Видети више на: <http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr/podaci/dokumenta/-/420-preporuka-organima-dravne-uprave>.

¹¹⁴ Видети више на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/1451-2011-08-05-12-57-00>.

¹¹⁵ Видети више на: <http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr/podaci/dokumenta/-/623-mup-trai-dodatni-uslov-za-prijem-kandidata-koji-nije-naveden-u-konkursu>.

Спровођењем плана постепеног затварања колективних центара, њихов број се смањује али податак о томе да је у 2014. години затворен само један колективни центар указује да процес њиховог затварања неће бити реализован у планираном року, односно до краја 2015. године, тако да је и даље отворено питање коначног затварања колективних центара и стамбеног збрињавања лица која су у њима смештена.

У извештајном периоду знатно је повећан број притужби које указују на то да се конкурс за стамбено збрињавање избеглица не спроводи у законским роковима, да поступци трају непримерено дуго и да се, услед неправилности, поступци враћају на поновно одлучивање. Отворено је и питање стамбеног збрињавања и решавања свих проблема са којима су суочени становници неформалних колективних центара, због исељавања. Велики број грађана, претежно Рома, који су расељени са територије АП Косова и Метохије, од 1999. године живи у неформалним насељима без икакве инфраструктуре и као у случају који је у току, у вези ромског насеља „Чукарничка шума», у питању су социјално угрожене породице у којима поједини чланови и даље не остварује основна људска права у недостатку личних докумената.

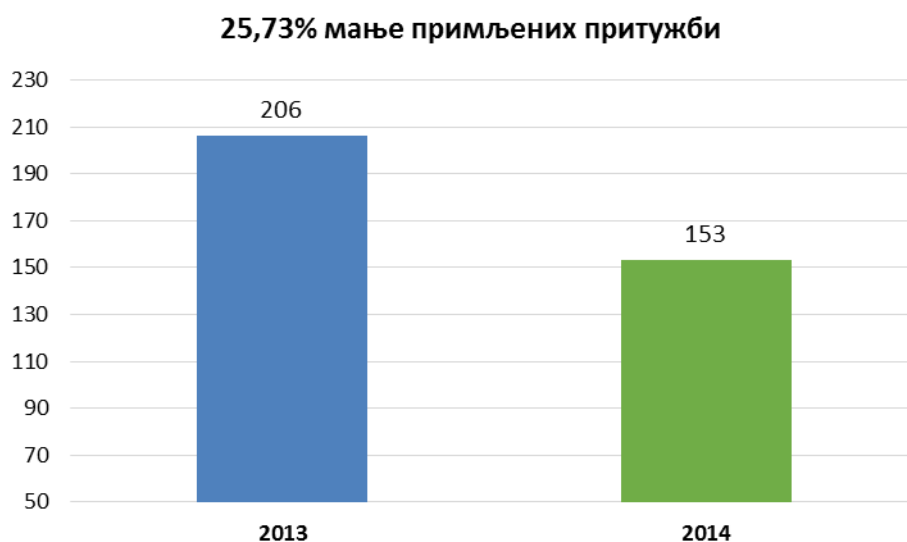
Заштитник грађана је дао Мишљење¹¹⁶ надлежним органима о потреби да се установе и развију други програми социјалног становања за најугроженије грађане у Србији, у коме је, између осталог, скренуо пажњу на то да држава није обезбедила потребне услове за становање у програмима социјалне заштите којим се решава стамбено збрињавање избеглих и расељених, као и осталих угрожених група грађана, породица које живе у неформалним насељима, особа са инвалидитетом, бескућника, лица које трпе породично насиље, деце без родитељског старања, итд. Заштитник грађана до краја извештајног периода није добио став надлежних органа о изнетом мишљењу, о томе да ли и које мере су планиране или предузете, или о разлозима због којих оно није уважено.

II ПРИТУЖБЕ

У области права националних мањина, Заштитник грађана је примио 146 притужби, а по сопственој иницијативи истраживао је 7 случајева. Поменуте 153 притужбе чине 3,14% од укупног броја притужби које је Заштитник грађана примио у 2014. години. Број притужби у овој години смањен је за 25,73% у односу на претходну.

Графикон 3 - Права националних мањина – број примљених притужби у односу на 2013. годину

¹¹⁶ Видети више на: <http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr/podaci/dokumenta/-/589-nadleni-organi-da-preduzmu-sve-mere-kako-bi-se-obebedili-uslovi-za-stanovanje-u-zatienim-uslovima-za-najugroenije-graane>.



У 2014. години Заштитник грађана је укупно окончао 177 предмета, од којих је 95 из 2014. године, а остатак из ранијих година.

Табела 14 – Права националних мањина – начин на који је окончан рад на предметима из 2014. и ранијих година

Неосноване притужбе	90	50,85%
Одбачене притужбе	47	26,55%
Предмети покривени препорукама проистеклим из контролног поступка	21	11,86%
Предмети покривени препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка	12	6,78%
Мишљење	1	0,56%
Одустанак притужилаца	6	3,39%
Укупно	177	

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

Табела 15 – Права националних мањина – разлози за одбачај притужбе у 2014.

Ненадлежност - упућен на надлежни орган	27	57,45%
Преурањеност - посаветован о расположивим правним средствима	13	27,66%
Неуредна притужба	4	8,51%
Анонимна притужба	2	4,26%
Неблаговремена притужба	1	2,13%
Укупно:	47	100%

Веома значајан сегмент поступања Заштитника грађана по притужбама чини пружање саветодавно-правне помоћи, коју Заштитник грађана пружа и онда када одбаци

притужбу због тога што за њу није надлежан или због преурањености. Заштитник грађана у овим случајевима притужиоца упућује на надлежни орган или га посаветује о расположивим правним средствима.

Као што се види из следеће табеле, у 85,11% одбачених притужби Заштитник грађана је грађанима пружио саветодавно-правну помоћ у остваривању њихових права пред надлежним органима.

Табела 16 - Права националних мањина - пружена саветодавно-правна помоћ

	број	проценат
Одбачене притужбе	47	100%
Ненадлежност - упућен на надлежни орган	27	57,45%
Преурањеност - посаветован о расп. правним средствима	13	27,66%
Укупно: пружена саветодавно-правна помоћ	40	85,11%

У ресору који се бави заштитом права припадника националних мањина у 153 притужбе указано је на 186 повреда права. Највећи број притужби у овом ресору указивао је на повреде грађанских и политичких права, посебно на повреде права избеглица и интерно расељених лица. Када је реч о посебним правима припадника националних мањина, велики број повреда права односио се на положај Рома. Такође је у притужбама указивано на бројне повреде из домена добре управе као што су ћутање управе и, са тим у вези, повреда права на добијање одлуке у законском року.

Табела 17 - Права националних мањина - повреде права на која су указивали притужиоци

Посебна права у области припадника националних мањина	59	32.07%
Грађанска и политичка	78	42.39%
Право на добру управу	29	15.76%
Економска, социјална и културна права	20	10.87%
Укупно	186	

Следећа табела приказује структуру посебних права односу на 186 евидентираних повреда ових права.

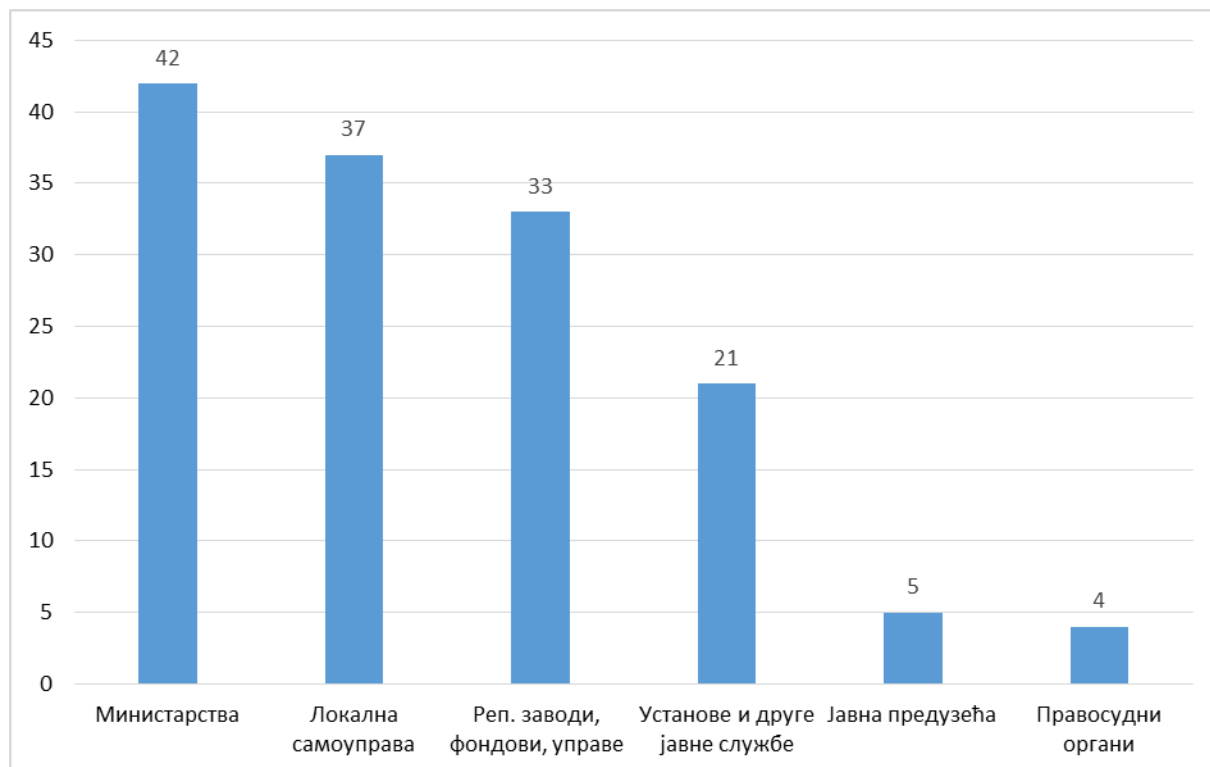
Табела 18 - Повреде посебних права припадника националних мањина, њихов број и проценат

Врста повређеног права	Број	%
Посебна права Рома	27	14.67%
Право на образовање на матерњем језику	7	3.80%
Право на непосредне изборе националних савета нац. мањина	6	3.26%
Равноправност у вођењу јавних послова	5	2.72%
Право на службену употребу језика и писма националних мањина	4	2.17%
Право на остваривање надлежности НСНМ	4	2.17%
Право на информисање на матерњем језику	2	1.09%
Правно невидљива лица	2	1.09%
Забрана дискриминације на националној основи	2	1.09%
Укупно	59	

Органи на које су у највећем броју указивале притужбе евидентиране у области права припадника националних мањина су министарстава, пре свега унутрашњих послова,

просвете, науке и технолошког развоја. У оквиру установа, највећи број притужби односио се на установе у области социјалне заштите.

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



III ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ¹¹⁷

Заштитник грађана је и у 2014. години наставио са редовном праксом пријема притужби у вишенационалним срединама, као и у ромским насељима у Београду, Ковачици, Темерину, Врању и Власотинцу. Представници Стручне службе Заштитника грађана обишли су 11 ромских насеља у Београду.

Светски дан Рома, Заштитник грађана је обележио конференцијом за медије на којој су представљени закључци из „Извештаја о спровођењу Стратегије за унапређење положаја Рома са препорукама“ који је предат председнику Народне скупштине у децембру 2013. године.

Заштитник грађана је у мају организовао округли сто на тему „Остваривање, проблеми и унапређење језичких права грађана по Закону о службеној употреби језика и писама“¹¹⁸, који је био посвећен сагледавању свих проблема службене употребе језика и писама и успешног нормативног унапређења законског оквира, односно потреба и начина унапређења заштите и остваривања језичких права грађана.

Заштитник грађана је организовао радне састанке са представницима Министарства просвете, науке и технолошког развоја, Покрајинског секретаријата за образовање, прописе, управу и националне мањине-националне заједнице и Канцеларије за људска и мањинска права Владе на тему унапређења образовног система припадника националних мањина.

Представнице Стручне службе Заштитника грађана одржале су интерактивна предавања на семинару „Знам своја права“ на коме је учествовало десет ромских организација. Циљ семинара је био упознавање организација цивилног друштва, које се баве унапређењем положаја грађана ромске националне мањине са правима у области статусних питања, здравља, образовања, социјалне заштите и механизмима остваривања и заштите права.

Редовна сарадња са организацијама цивилног друштва је настављена, посебно са: Урбан ИН-ом, Форумом за етничке односе, Београдским центром за људска права, Сталном конференцијом ромских удружења грађана, Центром за развој цивилног друштва и Мрежом за интеркултуралност.

Успешна сарадња настављена је и са Високим комесаријатом за избеглице Уједињених нација (УНХЦР) и Министарством државне управе и локалне самоуправе на даљем решавању проблема „правно невидљивих лица“, односно лица која нису уписана у матичне књиге рођених. Донета је одлука да се спровођење Споразума о разумевању продужи до 31. 12. 2016. године.¹¹⁹ У извештајном периоду одржан је други циклус обука за судије, матичаре, запослене у центрима за социјални рад и ромско организације.

¹¹⁷ Међународне активности Заштитника грађана у области права националних мањина видети у делу овог Извештаја „Међународна сарадња и пројекти“

¹¹⁸ Видети више на: <http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr/aktivnosti/610-problemi-efikasne-zatite-i-ostvarivanja-prava-na-slubenu-upotrebu-jezika-i-pisama>.

¹¹⁹ Видети више на: <http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr/component/content/article/524>.

IV КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Право националних савета националних мањина да учествују у управљању установама културе може да зависи од воље политичке већине у локалној самоуправи

Национални савет албанске националне мањине обратио се Заштитнику грађана притужбом на рад надлежних органа општина Бујановац и Прешево који нису одлучивали о захтеву да се измене и усагласе статуту установа културе за које је Савет донео одлуку да су од посебног значаја за албанску националну мањину. Више од годину дана, Општине нису одговориле Националном савету на захтев нити су га обавестиле о разлозима непоступања.

Након покретања поступка контроле пред Заштитником грађана, општине су отклониле пропуст и обавестиле Национални савет о томе да планирају заказивање седнице Скупштина општина. Међутим, тек након што су завршени избори и конституисан нов сазив Националног савета, али и скоро две године од дана када јој се Национални савет први пут обратио, Скупштина општине Бујановац је одржала седницу на којој су усаглашени статуту установа културе са Законом о националним саветима националних мањина. До краја извештајног периода, општина Прешево није обавестила Заштитника грађана о томе да ли је одржана седница СО и да ли је отклонила пропуст. Поступак је још у току.

Неправилна примена афирмативне мере за запошљавање грађана ромске националности

Заштитник грађана је примио притужбу припадника ромске националне мањине незадовољног чињеницом да је онемогућен да оствари право предвиђено афирмативном мером и којом је указано на неправилности у раду Националне службе за запошљавање - Филијале Врање. У поступку контроле утврђено је неколико пропуста надлежних органа.

Први пропуст се огледа у томе што Национална служба за запошљавање није обезбедила посебна финансијска средства за доделу субвенције за самозапошљавање незапослених лица ромске националности, која би била одвојена и независна од других финансијских квота за доделу субвенција за самозапошљавање.

Други пропуст је само логична последица првог с обзиром да је филијала Врање донела Одлуку о додели субвенција за самозапошљавање поводом два конкурса (Јавног позива незапосленим лицима за доделу субвенције за самозапошљавање и Јавног позива незапосленим лицима ромске националности за доделу субвенција за самозапошљавање) и то месец дана пре истека рока који је био дат у Јавним позиву незапосленим грађанима ромске националности.

Трећи пропуст представља чињеница да су том Одлуком потрошена сва расположива средства тако да није ни разматрана пријава притужиоца и других грађана ромске националности које су поднете у року, али након доношења Одлуке.

Како би пропусти били отклоњени и ради постизања сврхе примене ове афирмативне мере, Заштитник грађана је упутио препоруке, које су у целости извршене, тако да је Национална служба за запошљавање обезбедила посебна финансијска средства за реализацију програма самозапошљавања незапослених лица ромске националности.

V ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Влада, у сарадњи с другим надлежним органима**, треба да донесе јасну одлуку о томе да ли је потребно изменама Закона о службеној употреби језика и писама унапредити постојеће стање у области службене употребе српског језика и ћириличног писма.
2. **Министарство државне управе и локалне самоуправе** треба без одлагања да отпочне рад на изменама и допунама или доношењу новог Закона о националним саветима националних мањина.
3. **Министарство државне управе и локалне самоуправе**, након свеобухватне анализе и јавне расправе, уважавањем примедби стручне и друге јавности, треба да размотри припрему новог законског текста о заштити права и слобода националних мањина.
4. **Министарство државне управе и локалне самоуправе** треба да интензивира контролу и сарадњу са вишенационалним општинама и градовима, како би се унапредио рад надлежних органа који доносе одлуке од значаја за остваривање јавних овлашћења националних савета на нивоу локалних самоуправа.
5. **Министарство правде** треба да, у сарадњи са другим надлежним органима, размотри начин на који ће се решити питање службене употребе босанског језика и писма.
6. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да усагласи одговарајуће одредбе свих закона и јасно уреди положај модела двојезичне наставе за припаднике националних мањина, у смислу да ли се изузетно уводи у школе и под којим условима, или не, и у том смислу донесе одговарајуће подзаконске акте.
7. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да интензивира рад на доношењу подзаконског акта којим ће се унапредити настава и постићи циљеви учења српског као нематерњег језика за припаднике националних мањина који се образују на матерњем језику.
8. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да предузме све мере из своје надлежности у циљу обезбеђивања услова за изучавање језика друштвене средине.
9. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да донесе прописе којима ће системски уредити сва питања примене афирмативних мера уписа и образовања ученика и студената ромске националности.
10. **Министарство унутрашњих послова** треба да створи све услове неопходне да двојно држављанство припадника националних мањина, као и избеглих и других лица, не буде препрека пријему кандидата у полицијску школу и даљем запошљавању.
13. **Национална служба за запошљавање** треба да размотри досадашње резултате примене афирмативних мера и сходно томе планира и предузме мере активне политике запошљавања Рома.
14. **Комесаријат за избеглице и миграције** треба да убрза процес затварања колективних центара, уз обезбеђивање одрживих стамбених решења и да у сарадњи с другим надлежним органима припреми план за решавање проблема неформалних колективних центара и обезбеђивање решења за интерно расељена лица која бораве у нехигијенским насељима.
15. **Комесаријат за избеглице и миграције** треба ажурно и ефикасно да поступа у поступку спровођења конкурса за решавање стамбених потреба избеглица као и

Комисија Владе РС за решавање стамбених потреба избеглица у поступку одлучивања по жалби.

2.3. РОДНА РАВНОПРАВНОСТ И ПРАВА ЛГБТИ ОСОБА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

- 1.1. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о раду.¹²⁰
- 1.2. Донет је Закон о електронским медијима¹²¹, Закон о јавним медијским сервисима¹²² и Закон о јавном информисању и медијима.¹²³
- 1.3. Донет је Посебни протокол за правосуђе у случајевима насиља над женама у породици и партнерским односима.¹²⁴
- 1.4. Донет је Акциони план¹²⁵ за спровођење Стратегије превенције и заштите од дискриминације.¹²⁶
- 1.5. Донет је Национални акциони план запошљавања за 2015. годину.¹²⁷
- 1.6. Донет је Акциони план¹²⁸ за спровођење Стратегије развоја система извршења кривичних санкција у Републици Србији до 2020. године.¹²⁹
- 1.7. Надлежни органи обезбедили су мирно одржавање Параде поноса у Београду.

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

- 2.1. Заштитник грађана је израдио Посебан извештај о примени Општег и посебних протокола за заштиту жена од насиља и представио га Народној скупштини и јавности.¹³⁰
- 2.2. Поступајући по препоруци Заштитника грађана¹³¹, Министарство правде и државне управе је донело Посебни протокол за правосуђе у случајевима насиља над женама у породици и партнерским односима.
- 2.3. Заштитник грађана учинио је видљивим недостатке у правном оквиру и функционисању механизма за родну равноправност у јединицама локалне самоуправе.
- 2.4. Заштитник грађана је израдио прву радну верзију Модела закона о родној равноправности.¹³²

¹²⁰ „Службени гласник РС“, број 75/14.

¹²¹ „Службени гласник РС“, број 83/14.

¹²² „Службени. гласник РС“, број 83/14.

¹²³ „Службени. гласник РС“, број 83/14.

¹²⁴ Доступно на: <http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/54/pozitivno-zakonodavstvo.php>.

¹²⁵ Закључак Владе Републике Србије бр. 90-11489/2014 од 02.10.2014. године, доступно на http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678.

¹²⁶ Доступан на: http://www.ljudskaprava.gov.rs/images/Akcioni_plan_-_srpski.pdf.

¹²⁷ „Службени гласник РС“, број 101/14.

¹²⁸ Закључак Владе Републике Србије бр. 021-8527/2014 од 7. 8. 2014. године, доступно на http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678.

¹²⁹ „Службени гласник РС“, број 85/14.

¹³⁰ Доступно на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebni-izvestaji/3710-2015-02-24-13-35-38>.

¹³¹ Мишљење са препорукама Заштитника грађана, доступно на: http://www.ombudsman.rodnaravnopravnost.rs/attachments/022_Microsoft%20Word%20-%20Mis%20%20sa%20preporukama-uz%20saglasnost%20za%20potpis.pdf.

¹³² Доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/component/content/article/3621>.

2.5. Влада је обезбедила мирно одржавање Параде поноса у Београду. На неопходност да се обезбеди право ЛБГТИ особа на мирно окупљање и значај одржавања Параде поноса Заштитник грађана је током претходних година указивао својим мишљењима, ставовима и препорукама. Заштитник грађана је својим активностима учинио видљивијим положај ЛБГТИ особа и потребу да њихова права буду у већој мери остварена и боље заштићена.

2.6. Заштитник грађана, организовањем састанка са релеватним државним органима и учешћем на јавним трибинама, учинио је видљивијим положај жена које живе у руралним срединама.

2.7. Заједничка радна група Заштитника грађана и Повереника за заштиту равноправности упутила је надлежним органима¹³³ препоруке за измене и допуне прописа од значаја за правни положај трансполних особа.

2.8. Заштитник грађана је у 2014. години у овој области примио 132 притужбе у којима су подносиоци указивали на 180 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 121 предмета примљених у 2014. и ранијих година. Од укупно 26 поступака који су вођени, 16 (61.54%) поступак је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутуио 10 препорука, од којих је прихваћено 7 (70%), неизвршено 3 (30%), а у року за извршење 0. На основу броја утврђених (26) и отклоњених (23) пропуста, ефикасност у овој области је 88.46%.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Закон о равноправности полова¹³⁴ потребно је унапредити.

3.2. Заштита жена од насиља у породици и партнерским односима није ефикасна.

3.3. Једнак приступ правди за све грађане није обезбеђен, јер још увек није уређено право грађана на бесплатну правну помоћ.

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

3.5. Здравствене услуге нису у довољној мери доступне свим женама.

3.6. Народна скупштина није разматрала Предлог закона о измени и допуни Закона о финансијској подршци породици са децом, који је поднео Заштитник грађана.¹³⁵

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

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

3.9. У Закону о основама система образовања и васпитања у Републици Србији¹³⁶ не постоји експлицитна забрана дискриминације на основу сексуалне оријентације и родног идентитета.

¹³³ Министарству унутрашњих послова, Министарству за државну управу и локалну самоуправу, Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарству просвете, науке и технолошког развоја, Министарству здравља и Републичком фонду за здравствено осигурање

¹³⁴ „Службени гласник РС“, број 104/09.

¹³⁵ За више детаља погледати сегмент Извештаја: Права детета.

¹³⁶ „Службени гласник РС“, бр. 72/09, 52/11 и 55/13.

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

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

3.12. Кривични законик није усаглашен са Конвенцијом Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици.¹³⁷

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

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину:

- да **Влада** предложи Народној скупштини да се донесе закон који уређује пружање бесплатне правне помоћи којим би се унапредио положај свих осетљивих група, а пре свега жртава насиља у породици;
- да **Министарство правде** размотри Иницијативу Заштитника грађана за измене и допуне Кривичног законика и интензивира рад на усклађивању домаћег законодавства са Конвенцијом Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици;
- да **Министарство правде, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Министарство просвете, науке и технолошког развоја** припреме предлог прописа којима се уређују правне последице прилагођавања (промене) пола и родног идентитета;
- да **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** предложи да се у Закон о основама система образовања и васпитања унесу одредбе о експлицитној забрани дискриминације на основу сексуалне оријентације и родног идентитета;
- да **Министарство просвете, науке и технолошког развоја**, у сарадњи са **Министарством државне управе и локалне самоуправе** утврди ближе критеријуме за препознавање облика дискриминације од стране запосленог, ученика или трећег лица у установи образовања и васпитања, а нарочито за препознавање дискриминације по основу сексуалне оријентације и родног идентитета ученика, наставног и другог особља;
- да **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** у наставне планове и програме основних и средњих школа, а потом и у текстове уџбеника унесе садржаје којима ће на прихватљив, али стручан начин обрадити сва важна питања која се односе на родну равноправност и права ЛГБТИ популације;
- да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** припреми и Влади достави Нацрт закона, којим ће се дефинисати механизми родне равноправности у јединицама локалне самоуправе, начин њиховог избора и санкција у случају да се ови механизми не устроје;
- да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања**, у сарадњи са јединицама локалне самоуправе, предузме мере ради обезбеђивања одговарајућих услуга прихвата жртава актуелног породичног насиља;

¹³⁷ 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).

- да **Министарство државне управе и локалне самоуправе и Републички секретаријат за законодавство** предложи мере за увођење родно осетљивог језика у рад државних органа, укључујући писање закона и других аката;
- да **Министарство државне управе и локалне самоуправе**, у поступку надзора у јединицама локалне самоуправе, наложи формирање сталних радних тела или запосленог за родну равноправност и обављање послова остваривања једнаких могућности у складу са Законом о равноправности полова;
- да **Министарство здравља** обезбеди гинеколошке столове за заштиту и превенцију здравља и жена са инвалидитетом на свим нивоима здравствене заштите;
- да **Служба за управљање кадровима** у тематске садржаје стручних обука за све запослене у државној управи укључи и обуке на тему родне равноправности;

5. Образложење

Закон о равноправности полова није усклађен са међународним уговорима које је Република Србија потврдила након 2009. године, нити са прописима који су донети, измењени и допуњени након ступања на снагу овог закона. Закон не садржи инструменте за имплементацију, одређени механизми нису адекватно уређени, нити доследно прати права зајемчена Уставом.

Испитивањем примене одредби Закона о равноправности полова, Заштитник грађана је утврдио да постоји низ недостатака у начину на који су законом уређени и начину на који се оснивају и примењују механизми за родну равноправност. Закон није прописао рок за успостављање ових механизма, нити санкцију за јединице локалне самоуправе уколико по овој обавези не поступе. Пракса у успостављању сталних радних тела, односно одређивању лица за родну равноправност и обављање послова једнаких могућности и рада ових тела, односно лица, је неуједначена. Постоје добри примери успостављања и рада ових механизма, али у великом броју општина и градова механизам за родну равноправност није успостављен или није функционалан, а готово ни једна јединица локалне самоуправе није определила средства у буџету за финансирање механизма родне равноправности.

Због уочених недостатака у примени Закона о равноправности полова и потребе да се домаће законодавство усклади са преузетим међународним обавезама у области родне равноправности и супсидијерним законодавством, Заштитник грађана је припремио Прву радну верзију модела Закона о родној равноправности и представио га Народној скупштини, скупштини АП Војводине и представницима локалних самоуправа и локалних механизма за родну равноправност, у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина. Модел садржи инструменте за спровођење закона и прописује санкције, на одговарајући начин регулише статус локалних институционалних механизма родне равноправности и усклађен је са Уставом и другим прописима. Модел је базиран на политици једнаких могућности, конкретизује обавезе и одговорности органа јавне власти и послодаваца у њеном спровођењу. Модел, такође, прописује посебне мере у свакој од области од значаја за остваривање принципа родне равноправности, укључујући и инструменте за њихову примену и праћење примене, а садржи и низ норми посвећених заштити од родно заснованог насиља.

Изменама и допунама Закона о раду прописане су нове одредбе које пружају бољу заштиту запослених жена током трудноће и раног материнства. Забрана обављања ризичних или по здравље штетних послова, прековременог и рада ноћу проширена је

и на мајке које доје децу. Запослене труднице сада имају право на плаћено одсуство са рада када у току радног времена обављају здравствене прегледе у вези са трудноћом.

Закон о електронским медијима, Закон о јавном информисању и медијима и Закон о јавним медијским сервисима, увели су експлицитну забрану говора мржње, на чију је забрињавајућу распрострањеност у јавном медијском простору Заштитник грађана указивао у годишњим извештајима за 2009. и 2010. годину, као и у Посебном извештају „ЛГБТ популација у Србији – стање људских права и друштвени положај“¹³⁸. Медијски закони усвојени у извештајном периоду прописују да медијски садржаји не смеју да садрже информације којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље, између осталог, због пола, родног идентитета, сексуалне оријентације и других личних својстава, јавни медијски сервис обавезују да у обављању своје делатности (производњи, куповини, обради и објављивању радио, телевизијских и мултимедијалних садржаја) подстичу остваривање људских права и слобода, унапређење полне толеранције и разумевања.

Поступајући по Мишљењу Заштитника грађана са препорукама¹³⁹, Министарство правде и државне управе донело је 14. 1. 2014. године Посебни протокол о поступању у случајевима насиља над женама у породици и у партнерским односима. Он детаљније прописује интерне поступке правосудних органа у случају насиља над женама, у складу са основним принципима и циљевима Општег протокола о поступању и сарадњи установа, органа и организација у ситуацијама насиља над женама у породици и партнерским односима.

Усвајањем Акционог плана за спровођење Стратегије превенције и заштите од дискриминације, Влада је конкретизовала мере за спречавање дискриминације и унапређивање положаја девет осетљивих категорија становништва, укључујући жене и ЛГБТИ особе. Овај документ садржи активности, рокове за њихово спровођење, индикаторе оствареног напретка и процену финансијских средстава потребних за њихову реализацију.

Влада је усвојила Акциони план за спровођење Стратегије развоја система извршења кривичних санкција у Републици Србији до 2020. године који предвиђа посебне активности чији је циљ унапређење положаја жена осуђеница, на чији је положај Заштитник грађана указивао у Годишњем извештају за 2011. годину. Неке од планираних мера су усмерене ка побољшању образовања и стручног усавршавања осуђеница, у циљу њиховог економског осамостаљивања након издржане казне.

На лош економски положај жена и велики број незапослених жена, посебно оних из осетљивих група, Заштитник грађана указивао је још у годишњим извештајима за 2009, 2010. и 2012. годину. Национални акциони план запошљавања за 2015. годину предвиђа нову меру за субвенционисано запошљавање и мере за економско оснаживање жена из осетљивих категорија и унапређивање њиховог положаја.

У Београду је, без већих инцидената, одржана Парада поноса, чиме је особама другачије сексуалне оријентације и родног идентитета омогућено остваривање права на слободу окупљања и поступљено у складу са препорукама Заштитника грађана из Редовног годишњег извештаја за 2013. годину, као и из Посебног извештаја „ЛГБТ

¹³⁸ Извештај доступан на: http://www.zastitnik.rs/attachments/2107_Izvestaj%20LGBT.doc.

¹³⁹ Акт Заштитника грађана бр. 13 – 632/12 од 13. 05. 2013. године, дел. бр. 13421, доступно на: http://www.ombudsman.rodnaravnopravnost.rs/attachments/046_2840_Preporuka%20Ministarstvu%20rada.doc

популација у Србији - стање људских права и друштвени положај“ из 2011. године. Пред надлежним органима је, међутим, обавеза и одговорност да свакодневним радом и односом према овој групи грађана доприносе уклањању предрасуда и стереотипа, подстичу толеранцију и спречавају искључивање, дискриминацију и сваки облик насиља према особама другачије сексуалне оријентације и родног идентитета.

Заштитник грађана је сачинио и Народној скупштини представио Посебан извештај о примени Општег и посебних протокола за заштиту жена од насиља. Извештај је резултат праћења примене Општег и посебних протокола о поступању надлежних органа у случајевима насиља над женама у породици и партнерским односима и анализе рада надлежних органа који су укључени у систем заштите жена од насиља које је Заштитник грађана спровео у периоду од маја до октобра 2014. године. Недовољно препознавање насиља према женама, неразумевање положаја жене жртве, недовољна информисаност о постојању и садржају Општег и посебних протокола, недостатак адекватних евиденција, незадовољавајућа сарадња надлежних органа - део су недостатака у систему заштите жена од насиља које је Заштитник грађана утврдио.

Састанак заменице заштитника грађана са надлежним органима о положају жена у руралним срединама, показао је да – иако има помака у области заштите њихових права у односу на претходни период – жене у руралним срединама још увек не уживају у пуној примени принципа родне равноправности. Оне су углавном незапослене, имају отежан приступ здравственој заштити и раде тешке физичке послове на пољопривредном газдинству, а врло често су вишеструко дискриминисане. Циљ састанка је био успостављање основа за будућу континуирану сарадњу у области заштите и унапређења положаја жена на селу.

Заменица Заштитника грађана је исто тако разговарала са замеником градоначелника града Ужица, чланицама Савета за равноправност полова Ужица, као и са представницама удружења сеоских жена и предузетницама из сеоских средина које су активне у сфери агробизниса у циљу ближег упознавања са примерима добре праксе и пружања подршке женама да истрају у свом даљем ангажовању на побољшању услова живота и рада у руралним срединама.

Заједничка радна група Заштитника грађана и Повереника за заштиту равноправности препоручила је надлежним органима да предузму мере у циљу унапређења положаја и остваривања права трансполних особа. Између осталог, радна група је препоручила спровођење истраживања о трансполности ради прикупљања релевантних података, укидање праксе обавезне стерилизације трансполних особа, измене различитих прописа у циљу унапређивања положаја ових грађана и бољу заштиту од дискриминације.

Заштитник грађана је Министарству правде 2011. године упутио, а 2012. године поновио, Иницијативу за измену Кривичног законика у области кривично-правне заштите жртава породичног насиља и сексуалног злостављања. Министарство правде до сада није разматрало део Иницијативе који се односи на измену Кривичног законика у области кривично-правне заштите жртава породичног насиља, односно на увођење у систем кривичноправне заштите новог кривичног дела прогањања, поопштравање санкција, обавезни психосоцијални третман насилника и друге одредбе усмерене ка превенцији насиља, иако се Република Србија потврђивањем Конвенције Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици обавезала да усклади кривично законодавство са овим међународним документом.

У друштву и даље постоје изражене предрасуде и стереотипи о особама другачије сексуалне оријентације и родног идентитета, које су у великој мери изложене дискриминацији. Особе мањинске сексуалне оријентације и родног идентитета, као и особе које подржавају остваривање права ЛГБТИ особа, изложене су дискриминацији и насиљу, укључујући и физичко насиље и злостављање. Уочава се и појава да младе ЛГБТИ особе, након што родитељи и чланови њихових породица сазнају за њихову сексуалну оријентацију и родни идентитет, буду одбачене од породице због чега су принуђене да напусте своје домове. Многе од ових особа из тог разлога напуштају школовање, а како су незапослени и без великих могућности запошљавања, често живе на улици. У Републици Србији у овом тренутку не постоје сигурне куће или друге услуге привременог збрињавања, нити друге мере и услуге за младе ЛГБТИ особе у оваквој ситуацији ¹⁴⁰.

Раширена нетолеранција младих према ЛГБТИ особама указује на потребу да се, у свим облицима и нивоима образовања, уложи додатан напор на образовању о толеранцији, недискриминацији и ненасилном друштву. И поред тога, ни у овом извештајном периоду, у Закон о основама система образовања и васпитања у Републици Србији није унета експлицитна забрана дискриминације на основу сексуалне оријентације и родног идентитета, нити је усвојен подзаконски акт који уређује ближе критеријуме за препознавање облика дискриминације од стране запосленог, ученика или трећег лица у установама образовања и васпитања.

Здравствена заштита и даље је недовољно доступна женама у посебно осетљивом положају, а пре свега Ромкињама, женама које живе у руралним срединама, и женама са инвалидитетом, а недоступна женама које су због пропуста послодаваца и других лица остале без здравственог осигурања.

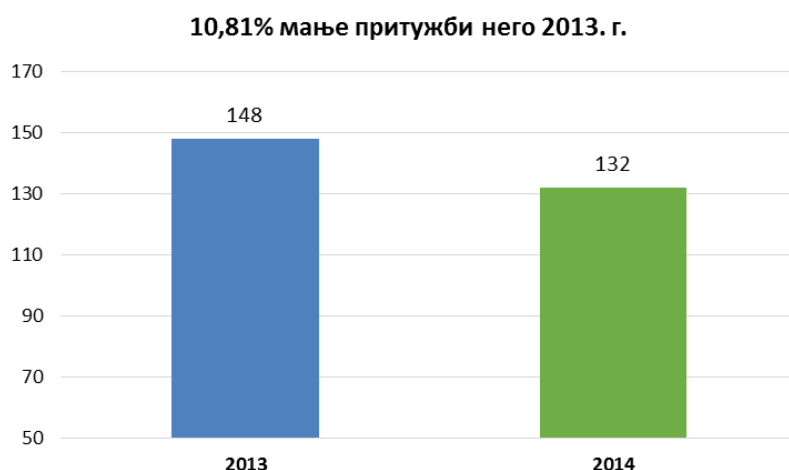
Национална стратегија за унапређење родне равноправности и побољшање положаја жена, Национална стратегија за борбу против родног и сексуално заснованог насиља и Национални Акциони план за спровођење Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација донети су за период до 2015. године. Стога је од кључног значаја да се нови стратешки документи донесу благовремено, како би се спречио дисконтинуитет у процесу унапређивања положаја жена у Републици Србији.

II ПРИТУЖБЕ

У области родне равноправности, Заштитник грађана је примио 127 притужби, а по сопственој иницијативи истраживао је 5 случајева. Поменуте 132 притужбе чини 2,71% од укупног броја притужби које је Заштитник грађана примио у 2014. години. Број притужби у овој години мањи је за 10,81% у односу на претходну.

¹⁴⁰ На сложеност породичне ситуације ЛГБТИ особа указано је током иницијалног семинара Канцеларије за људска и мањинска права и Савета Европе, у децембру 2012. године, као и у Стратегији превенције и заштите од дискриминације и пратећем Акционом плану, доступно на http://www.ljudskaprava.gov.rs/images/Akcioni_plan_-_srpski.pdf.

Графикон 5 – Родна равноправност – број примљених притужби у односу на 2013.



У 2014. години, Заштитник грађана је укупно окончао 121 предмета, од којих је 78 из 2014. године, а остатак из ранијих година.

Табела 19 – Родна равноправност – начин на који је окончан рад на предметима из 2014. и ранијих година

Одбачене притужбе	62	51.24%
Неосноване притужбе	27	22.31%
Предмети покривени препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка	16	13.22%
Предмети покривени препорукама проистеклим из контролног поступка	9	7.44%
Одустанак притужилаца	7	5.79%
Укупно	121	100%

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

Табела 20 - Родна равноправност - разлози за одбачај притужбе у 2014.

Преураћеност - посаветован о расположивим правним средствима	31	50.00%
Ненадлежност - упућен на надлежни орган	11	17.74%
Притужба поднета од неовлашћеног лица	9	14,51%
Надлежност локалног омбудсмана	4	6.45%
Надлежност Повереника за заштиту равноправности	3	4.84%
Неблаговремена притужба	2	3.23%
Анонимна притужба	2	3.23%
Укупно:	62	100%

Веома значајан сегмент поступања Заштитника грађана по притужбама чини пружање саветодавно-правне помоћи, коју Заштитник грађана пружа и онда када одбаци притужбу због тога што за њу није надлежан или због преураћености. Заштитник

грађана у овим случајевима притужиоца упућује на надлежни орган или га посаветује о расположивим правним средствима.

Као што се види из табеле следеће табеле, у 67.74% одбачених притужби, Заштитник грађана је грађанима пружио саветодавно-правну помоћ у остваривању њихових права пред надлежним органима.

Табела 21 – Родна равноправност – пружена саветодавно-правна помоћ

	број	проценат
Одбачене притужбе	62	100%
Преурањеност - посаветован о расположивим правним средствима	31	50.00%
Ненадлежност - упућен на надлежни орган	11	17.74%
Укупно: пружена саветодавно-правна помоћ	42	67.74%

У ресору који се бави питањима родне равноправности у 132 притужбе указано је на 180 повреда права. Највећи број притужби односио се на повреде посебних права у области родне равноправности.

Табела 22 – Родна равноправност – повреде права на која су указивали притужиоци

Посебна права у области родне равноправности	111	61.67%
Економска, социјална и културна права	53	29.44%
Грађанска и политичка права	9	5.00%
Право на добру управу	7	3.89%
Укупно	180	100.00%

Најчешће повреде права из групе економских, социјалних и културних права односи се на право на социјалну заштиту и права на заштиту породице, мајке и самохраног родитеља, као и права на рад и по основу рада.

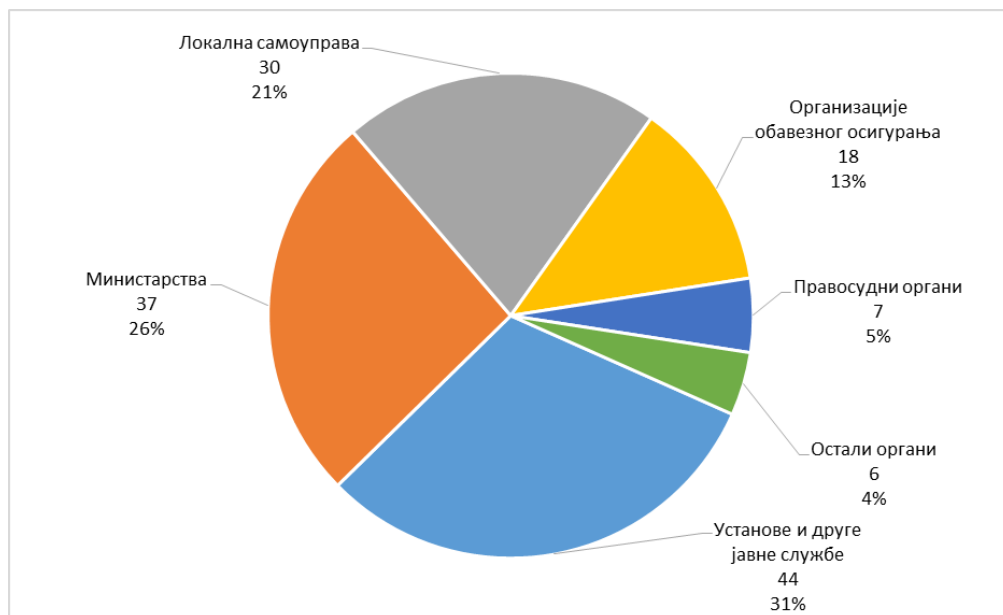
Следећа табела приказује структуру посебних права односу на 111 евидентираних повреда ових права.

Табела 23 - Посебна права у области родне равноправности, њихов број и проценат

Врста повређеног права	Број	%
Права трудница и породиља	62	55.86%
Породично насиље	31	27.93%
Право на накн. зараде за време одсуства због труднич. боловања	11	9.91%
Посебна права маргинализованих категорија жена	3	2.70%
Вантелесна оплодња	3	2.70%
Сексуално насиље	1	0.90%
Укупно	111	100%

Највећи број притужби указивао је на повреде права од стране установа у области социјалне заштите и Министарства рада, запошљавања и социјалне политике и Министарства унутрашњих послова, што показује следећи графикон.

Графикон 6 - Органи и организације на чији рад су се грађани најчешће притуживали у области родне равноправности



III ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Заштитник грађана и његова заменица за родну равноправност учествовали су у раду Одбора за људска и мањинска права и равноправност полова Народне скупштине, на седници посвећеној остваривању права особа другачије сексуалне оријентације и родног идентитета и имали заједничке активности са Одбором и чланицама Женске парламентарне мреже.

На седници Одбора за људска и мањинска права и равноправност полова посвећеној обележавању 25. новембра – Међународног дана борбе против насиља према женама, представљен је Посебан извештај Заштитника грађана о примени Општег и посебних протокола за заштиту жена од насиља.

На седници овог Одбора посвећеној обележавању 10. децембра – Међународног дана људских права представљена је и прва радна верзија Модела закона о родној равноправности који је припремио Заштитник грађана.

Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова, Одбор за европске интеграције Народне скупштине, Заштитник грађана и Повереница за заштиту равноправности позвали су надлежне органе да предузимају активније мере у циљу већег остваривања и боље заштите права ЛГБТИ особа, остваривања ефикасније судске заштите у случајевима насиља над ЛГБТИ особама, њихове дискриминације и говора мржње, обезбеђивања права на слободно и безбедно окупљање, едукације деце у школама и запослених у државним и другим органима и подизања свести јавности о положају ове групе грађана. Заједнички став Народне скупштине, Заштитника грађана и Повереника за заштиту равноправности је да је нужно што пре донети Декларацију о забрани говора мржње и злочина из мржње.

Представница Стручне службе Заштитника грађана учествовала је у раду друге Националне конференције женске парламентарне мреже.

На позив Европског института за родну равноправност у Виљнусу, Литванија, заменица заштитника грађана за родну равноправност посетила је овај Институт, у циљу успостављања сарадње, упознавања са европским стандардима и размене искустава. Заштитник грађана је препознао важан утицај овог Института, указујући у Годишњем извештају за 2010. годину на значај успостављања сарадње са овом институцијом Европске уније.

Заменица заштитника грађана је имала излагање на скупу организације „Из Круга“, посвећеном обележавању Недеље жена са инвалидитетом, од 3-7.11.2014.

Заменица заштитника грађана је учествовала у низу активности организованих у оквиру кампање „16 дана борбе против насиља над женама“, док су представнице стручне службе Заштитника грађана учествовале у уличној акцији посвећеној спречавању насиља према женама, подизању свести јавности о проблемима са којима се суочавају жене у ситуацији насиља и ширењу информација о томе коме могу и треба да се обрате жене изложене насиљу. Улична акција је одржана на Тргу Републике у Београду, на Међународни дан борбе против насиља над женама 25. новембра.

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. Савет одржава седнице једном месечно, у просторијама Заштитника грађана. У претходној години је одржано девет седница Савета. Чланови и чланице Савета су, између осталог, учествовали у обележавању 27. јуна, Међународног дана поноса, у активностима поводом Параде поноса, у обележавању Недеље жена са инвалидитетом, као и у обележавању „16 дана активизма против насиља над женама“. Чланице и чланови Савета су учествовали у надзорним посетама локалним самоуправама ради утврђивања начина спровођења Општег и посебних протокола за заштиту жена од насиља, као и у представљању Посебног извештаја Заштитника грађана о примени Општег и посебних протокола за заштиту жена од насиља, а дали су свој допринос у припреми и представљању модела Закона о родној равноправности Заштитника грађана.

У сарадњи са УНИЦЕФ и организацијом „Ромски женски центар Бибија“, Заштитник грађана је одржао дводневну обуку чланицама десет женских ромских организација из различитих градова и општина у Србији. Циљ обуке је био јачање капацитета ромских организација цивилног друштва у пружању подршке грађанима ромске припадности, посебно у вези са правима жена и деце и механизмима остваривања и заштите ових права. Обука је обухватила више сегмената: здравље и здравствену заштиту, упис у матичне књиге и издавање докумената, заштиту деце од насиља, образовање детета, заштиту жена од насиља у породици и партнерским односима. Посебан део обуке односио се на расположиве механизме заштите права, начин њиховог коришћења и могућност обраћања Заштитнику грађана.

Са специфичним правима жена у здравственом систему Заштитник грађана је, кроз више једнодневних обука о правима пацијената упознао и саветнике за права пацијената и чланове локалних савета за здравље 98 општина и градова.¹⁴¹

Заштитник грађана је спровео ликовни конкурс за ученике основних школа из 15 општина и градова, под називом „Људска права из мог угла“, а једна од тема била је и равноправност жена и мушкараца.¹⁴²

Заменица заштитника грађана одржала је часове грађанског васпитања са ученицима основних школа у Врању и гимназији у Владичином Хану на којима је са ученицима дискутовала о правима и положају ЛГБТИ особа и ставовима деце и младих о предрасудама и стереотипима према овој групи грађана.

Заменица заштитника грађана је са сарадницима и сарадницама учествовала у поворци коју је удружење Геј Стрејт Алијанса организовало поводом обележавања 27. јуна, Међународног дана поноса, одајући пошту Душану Јовановићу, дечаку ромске националности који је живот изгубио као жртва злочина из мржње.

Поводом Међународног дана поноса, на згради Заштитника грађана је развијена застава дугиних боја, чиме је симболично пружена подршка припадницима ЛГБТИ заједнице.

Заштитник грађана је са својим сарадницима и сарадницама учествовао на Паради поноса, која је одржана 28. септембра 2014.

Заштитник грађана је у циљу унапређивања стања у области родне равноправности, наставио сарадњу са Мисијом ОЕБС у Србији, започету 2012. године.

¹⁴¹ За више детаља погледати сегмент Извештаја: Ресор здравља.

¹⁴² За више детаља погледати сегмент Извештаја: Права детета.

У области равноправности полова и права ЛГБТИ особа настављена је успешна сарадња са организацијама цивилног друштва, међу којима су Аутономни женски центар, Виктимолошко друштво Србије, Лабрис, Гејтен ЛГБТ, Асоцијација Дуга из Шапца, Геј Стрејт Алијанса, Београдски центар за безбедносну политику, ЈУКОМ и Бибија, као и Стална конференција градова и општина, Женски центар Ужице, удружење Пешчаник из Крушевца, Академија женског лидерства, Женски простор Ниш, удружење Освит из Ниша, Одбор за људска права Врање/СОС телефон Врање и удружење Генератор из Врања.

IV КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Неуједначеност у тумачењу и примени закона

Брачни пар започео је процедуру вантелесне оплодње, али је током процедуре супруг тешко оболео. Процедура ВТО је прекинута, а супруг притужиље је убрзо и преминуо. Пре смрти, он је замрзнуо своје полне ћелије и сачинио изјаву да је сагласан да их његова супруга у започетој процедури ВТО користи након његове смрти. Притужиљин захтев да поступак вантелесне оплодње буде настављен после смрти супруга је одбијен, због става Министарства здравља и Управе за биомедицину да је у оваквом случају неопходно прибавити сагласност министара коју је закон као услов прописао у случају када захтев подноси жена која није у брачној, односно ванбрачној заједници. Током поступка који је покренуо Заштитник грађана, министри надлежни за здравље и породичне односе дали су сагласност да се настави започета вантелесна оплодња, али је остала неуједначеност у тумачењу и примени закона од стране надлежних органа када је реч о ситуацији да процес ВТО започну партнери, а током поступка једно од њих премине, као и отворено питање усклађености Закона о лечењу неплодности поступцима биомедицински потпомогнутог оплођења са другим законима.

Девојчицама у Лозници нису доступне једнаке могућности, услови и ресурси за учешће у спорту

Градска управа града Лозница годинама је неједнако и неправилно поступала према Женском омладинском рукометном клубу „Лозница“, ускраћујући му могућност да добије средства из буџета Града на јавним конкурсима за финансирање потреба у области спорта. Управа је на тај начин пропустила да девојчицама обезбеди једнаке могућности, услове и доступност ресурса за учешће у спорту и није извршавала обавезе које је Република Србија преузела потврђивањем Конвенције о елиминисању свих облика дискриминације жена, као и обавезе прописане Законом о равноправности полова и Законом о спорту.

Заштитник грађана је органу управе упутио препоруке да, у конкурсним поступцима, објективно, транспарентно, независно и непристрасно бодује спортска удружења, поштује Уставом зајемчена права грађана на равноправан и једнак третман и поступа у складу са обавезом да афирмише женски спорт и другим обавезама јединица локалне самоуправе које је прописао Закон о равноправности полова.

Орган старатељства инсистира да се жртва насиља повинује традиционалној улози и врати у насилно породично окружење

Уместо пружања потребне помоћи и подршке, Центар за социјални рад Бујановац је инсистирао да се жена жртва насиља у породици врати у примарну породицу у складу са традиционалним нормама средине. Упућујући препоруке органу старатељства, Заштитник грађана је указао да је задатак тог органа да приликом заштите жена од породичног насиља поступа на родно осетљив начин, уз свест да увек постоји

неравнотежа моћи између извршилаца насиља и жена жртава насиља, да је за насиље увек и искључиво одговоран онај ко га врши, као и да се култура, обичаји, религија, традиција и част, сходно обавезујућим нормама потврђених међународних уговора и усвојених закона, не могу сматрати оправданим разлогом за вршење било ког облика насиља над женама. Центар за социјални рад је у целости поступио по препорукама Заштитника грађана.

V ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Влада** треба да приступи изради нових стратешких докумената посвећених заштити и унапређивању положаја жена, пошто се релевантни стратешки документи односе на период до 2015. године, као и да обезбеди ефикасно спровођење и праћење спровођења мера садржаних у овим документима.
2. **Влада** треба да предложи и Народној скупштини поднесе на усвајање закон који уређује пружање бесплатне правне помоћи, којим би се унапредио положај свих осетљивих група, а пре свега жртава насиља у породици.
3. **Влада** треба да обезбеди пуно остваривање и заштиту права ЛГБТИ особа, а посебно заштиту физичког и психичког интегритета и право на мирно окупљање, нарочито кроз одржавање Параде поноса.
4. **Влада** треба да континуирано спроводи мере и активности посвећене подизању свести јавности о родној равноправности и мере за унапређивање положаја жена.
5. **Влада** треба да предложи, а Народна скупштина усвоји закон којим се уређују питања од значаја за област родне равноправности, који ће обезбедити укључивање родне перспективе у све области друштва, поштовање међународних стандарда родне равноправности и принципа једнаких могућности, забрану и заштиту од дискриминације по основу пола, рода и родног идентитета и који ће прописати посебне мере за остваривање принципа родне равноправности, укључујући и мере ради заштите од родно заснованог насиља.
6. **Органи јавне власти** треба да континуирано спроводе мере и активности посвећене подизању свести јавности о неопходности поштовања права ЛГБТИ особа.
7. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство правде, Министарство унутрашњих послова, Министарство здравља, правосудни органи и органи јединица локалне самоуправе** треба да обезбеде ефикасније мере заштите жена од насиља у породици и партнерским односима, у складу са препорукама Заштитника грађана датих у Посебном извештају о примени Општег и посебних протокола за заштиту жена од насиља.
8. **Министарство правде** треба да размотри Иницијативу Заштитника грађана за измену Кривичног законика у области кривично-правне заштите жртава породичног насиља и интензивира рад на усклађивању домаћег законодавства са Конвенцијом Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици.
9. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да, у сарадњи са јединицама локалне самоуправе и организацијама цивилног друштва, обезбеди оснивање сервиса подршке за младе ЛГБТИ особе које су морале да напусте своје домове, јер су их породице, након сазнања о њиховој сексуалној оријентацији и родном идентитету, одбациле.
10. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да предложи измене и допуне Закона о основама система образовања и васпитања како би се у Закон унеле одредбе о експлицитној забрани дискриминације на основу сексуалне оријентације и родног идентитета.
11. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да донесе подзаконски акт којим се утврђују ближи критеријуми за препознавање облика дискриминације од стране запосленог, ученика или трећег лица у установи, а

нарочито препознавања дискриминације по основу сексуалне оријентације и родног идентитета ученика, наставног и другог особља.

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

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

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

15. **Министарство државне управе и локалне самоуправе** треба да у поступку надзора у јединицама локалне самоуправе налаже формирање сталних радних тела или запосленог за родну равноправност и обављање послова остваривања једнаких могућности у складу са Законом о равноправности полова.

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

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

2.4. ПРАВА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

- 1.1. Измењен је и допуњен Правилник о медицинско – техничким помагалима која се обезбеђују из средстава обавезног здравственог осигурања.¹⁴³
- 1.2. Измењен је Закон о планирању и изградњи.¹⁴⁴
- 1.3. Донет је Закон о јавним медијским сервисима.¹⁴⁵

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

- 2.1. Упућено је мишљење са препорукама РФЗО ради измене Правилника о медицинско – техничким помагалима која се обезбеђују из средстава обавезног здравственог осигурања.
- 2.2. Заштитник грађана је израдио документ „Мапа пута деинституционализације у Републици Србији“.
- 2.3. Заштитник грађана је у 2014. години у овој области примио 254 притужби у којима су подносиоци указивали на 290 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 294 предмета примљених у 2014. и ранијих година. Од укупно 75 поступака који су вођени, 53 (70.67%) поступак је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио 10 препорука, од којих је прихваћено 6 (60%), неизвршено 2 (20%), а у року за извршење 2. На основу броја утврђених (61) и отклоњених (59) пропуста, ефикасност у овој области је 96.72%.

3. Мањкавости на државном нивоу

- 3.1. И даље не постоји јасна одлука Владе и план спровођења процеса „деинституционализације“.
- 3.2. Недовољно је развијен систем услуга и сервиса подршке особама са инвалидитетом и старијима.
- 3.3. Неусклађени су прописи којима се стимулише запошљавање особа са инвалидитетом и прописа којима се ограничава број запослених у јавном сектору.
- 3.4. Није донет Закон о кретању уз помоћ пса водича.
- 3.5. Није донет Закон о знаковном језику.
- 3.6. Неусклађени су Правилник о образовању и начину рада органа вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање¹⁴⁶ и Правилник о ближем начину, трошковима и критеријумима за процену радне способности и могућности запослења или одржања запослења особа са инвалидитетом.¹⁴⁷

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

¹⁴³ „Службени гласник РС“, бр. 52/12, 62/12-испр., 73/2012-испр., 1/13, 7/13-испр., 112/14 и 114-испр.

¹⁴⁴ „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.

¹⁴⁵ „Службени гласник РС“, број 83/14.

¹⁴⁶ „Службени гласник РС“, бр. 59/08, 75/08-испр., 24/11 и 7/12.

¹⁴⁷ „Службени гласник РС“, бр. 36/10 и 97/13.

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину:

- да **Министарство здравља** започне са реформом заштите менталног здравља и предложи системе заштите и превенције менталног здравља, посебно успостављањем даљег развоја лечења и заштите менталног здравља у заједници;
- да **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** у сарадњи са јединицама локалне самоуправе, организује обуке за запослене у општинским и градским одељењима надлежним за одобравање пројеката, издавање урбанистичких, грађевинских и употребних дозвола, инспекцијских служби као и представнике струке (лиценцирани пројектанти, извођачи радова...) како би се едукацијом и упознавањем са важећим прописима зауставила градња неприступачних објеката, а стари већ изграђени објекти прилагодили усвојеним принципима и стандардима;
- да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања**, самостално и у сарадњи са осталим органима јавне власти, обезбеди финансијски одржив систем услуга и сервиса подршке особама са инвалидитетом у локалним заједницама;
- да **јединице локалне самоуправе** обезбеде ефикасније поступање надлежних инспекцијских служби и делотворнији надзор над њиховим радом како је реч о органима који имају овлашћења да непосредно утичу на фактичку примену закона и подзаконских аката којима је прописана обавеза поштовања стандарда приступачности;
- да **јединице локалне самоуправе** развијају системе подршке особама са инвалидитетом у локалним заједницама.

4.2. Влада није донела јасну одлуку и план трансформације резиденцијалних и психијатријских установа.

4.3. Народна скупштина није размотрила предлоге Закона о изменама и допунама Закона о раду и Закона о финансијској подршци породици са децом, које је поднео Заштитник грађана.

5. Образложење

Изменом Правилника о медицинско - техничким помагалима која се обезбеђују из средстава обавезног здравственог осигурања, делом је поступљено по Мишљењу са препорукама које је Заштитник грађана упутио РФЗО чиме је учињен помак у погледу доступности нових средстава и технологија и скраћен рок трајања одређених помагала, односно скраћен рок за стицање права на ново помагало. Такође, изменом Правилника је осигураним лицима са уграђеним кохлеарним имплантатом омогућена замена заушног процесора на основу мишљења Стручне комисије за кохлеарне имплантате, без обзира да ли је имплантација извршена из средстава обавезног здравственог осигурања или из сопствених средстава осигураника. Упркос изменама која су унапредила важећи Правилник, још увек има доста простора за побољшање основне животне функције и квалитет живота особа са инвалидитетом и олакшање њихово друштвено укључивање.

Изменом Закона о планирању и изградњи, прецизирана је врста објекта који се морају пројектовати и градити тако да корисницима, а нарочито особама са инвалидитетом, деци и старијим особама буде омогућен несметан приступ, кретање, боравак и рад у складу са прописаним техничким стандардима приступачности. Међутим, поред унапређивања нормативног основа, држава мора обезбедити и његову доследну примену. Заштитник грађана је током 2014. године од локалних самоуправа

прикупљао податке о приступачности објеката јавне намене, из којих произилази да се у већини градова и општина предузимају одређене радње и мере како би се обезбедило приступачно окружење али да је и даље већина објеката јавне намене физички неприступачна чиме је отежано, а често и потпуно онемогућено, остваривање појединих права грађана са инвалидитетом.

Доношењем Закона о јавним медијским сервисима, унете су измене у режим финансирања јавних медијских сервиса и уређен поступак остваривања права на ослобођење од обавезе плаћања таксе за јавни медијски сервис особа са инвалидитетом, на тај начин што је изричито прописано да се наведено право остварује на основу захтева који се подноси на прописаном обрасцу са потребном документацијом; да решење о ослобођењу обавезе плаћања таксе доноси јавни медијски сервис у складу са Законом о општем управном поступку; да је наведено решење коначно и да је против истог могуће покренути управни спор. Тиме су отклоњени недостаци на које су грађани са инвалидитетом указивали Заштитнику грађана, а који су се односили на немогућност изјављивања жалбе на одлуку јавног медијског сервиса којим се одбија захтев за ослобађање од обавезе плаћања, због тога што је одлука била у форми обавештења. Новим законским решењима поступак по захтеву за ослобођење од обавезе плаћања таксе уведен је у систем управног одлучивања.

Израдом „Мапе пута деинституционализације у Републици Србији“¹⁴⁸ и њеним представљањем Народној скупштини, Заштитник грађана је желео да подстакне процес деинституционализације и поручи да је он неминован али да би га требало развијати плански, уз координацију органа јавне власти, уз постепено затварање институција и обавезно јачање сервиса и услуга подршке. Документ је заснован на процени стања у локалним самоуправама и у њему је предложено да се процес деинституционализације одвија кроз девет етапа: (1) постизање општег разумевања и доношење јасне одлуке о процесу деинституционализације и утврђивање начина управљања тим процесом; (2) процену стања на националном нивоу и на нивоу локалних самоуправа која подразумева процену расположивих ресурса (финансијски, материјални и људски ресурси, као и услуге које већ постоје у заједници и сл.); (3) израду акционих планова којим би се дефинисали краткорочни и дугорочни кораци које треба предузети, уз јасно наведене временске рокове и ресурсе и јасним планом евалуације на основу које се омогућава процена и благовремено реаговање у случају потребе; (4) развој повољног правног основа; (5) развој подршке у оквиру заједнице; (6) обезбеђивање одрживости система пружања услуга у заједници; (7) подршку корисницима и њиховим породицама у процесу преласка са једног облика бриге и подршке на други; (8) информисање јавности о процесу деинституционализације; и (9) праћење и процену резултата.

Прикупљајући податке неопходне за израду документа „Мапа пута деинституционализације у Републици Србији“, Заштитник грађана уочио је да је смештај деце и одраслих у специјализоване установе и даље најчешћа алтернатива животу у биолошкој породици. Иако Закон о социјалној заштити¹⁴⁹ предвиђа низ услуга (помоћ у кући, становање уз подршку, свратиште, дневни центри итд.) које би требало да подстакну и омогуће живот у заједници, оне још увек нису постале саставни део система социјалне заштите и корисницима нису доступне у обиму који је неопходан.

¹⁴⁸ Доступно на: <http://www.ombudsman.osobesainvaliditetom.rs/attachments/Mapa%20puta.pdf>.

¹⁴⁹ „Службени гласник РС“, број 24/11.

У документу је такође истакнуто да прелазак са институционалне заштите на бригу и подршку у заједници не сме представљати само физичко пресељење људи из установа на ново место боравка или нови облик смештаја, а да развој квалитетних услуга у заједници и успостављање система подршке значи поштовање људских права и постизање доброг квалитета живота свих оних којима је потребан неки облик бриге и подршке како би били укључени у заједницу.

Законом о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом¹⁵⁰ прописано је колико особа са инвалидитетом послодавац мора да прими у радни однос у односу на укупан број запослених (чл. 24.). Законом о одређивању максималног броја запослених у републичкој администрацији¹⁵¹ одређен је укупан максималан број запослених у органима државне управе, јавним агенцијама и организацијама за обавезно социјално осигурање.

У поступку контроле који је Заштитник грађана водио према Републичком фонду за здравствено осигурање, утврђено је да је разлог због кога овај орган плаћа пенале уместо запошљавања особе са инвалидитетом управо Закон о одређивању максималног броја запослених у републичкој администрацији. Произилази да републички органи у улози послодавца не могу да изврше обавезу запошљавања особе са инвалидитетом тако што ће засновати радни однос, јер би тиме поступали супротно закону који регулише максималан број запослених у републичкој администрацији, те су принуђени да своју обавезу према Закону о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом изврше уплатом новчаних пенала у Буџетски фонд.

Заштитник грађана мишљења је да оба закона у примени не могу да остваре сврху њиховог доношења. Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом је афирмативни закон који би требао да подигне ниво запослености особа са инвалидитетом и самим тим обезбеди њихово друштвено укључивање и повећање квалитета живота, што се плаћањем пенала свакако не постиже, док Закон о одређивању максималног броја запослених у републичкој администрацији који је првенствено требало да допринесе рационализацији и смањењу буџетских расхода у примени то не постиже, јер се, уместо запошљавања особа са инвалидитетом, плаћају пенали, што опет представља расход на страни буџета. Уштеде нема, већ је само онемогућено законом гарантовано право на запошљавање особа са инвалидитетом.

Исти ефекат производи и Закон о буџетском систему¹⁵² који забрањује заснивање радног односа са новим лицима ради попуњавања слободних, односно упражњених радних места. Сагласно том Закону, изузетно, радни однос са новим лицима може се засновати уз сагласност тела Владе, на предлог надлежног министарства, односно другог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење Министарства. Законом је прописано да укупан број запослених на одређено време због повећаног обима посла, лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге и лица ангажованих по другим основама, код корисника јавних средстава може бити већи од 10% укупног броја запослених, само уз сагласност тела Владе, на предлог надлежног министарства, односно другог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење Министарства.

¹⁵⁰ „Службени гласник РС“, бр. 36/09 и 32/13.

¹⁵¹ „Службени гласник РС“, број 104/09.

¹⁵² Члан 27.е, ст. 35. и 36. Закона о буџетском систему, „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-испр, 108/13 и 142/14.

Поменута решења из Закона о буџетском систему допринела су да деца и особе са инвалидитетом привремено буду ускраћена за поједине услуге социјалне заштите које су пружане преко лица запослених на одређено време или по основу уговора о делу. Наиме, јединице локалне самоуправе и установе чији су оснивачи јединице локалне самоуправе, као пружаоци услуга социјалне заштите који су радно ангажовали одређен број лица по основу уговора о делу, уговора о привременим и повременим пословима ради обављања послова у области социјалне заштите (подршка деци са сметњама у развоју, подршка за самостални живот особама са инвалидитетом), нису могли да продужују или закључују уговоре без претходне сагласности Владине Комисије, услед чега су, чекајући месецима на одлуку надлежног органа, упркос већ одређеним средствима за ту намену, обустављали пружање одређене услуге из области социјалне заштите.

Упркос најавама надлежних из Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања да ће до краја 2014. године бити донети закони којима се уређује право особа са инвалидитетом на кретање уз пса водича и употреба знаковног језика, наведени прописи нису донети. Влада је 8. децембра 2014. године упутила Народној скупштини Предлог закона о кретању уз помоћ пса водича, али се он још увек налази у скупштинској процедури.

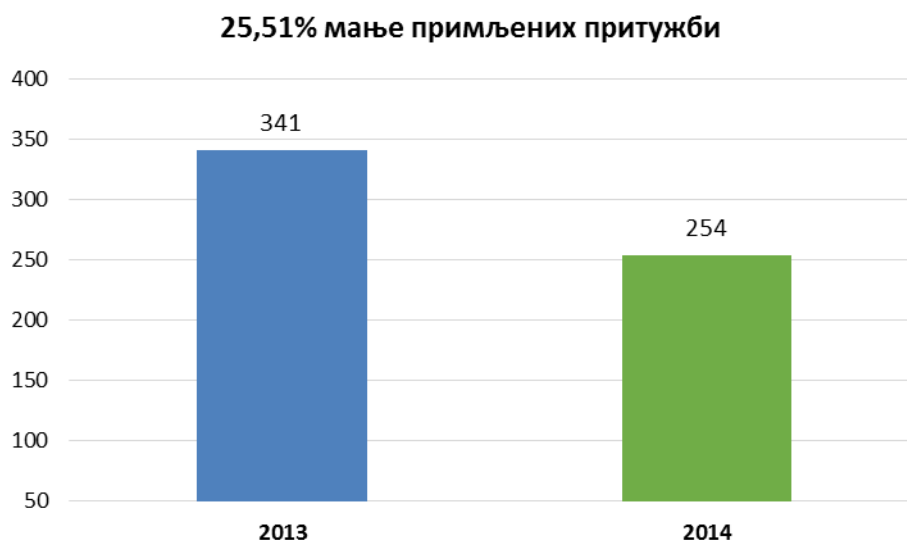
Заштитнику грађана притужбама је указано на потребу унапређивања и усклађивања два прописа којима се уређују поступак запошљавања и рехабилитације особа са инвалидитетом и поступак остваривања права на инвалидску пензију. Наиме, у пракси се догађа да се решењем Националне службе за запошљавање (које НСЗ доноси на основу налаза, мишљења и оцене комисије органа вештачења РФПИО¹⁵³) утврди трећи степен тешкоћа и препрека које су потпуне или вишеструке, услед чега се лице не може запослити или одржати запослење ни под општим ни под посебним условима. Истовремено, том истом лицу, одлучујући о његовом захтеву за остваривање инвалидске пензије, РФПИО одбија захтев на основу налаза, оцене и мишљења органа вештачења истог органа (РФПИО) јер орган вештачења није утврдио потпуни губитак радне способности. То значи да према решењу Националне службе за запошљавање лице не може да се запосли ни под општим ни под посебним условима, а истовремено не може ни да оствари право на инвалидску пензију, јер по решењу РФПИО нема потпуни губитак радне способности. Другим речима, односно две Комисије истог органа – РФПИО – доносе потпуно различите оцене о стању и степену тешкоћа истог лица.

¹⁵³ Члан 9. Правилника о ближем начину, трошковима и критеријумима за процену радне способности и могућности запослења или одржања запослења особа са инвалидитетом.

II ПРИТУЖБЕ

У области права особа са инвалидитетом, Заштитник грађана је примио 253 притужбе, а по сопственој иницијативи истраживао је 1 случај. Поменути број притужби представља 5.21% од укупног броја притужби које је Заштитник грађана примио у 2014. години. Број притужби у овој години је мањи за 25.51% у односу на претходну годину.

Графикон 7 - Права особа са инвалидитетом - Број примљених притужби у односу на 2013. годину



У 2014. години Заштитник грађана је укупно окончао 294 предмета, од којих је 148 из 2013. године, а остатак из ранијих година.

Табела 24 - Права особа са инвалидитетом - начин на који је окончан рад на предметима из 2014. и ранијих година

Одбачене притужбе	137	46.60%
Неосноване притужбе	72	24.49%
Предмети покривени препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка	53	18.03%
Предмети покривени препорукама проистеклим из контролног поступка	12	4.08%
Одустанак притужилаца	11	3.74%
Мишљења	6	2.04%
Смрт подносиоца притужбе	3	1.02%
Укупно	294	100%

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

Табела 25 - Права особа са инвалидитетом - разлози за одбачај притужбе у 2014.

Преурањеност - посаветован о расположивим правним средствима	59	43.07%
Ненадлежност - упућен на надлежни орган	54	39.42%
Неуредна притужба	16	11.68%
Неблаговремена притужба	5	3.65%
Надлежност Повереника за заштиту равноправности	2	1.46%
Надлежност локалног омбудсмана	1	0.73%
Укупно:	137	100%

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

Као што се види из наредне табеле, у 72.49% одбачених притужби Заштитник грађана је грађанима пружио саветодавно-правну помоћ у остваривању њихових права пред надлежним органима.

Табела 26 – Права особа са инвалидитетом – пружена саветодавно-правна помоћ

	број	проценат
Одбачене притужбе	137	100%
Преурањеност - посаветован о расположивим правним средствима	59	43.07%
Ненадлежност - упућен на надлежни орган	54	39.42%
Укупно: пружена саветодавно-правна помоћ	113	72.49%

У ресору који се бави заштитом права особа са инвалидитетом, у 254 притужбе указано је на 290 повреда права. Највећи број притужби указивало је на повреде посебних права особа са инвалидитетом и старијих, као и на повреде економских и социјалних права а међу њима нарочито права на пензијско и инвалидско осигурање, као и права на социјалну заштиту. Такође је у притужбама указивано на бројне повреде из домена добре управе као што су ћутање управе и повреде поступка.

Табела 27 – Права особа са инвалидитетом – повреде права на која су указивали притужиоци

Посебна права особа са инвалидитетом и старијих	124	42.76%
Економска, социјална и културна права	88	30.34%
Право на добру управу	62	21.38%
Грађанска и политичка права	16	5.52%
Укупно	290	100%

Следећа табела приказује структуру посебних права односу на 124 евидентиране повреде ових права.

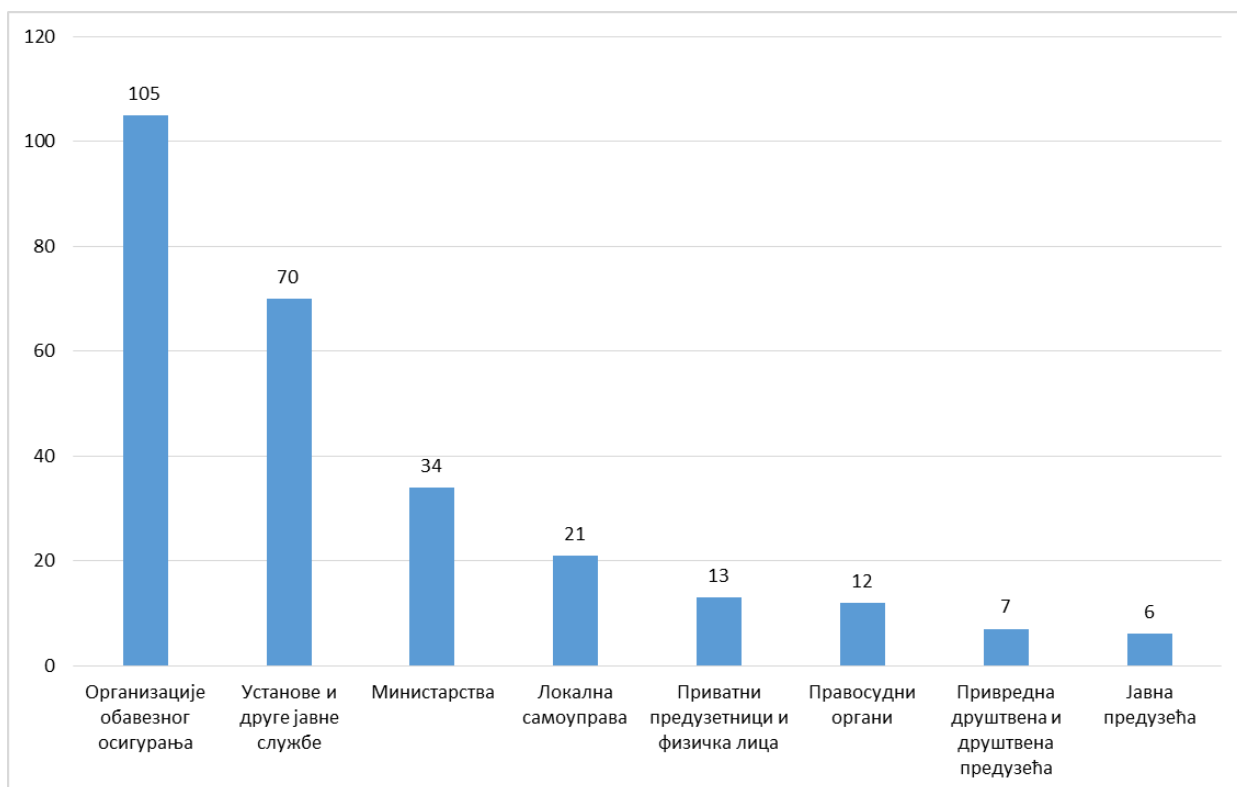
Табела 28 – Повреде посебних права особа са инвалидитетом, њихов број и проценат

Врста повређеног права	Број	%
Право на новчану накнаду за помоћ и негу другог лица	25	20.16%

Права лица лишених пословне способности	15	12.10%
Право на запошљавање и професионалну рехабилитацију	15	12.10%
Право на новчану накнаду за телесно оштећење	11	8.87%
Право на додатак за помоћ и негу другог лица	11	8.87%
Право по основу статуса РВИ	8	6.45%
Право на статус РВИ	7	5.65%
Право на једнаку доступност услуга	7	5.65%
Право на увећани додатак за помоћ и негу другог лица	5	4.03%
Право на ортопедска помагала	5	4.03%
Архитектонски приступ објектима	4	3.23%
Дискриминација по основу инвалидитета	4	3.23%
Право на царинске и фискалне олакшице и повластице	3	2.42%
Право на олакшице и повластице у јавном превозу	3	2.42%
Право на укљученост у одлучивање	1	0.81%
	124	100%

Органи на које су указивале притужбе евидентирани у области права особа са инвалидитетом су Републички фонд ПИО, Министарство рада, запошљавања и социјалне политике и установе у области социјалне заштите што је и очекивано с обзиром на то да особе са инвалидитетом већину својих посебних права остварују код тих органа, што се види у следећем графикону.

Графикон 8 – Органи и организације на чији рад су се грађани најчешће притуживали у области права особа са инвалидитетом



III ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Представљање „Мапе пута деинституционализације у Републици Србији“

Поводом Међународног дана особа са инвалидитетом, Заштитник грађана је представио Одбору за људска и мањинска права и равноправност полова Народне скупштине „Мапу пута деинституционализације у Републици Србији“ у којој је предложен могућ начин преласка са институционалне заштите на бригу и подршку у породици и заједници.

На седници Одбора је истакнуто да је процес деинституционализације неминован, али да би га требало спроводити плански, уз координацију органа јавне власти, постепено затварање институција и обавезно јачање сервиса и услуга подршке.

Документ је након представљања скупштинском Одбору, достављен и Влади, као и Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Министарству здравља.

Организован скуп „Промоција међународне праксе у области права старијих“

Заштитник грађана и Канцеларија УНФПА у Србији организовали су стручни скуп на коме је, са представницима органа јавне власти и међународним и домаћим организацијама који се баве унапређењем положаја старијих особа, разговарано о проблемима са којима се велики број грађана старије животне доби суочава, као и о могућим начинима унапређења њиховог положаја и квалитета живота.

Учесници скупа били су у прилици да своја искуства и дилеме поделе са међународним и националним стручњацима у области политике старења, који су у својим излагањима представили решења из Мадридског интернационалног плана акција у вези са старењем (МПРАА), стављајући их у контекст националног капацитета - чиме располаже, а шта недостаје Републици Србији. На скупу је закључено да је неопходно економски оснажити појединца и развијати системе подршке породицама са старијим члановима; побољшати квалитет здравствених и социјалних услуга намењених старијима; унапредити законодавни основ у овој области и укључити старије у активности усмерене на побољшање њиховог положаја.

Савет за особе са инвалидитетом и старије

Заседања и активности чланова Савета за особе са инвалидитетом и старијих¹⁵⁴ допринели су идентификацији проблема са којима се суочавају особе са инвалидитетом и старији, као и успешности рада Заштитника грађана у области заштите и унапређења права особа са инвалидитетом и старијих.

Здравствена заштита особа са инвалидитетом

Заштитник грађана је, кроз више једнодневних обука о правима пацијената, упознао саветнике за права пацијената и чланове локалних савета за здравље у 98 општина и градова са посебним правима која су у систему здравствене заштите гарантована особама са инвалидитетом.

Учесће у међународном пројекту о правима старијих

¹⁵⁴ Чланови савета су Гордана Рајков, др Дамјан Татић, Иванка Јовановић, Видан Данковић, Драгана Ђирић Миловановић, Миодраг Почуч и др Милош Немањић.

Заштитник грађана учествује у пројекту „Људска права старијих особа и дуготрајна нега старијих“, који примарно спроводи Европска мрежа националних институција за људска права (ENNHRI), као члан саветодавне групе. Циљеви пројекта који траје две године су: учинити јаснијим стандарде људских права релевантне за старије особе у дуготрајној заштити; увести стандарде људских права у приступу социјалној политици и дуготрајној заштити старијих; повећати свест о људским правима старијих особа који се налазе у „дугорочној нези“ или траже приступ дуготрајној заштити, посебно у односу на резиденцијалну заштиту и ојачати капацитет националних институција за подршку људских права у овој области.

„Мапа приступачности објеката јавне намене и услуга социјалне заштите за особе са инвалидитетом“

Заштитник грађана је у сарадњи са Удружењем за ревизију приступачности у току 2014. године израдио базу података о приступачности објеката јавне намене и услуга социјалне заштите намењене особама са инвалидитетом и другим категоријама грађана у стању потребе. Подаци о приступачности објеката јавне намене и услуга за које су одговорне јединице локалне самоуправе, а који су Заштитнику грађана локалне самоуправе достављале током 2014. године, унети су у Мапу приступачности – геолокацијско средство за мапирање нових и претрагу претходно мапираних приступачних и неприступчаних објеката коришћењем Google maps. Мапа укључује специфичности различитих група корисника (слабовиди, особе општењеног слуха, корисници инвалидских колиџа, родитељи са малом децом, старије особе и др.).

IV КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Пријем у стални радни однос након година рада на одређено

Републички фонд за здравствено осигурање је, након што је Заштитник грађана покренуо поступак контроле законитости и правилности рада РФЗО, извршио законом прописану обавезу запошљавања особа са инвалидитетом. РФЗО је у радни однос на неодређено време запослио лице са инвалидитетом, које је годинама у Фонду било ангажовано на одређено време.

V ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Народна скупштина** треба да донесе Закон о кретању уз помоћ пса водича.
2. **Влада** треба да донесе јасну одлуку и план „деинституционализације“ у Републици Србији, са јасно утврђеним и одрживим планом финансирања тог процеса.
3. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да, самостално и у сарадњи са осталим органима јавне власти, обезбеди финансијски одржив систем услуга и сервиса подршке особама са инвалидитетом и старијим.
4. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да изради Нацрт закона о знаковном језику.
5. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство здравља и Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање** треба да унапреде и ускладе подзаконске акте и поступање по њима у поступку остваривања права на инвалидску пензију, запошљавање и рехабилитацију особа са инвалидитетом.
6. **Јединице локалне самоуправе** треба да развијају системе подршке особама са инвалидитетом и старијим у локалним заједницама.

2.5. ПРАВА ЛИЦА ЛИШЕНИХ СЛОБОДЕ И НАЦИОНАЛНИ МЕХАНИЗАМ ЗА ПРЕВЕНЦИЈУ ТОРТУРЕ

ПРИМЕНА ПОЛИЦИЈСКИХ ОВЛАШЋЕЊА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Министарство унутрашњих послова спровело је обуке полицијских службеника о поступању према доведеним и задржаним лицима и обуке из пружања прве помоћи.

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. У складу са препорукама Заштитника грађана за унапређење материјалних услова просторија за полицијско задржавање, Полицијска управа у Крушевцу и Станица граничне полиције на аеродрому „Никола Тесла“ извршиле су адаптацију просторија за полицијско задржавање у складу са важећим стандардима.

2.2. У складу са препорукама Заштитника грађана, полицијске управе у Београду, Сомбору, Ваљеву и Суботици престале су да у предметима о задржавању чувају лекарске извештаје о здравственом стању задржаног лица.

2.3. У складу са препорукама Заштитника грађана полицијске управе у Београду, Крушевцу, Новом Пазару, Врању и Сомбору свим задржаним лицима уручују писана обавештења о правима.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Велики број просторија за задржавање у полицијским станицама и даље није у складу са важећим стандардима.

3.2. У полицијским станицама не постоји посебан простор намењен за боравак на свежем ваздуху лица која у полицијском задржавању проводе више од 24 часа.

3.3. Поједине одредбе Упутства о поступању према доведеним и задржаним лицима¹⁵⁵ нису у складу са важећим прописима и стандардима (обавезна употреба средстава за везивање када се врши транспорт лица које се доводи у полицију¹⁵⁶ и обавеза полицијских службеника да присуствују здравственом прегледу задржаног лица¹⁵⁷).

3.4. Министарство унутрашњих послова није организовало обуку за полицијске службенике о примени полицијских овлашћења према лицима са менталним сметњама.

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

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину:

- да **Министарство унутрашњих послова** у потпуности усклади све просторије за полицијско задржавање у полицијским станицама са важећим стандардима;

¹⁵⁵ Упутство о поступању према задржаним и доведеним лицима, 01 бр. 7989/12-10 од 10.12.2012. године.

¹⁵⁶ Т. 13. ст. 2. Упутства.

¹⁵⁷ Т. 26. ст. 3 Упутства.

- да **Министарство унутрашњих послова** усклади поједине одредбе Упутства о поступању према доведеним и задржаним лицима са важећим прописима и стандардима.

4.2. Министарство унутрашњих послова није поступило по препорукама Заштитника грађана да се у полицијским станицама обезбеди посебан простор намењен за боравак на свежем ваздуху лицима која у полицијском задржавању проводе више од 24 часа.

4.3. Полицијске станице у Кули и Апатину нису поступиле по препорукама Заштитника грађана, јер нису престале са коришћењем просторија за полицијско задржавање које не испуњавају минимум важећих стандарда, а у Полицијској станици у Малом Иђошу, супротно препоруци Заштитника грађана лица се и даље задржавају у канцеларијама.

5. Образложење

У раду Министарства унутрашњих послова уочен је позитивни помак који се огледа у томе што полицијски службеници полицијских управа у Београду, Сомбору, Ваљеву и Суботици медицинску документацију не улажу у списе предмета о задржавању, већ се она предаје само задржаном лицу, имајући у виду да садржи посебно осетљиве податке о личности.

Иако Заштитник грађана већ пуне две године у бројним препорукама указује на неопходност измене Упутства о поступању према доведеним и задржаним лицима, Министарство унутрашњих послова није предузело активности у циљу његовог усклађивања са позитивним прописима и стандардима. Поступајући по Упутству, полицијски службеници, на подручју појединих полицијских управа, средства за везивање употребљавају према сваком лицу које се доводи у полицијску станицу, уместо да се употреба овог средства принуде примењује само када то околности конкретног случаја захтевају, односно када се, сходно Закону о полицији, на други начин не може извршити задатак. Уочена је и пракса да полицијски службеници, поступајући по важећем упутству, присуствују здравственом прегледу задржаног лица чиме се крши право тог лица на приватност и поверљив однос са лекаром.

Имајући у виду да Закон о заштити лица са менталним сметњама¹⁵⁸ прописује асистенцију полиције, од великог је значаја да Министарство унутрашњих послова организује обуке о примени полицијских овлашћења према лицима са менталним сметњама за полицијске службенике.

6. Карактеристични случајеви

Повређено право лица лишеног слободе на неповредивост физичког и психичког интегритета

Заштитник грађана је, након спроведеног поступка контроле, утврдио да је повређено право притужиоца на неповредивост физичког и психичког интегритета на тај начин што су му нанете телесне повреде док је био лишен слободе. Приликом полицијског задржавања полицијски службеници нису констатовали да је лице лишено слободе имало било какву телесну повреду у моменту лишења слободе и током полицијског задржавања, али су телесне повреде констатоване на лекарском прегледу приликом пријема притужиоца у притвор. Заштитник грађана је Министарству унутрашњих послова упутио препоруку да предузме све расположиве мере у циљу спречавања било

¹⁵⁸ „Службени гласник РС“, број 45/13.

ког облика злостављања лица лишених слободе, темељног испитивања основаности навода о злостављању, спречавања одмазде и утврђивања одговорности службених лица.

7. Предлози за побољшање положаја грађана у односу на органе управе

1. **Министарство унутрашњих послова** треба без даљих одлагања да изврши адаптацију постојећих, односно обезбеди нове просторије за полицијско задржавање у складу са важећим стандардима.
2. **Министарство унутрашњих послова** треба да усклади Упутство о поступању према доведеним и задржаним лицима са важећим прописима и стандардима.
3. **Министарство унутрашњих послова** треба да обезбеди да полицијски службеници не присуствују лекарским прегледима задржаних лица, осим ако то изричито не затражи лекар.
4. **Министарство унутрашњих послова** треба да обезбеди да полицијски службеници средства за везивање не користе сваки пут када се врши транспорт лица које се доводи у полицију, већ да меру примењују када то околности конкретног случаја захтевају, а након оцене свих објективних околности.
5. **Министарство унутрашњих послова** треба да у сарадњи са **Министарством здравља** организује обуку за полицијске службенике о примени полицијских овлашћења према лицима са менталним сметњама, односно поступања полицијских службеника сходно одредбама Закона о заштити лица са менталним сметњама.
6. **Министарство унутрашњих послова** треба да предузме мере како би се у полицијским станицама обезбедио посебан простор намењен за боравак на свежем ваздуху лицима која у полицијском задржавању проводе више од 24 часа.

ИЗВРШЕЊЕ МЕРЕ ПРИТВОРА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

- 1.1. Донет је нови Закон о извршењу кривичних санкција¹⁵⁹, којим је уређено и извршење мере притвора, као и нови Правилник о извршењу мере притвора.¹⁶⁰
- 1.2. У Казнено-поправном заводу у Пожаревцу, Казнено-поправном заводу у Шапцу и Окружном затвору у Новом Саду смањена је пренасељеност притворских јединица.

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

- 2.1. У складу са препорукама Заштитника грађана упућеним Казнено-поправном у заводу у Шапцу унапређено је поступање Завода приликом распоређивања притвореника, тако што се води рачуна о ранијој осуђиваности и врсти кривичног дела које им се ставља на терет, а притвореници који су непушачи не смештају се у исте просторије са пушачима.
- 2.2. У складу са препорукама Заштитника грађана, унапређено је поступање Казнено-поправном у заводу у Шапцу у погледу остваривања права на слободно време ван затворених просторија - шетња на свежем ваздуху.

¹⁵⁹ „Службени гласник РС“, број 55/14.

¹⁶⁰ „Службени гласник РС“, број 132/14.

2.3. У складу са препоруком Заштитника грађана, управник Окружног затвора у Краљеву наложио је лекару у заводу да, под претњом дисциплинске одговорности, у циљу спречавања насиља над лицима лишеним слободе, детаљно опише телесне повреде прегледаног лица, унесе наводе о начину настанка повреда и да мишљење о повезаности уочених повреда и навода лица о начину њиховог настанка, као и да у случају постојања индикација да је према лицу примењено насиље о томе обавести управника.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Министарство правде није предузело ефикасне мере за окончање протесне обуставе рада адвоката која је трајала више месеци, чиме је доведено у питање остваривање права притвореника на најкраће неопходно време трајања притвора.

3.2. Материјални услови смештаја у великом броју притворских јединица и даље нису усклађени са важећим прописима и стандардима.

3.3. Притвореницима се, супротно важећим стандардима, не омогућује да расположиво време током дана проводе ван ћелије, у заједничким просторијама са другим притвореницима са којима им одлуком суда није забрањен контакт.

3.4. Притвореницима се по правилу не омогућује радно ангажовање, нити су укључени у социјалне и културне активности.

3.5. Притворенице се углавном, због своје малобројности у притворским јединицама, фактички налазе у усамљењу, често на дуги рок.

3.6. Део Окружног затвора у Београду, највеће притворске јединице у Србији, и даље се користи за становање породица садашњих и бивших радника затвора.

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

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину:

- да **Управа за извршење кривичних санкција** усклади неусловне смештајне капацитете у притворским јединицама са важећим стандардима;
- да **Управа за извршење кривичних санкција**, односно установе у којима се извршава мера притвора омогуће притвореницима радно ангажовање и укључивање у социјалне и културне активности;
- да **установе** у којима се извршава мера притвора омогуће притвореницима да расположиво време током дана проводе ван ћелије, у заједничким просторијама са другим притвореницима са којима им одлуком суда није забрањен контакт;
- да се приступи решавању проблема коришћења дела Окружног затвора у Београду у сврхе становања, односно решавању стамбеног питања садашњих и бивших радника затвора.

5. Образложење

Законом о извршењу кривичних санкција донетим 2014. године установљен је посебан вид судске заштите права притворених лица - лицима у притвору је омогућено да усмено на записник или писмено поднесу притужбу судији за извршење кривичних санкција. Новим Правилником о извршењу мере притвора детаљније су уређени, у односу на раније важећи правилник у овој области, поступак остваривања права на здравствену заштиту, остваривања права на посете и поступак за заштиту права притворених лица.

Жене су често током извршења мере притвора практично у усамљењу, а током посета заводима уочено је и да хигијенски пакети, које им заводи обезбеђују, нису прилагођени њиховим потребама.

Знатан број притужби притворених лица, као и у претходним извештајним периодима, односио се на рад правосудних органа и на повреду права на правично суђење, повреду права на суђење у разумном року и на дужину трајања притвора. Имајући у виду да Заштитник грађана није овлашћен да контролише законитост и правилност рада судова и јавних тужилаштва, притужбоци су упућивани да се у том погледу обрате надлежним органима.

Особеност овог извештајног периода која је била од утицаја на пораст броја притужби притворених лица је вишемесечна протестна обустава рада адвоката, која није била праћена ефикасном реакцијом Министарства правде ради спречавања штете за остваривање права грађана, а пре свега притворених лица. Како током обуставе рада, која је трајала од септембра 2014. године до краја извештајног периода и даље, адвокати нису приступали на суђења, претреси притвореним лицима су одлагани, чиме је доведено у питање право притворених лица које проистиче из обавезе суда да трајање притвора сведе на најкраће неопходно време.

6. Карактеристични случајеви

Лекарски преглед притвореног лица приликом пријема у притвор

Заштитник грађана утврдио је пропуст у раду завода на штету права притвореника који се огледа у томе што је лекар у заводу, на прегледу приликом пријема у притворску јединицу, пропустио да утврди порекло и механизам настанка уочених промена на кожи, што није дао мишљење о повезаности навода прегледаног о примени силе према њему и констатованих промена на кожи, као и што о наведеном није обавестио управника завода.

У циљу унапређења рада завода и спречавања сличних пропуста убудуће, Заштитник грађана је упутио заводу препоруке које се односе на садржину извештаја о обављеном лекарском прегледу приликом пријема у притворску јединицу и поступању лекара у заводу и управника завода у случају постојања индикација да је према прегледаном поступано насилно.

7. Предлози за побољшање положаја грађана у односу на органе управе

- Управа за извршење кривичних санкција** треба да унапреди постојеће безусловне смештајне капацитете притворских јединица, односно усклади их са важећим прописима и стандардима.
- Управа за извршење кривичних санкција** треба да предузме потребне активности у циљу измена и допуна Правилника о извршењу мере притвора, којима ће се ближе уредити коришћење слободног времена притвореника током дана у заједничким просторијама са другим притвореницима са којима им одлуком суда није забрањен контакт.
- Управа за извршење кривичних санкција** треба да омогући притвореницима радно ангажовање и укључивање у социјалне и културне активности.
- Управа за извршење кривичних санкција** треба да предузме потребне активности како би се обезбедило да се притворенице, због своје малобројности у притворским јединицама, фактички не налазе у осамљењу.

5. **Управа за извршење кривичних санкција** треба да предузме потребне мере којима ће се притвореницима са тешким инвалидитетом у притворским јединицама обезбедити услови за примерен смештај, третман и рехабилитацију.

6. **Управа за извршење кривичних санкција** треба да предузме активности ради решавања проблема Окружног затвора у Београду, највеће притворске јединице у Србији, чији се део користи за становање породица садашњих и бивших радника затвора.

ИЗВРШЕЊЕ КАЗНЕ ЗАТВОРА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Донет је нов Закон о извршењу кривичних санкција¹⁶¹ и пратећи подзаконски акти, Закон о извршењу ванзаводских санкција и мера¹⁶² и Акциони план за спровођење Стратегије развоја система извршења кривичних санкција у Републици Србији до 2020. године.¹⁶³

1.2. Формирана је мрежа канцеларија за алтернативне санкције.

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. У складу са препорукама Заштитника грађана, Управа за извршење кривичних санкција предузела је мере за унапређење начина обављања лекарског прегледа након примене мере принуде, као и извештавања у случају постојања индикација да је према прегледаном поступано насилно.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. У Републици Србији не остварује се ефикасна борба против некажњивости за тортуру.

3.2. Материјални услови смештаја у појединим заводима за извршење кривичних санкција и даље нису у складу са важећим стандардима.

3.3. Велики казнено-поправни заводи (у Пожаревцу – Забела, Сремској Митровици, Нишу) су и даље пренасељени.

3.4. Великом броју лица на извршењу казне затвора се не омогућује да расположиво време током дана проводе ван спаваоница, у заједничким просторијама са другим осуђеницима.

3.5. И даље су присутни бројни недостаци у пружању здравствене заштите лицима на извршењу казне затвора, што је у највећој мери последица недовољног броја здравственог особља, пре свега лекара, како опште праксе тако и лекара специјалиста, а приметни су и проблеми у обезбеђивању потребних лекова и терапија. Поред тога, немедицинско особље често присуствује лекарским прегледима и када то не захтева здравствени радник.

3.6. Службе за здравствену заштиту у заводима за извршење кривичних санкција су под надлежношћу завода, односно Управе за извршење кривичних санкција, уместо да су под надлежношћу Министарства здравља.

¹⁶¹ "Службени гласник РС", број 55/14.

¹⁶² "Службени гласник РС", број 55/14.

¹⁶³ Закључак Владе, 05 број 021-8527/14, од 7. августа 2014. године.

3.7. Лица са менталним поремећајима на извршењу казне затвора и даље се смештају у редовни затворски режим, који није адекватан за њихово лечење и психосоцијални третман.

3.8. Упркос учињеном помаку у повећању упослености лица на извршењу казне затвора у заводима за извршење кривичних санкција, и даље велики број осуђених није радно ангажован.

3.9. Извршење казне затвора према женама и малолетницима, као и васпитне мере упућивања у васпитно-поправни дом спроводи се у једном заводу за жене и у једном заводу за малолетнике, односно у једном васпитно-поправном дому.

3.10. У Одељењу интензивног рада Васпитно-поправног дома у Крушевцу није обезбеђен интензиван, разноврстан и свеобухватан третман, примерен развојним потребама штићеника, са више васпитних активности и садржаја усмерених ка корекцији проблематичног понашања.

3.11. Одељење за надзор није измештено из Управе за извршење кривичних санкција и организовано као посебна целина у саставу Министарства правде како би вршило надзор над радом Управе као целине.

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

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину:

- да **Управа за извршење кривичних санкција** у заводима за извршење кривичних санкција усклади материјалне услове смештаја са важећим стандардима;
- да **заводи за извршење кривичних санкција** омогуће свим осуђеним лицима да расположиво време током дана проводе ван спаваоница, у заједничким просторијама са другим осуђеницима;
- да **заводи за извршење кривичних санкција** унапреде услове за радно ангажовање осуђених лица;
- да **заводи за извршење кривичних санкција** интензивирају индивидуални и колективни третмански рад васпитача са осуђеним лицима и унапреде систем накнадног разврставања осуђених лица;
- да **заводи за извршење кривичних санкција** унапреде пружање здравствене заштите, како у лечењу и обављању прегледа, тако и у пружању терапије и у погледу обезбеђивања лекова;
- да **Управа за извршење кривичних санкција** обезбеди да лица са менталним поремећајима која издржавају казну затвора буду измештена из редовног затворског режима;
- да **службе за здравствену заштиту у заводима за извршење кривичних санкција** буду у систему здравствене заштите, односно под надлежношћу Министарства здравља;
- да **Министарство здравља** обавља редовне периодичне надзоре над стручним радом служби за здравствену заштиту;

- да **Управа за извршење кривичних санкција** обезбеди повећање броја запослених у службама за третман у појединим заводима за извршење кривичних санкција;
- да **заводи за извршење кривичних санкција** установе посебне отпусне јединице у који
- ма би се осуђена лица припремала за живот на слободи;
- да **Министарство правде** измести Одељење за надзор из Управе за извршење кривичних тако да надзор над радом Управе врши посебна организациона јединица Министарства.

4.2. Казнено-поправни завод у Сремској Митровици није поступио по препоруци Заштитника грађана да осуђеном лицу обезбеди замену потребних ортопедских помагала за обе ноге.

5. Образложење

У Републици Србији не остварује се ефикасна борба против некажњивости за тортуру. Заштитник грађана је током 2014. године у више случајева утврдио неправилности у раду завода за извршење кривичних санкција. Неправилности су се огледале у томе што лекарски прегледи осуђених лица након примена мера принуде нису обављени у складу са важећим прописима и стандардима, а што је предуслов за оцену да ли је мера принуде примењена правилно, за утврђивање да ли је прегледано лице било изложено злостављању, као и, уосталом, за пружање здравствене заштите лицу према ком је примењена мера принуде. У том смислу, Управа за извршење кривичних санкција је у складу са препоруком Заштитника грађана предузела мере за унапређење начина обављања лекарског прегледа након примене мере принуде, као и извештавања у случају постојања индикација да је према прегледаном поступано насилно. Такође, Народна скупштина је обавезала надлежне државне органе да у потпуности извршавају своје обавезе у борби против некажњивости за тортуру, да предузимају све потребне мере и активности да до злостављања не дође и да, у складу са законом, спроводе благовремене и темељне поступке како би се испитали сви аргументовани наводи о злостављању и утврдила одговорност, а починиоци казнили.¹⁶⁴

У затворском систему су и даље присутни бројни недостаци у пружању здравствене заштите лицима на извршењу казне затвора. Лекарски прегледи по пријему у затвор углавном су паушални и нису установљени јединствени протоколи. Наведено је у највећој мери последица недовољног броја здравственог особља, пре свега лекара, како опште праксе тако и специјалиста психијатрије, а посебно забрињава недостатак лекара у Специјалној затворској болници у Београду. Поред тога, велики проблем се јавља у обезбеђивању потребних лекова и терапија. У великом броју завода лекове и терапију дели немедицинско особље. Присутна је појава да немедицинско особље присуствује лекарским прегледима и када то не захтева здравствени радник, чиме се повређује приватност осуђених и право на тајност података о њиховом здравственом стању.

Лица на извршењу казне затвора са менталним поремећајима и даље се смештају у редовни затворски режим који није адекватан за њихово лечење и психо-социјални третман. Став Заштитника грађана је да ова лица треба збринуту у Специјалну затворску болницу, односно стационарну здравствену јединицу унутар завода (у којој би постојали услови за њихово лечење и третман), или другу одговарајућу здравствену установу.

¹⁶⁴ „Службени гласник РС“, број 114/14.

Околност да се извршење казне затвора према малолетницима и васпитне мере упућивања у васпитно-поправни дом извршава искључиво у једној установи (у Ваљеву, односно у Крушевцу), у којима је смештен непримерено велики број лица, погодује стварању неформалних система који умањују ефекте третманског рада. На овај начин доводи се у питање и остваривање принципа извршења санкција што ближе месту становања, чиме су отежани контакти тих лица са породицама и блиским лицима. Извршење казне затвора што ближе месту становања онемогућено је и женама, јер се све смештају искључиво у Казнено-поправном заводу за жене у Пожаревцу.

Заштитник грађана је у извештајном периоду посебну пажњу посветио положају и правима штићеника Васпитно-поправног дома у Крушевцу и условима у којима се извршавају васпитне мере. Као нарочит проблем запажено је отежано остваривање васпитно-корективног рада према штићеницима у Одељењу интензивног рада (издвојена јединица ван круга Дома опасана високим зидовима) услед лоших смештајних услова, као и непостојања васпитно-културних садржаја и недовољног броја васпитног особља.

6. Карактеристични случајеви

Осуђеном лицу нису обезбеђена ортопедска помагала

Заштитник грађана примио је притужбу осуђеног којом указује да му нису благовремено обезбеђене потколоне протезе за обе ноге. Притужилац се, пре подношења притужбе Заштитнику грађана, обратио Казнено-поправном заводу у Сремској Митровици у којем је издржавао казну, са захтевом да му се обезбеде протезе које, сходно извештају лекара из децембра 2012. године, треба заменити. Завод наведено није омогућио уз образложење да не располаже потребним средствима.

Заштитник грађана је децембра 2014. године Заводу упутио препоруку да се притужиоцу без даљих одлагања обезбеде неопходне протезе, имајући у виду да је претходно Завод обавестио Заштитника грађана да ће набавка ортопедских помагала притужиоцу бити предвиђена финансијским планом за 2015. годину.

7. Предлози за побољшање положаја грађана у односу на органе управе

- 1. Управа за извршење кривичних санкција** треба да настави са активностима усклађивања смештајних услова у заводима за извршење кривичних санкција са важећим стандардима.
- 2. Управа за извршење кривичних санкција** треба да предузме мере из своје надлежности у циљу смањења пренасељености великих казнено-поправних завода.
- 3. Заводи за извршење кривичних санкција** треба да свим лицима на извршењу казне затвора омогуће да расположиво време током дана проводе ван спаваонице, у заједничким просторијама са другим осуђеницима.
- 4. У заводима за извршење кривичних санкција** треба наставити са унапређивањем радног ангажовања лица на извршењу казне затвора.
- 5. У заводима за извршење кривичних санкција** треба да се обезбеди довољан број здравствених радника, нарочито лекара, обезбедити потребне количине лекова и терапије и унапредити пружање здравствене заштите у заводима.
- 6. У заводима за извршење кривичних санкција** треба да се обезбеди довољан број васпитача и интензивирати индивидуални и колективни третмански рад са осуђеним лицима. Неопходно је унапредити систем накнадног разврставања осуђених.
- 7. Управа за извршење кривичних санкција** треба да обезбеди да лица са менталним поремећајима која издржавају казну затвора буду измештена из редовног

затворског режима и да им се пружи здравствена заштита примерена њиховој болести и потреби за лечењем.

8. **Службе за здравствену заштиту у заводима за извршење кривичних санкција** треба да буду у систему здравствене заштите, односно под надлежношћу Министарства здравља.

9. **Министарство здравља** треба да се обавља редовни, периодични надзор над стручним радом здравствених служби.

10. **У заводима за извршење кривичних санкција** треба да се унапреде програми припреме за отпуст из затвора и установе посебне отпусне јединице у којима би се осуђени припремали за живот на слободи.

11. **Министарство правде** треба да предузме мере из своје надлежности у циљу доношења прописа којима ће се омогућити да се према женама и малолетницима извршење казне затвора и васпитне мере упућивања у васпитно-поправни дом спроводи у више установа и на тај начин омогући остваривање принципа извршења санкције што ближе месту становања.

12. **Министарство правде** треба да измести Одељење за надзор из Управе за извршење кривичних санкција, тако да надзор над радом Управе као целине врши посебна организациона јединица Министарства.

ПСИХИЈАТРИЈСКЕ УСТАНОВЕ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Надлежни судови поступају и доносе одлуке о задржавању без пристанка пацијената у законски предвиђеном року, а рочишта се одржавају у болницама, где се и саслушавају лица о чијем задржавању се одлучује. Пацијентима се благовремено уручују решења о задржавању без пристанка, достављена од стране суда, чиме им се омогућава коришћење права на правни лек.

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. У складу са препорукама Заштитника грађана, пацијентима се благовремено уручују решења о задржавању без пристанка, достављена од стране суда, чиме се пацијентима омогућава коришћење права на правни лек.

2.2. У складу са препорукама Заштитника грађана, извршене су адаптације појединих одељења специјалних психијатријских болница, чиме су побољшани материјални услови смештаја пацијената.

2.3. У складу са препорукама Заштитника грађана, у великим психијатријским болницама конституисани су Савети пацијената.

2.4. У складу са препорукама Заштитника грађана, физичко спутавање у психијатриским болницама се спроводи сходно прописима и процедурама.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Нису спроведене све потребне активности усмерене на рационализацију служби у секундарним и терцијарним психијатријским институцијама, фокусирање на дневне болнице и диспанзерско лечење и нису започете системске активности на успостављању служби за заштиту менталног здравља у локалној заједници. Поједини пацијенти су смештени у психијатријским болницама (пре свега у Ковину, Вршцу и

Горњој Топоници) веома дуг временски период не због медицинских индикација, већ због немогућности лечења у заједници.

3.2. Смештајни капацитети у појединим психијатријским болницама нису у складу са важећим стандардима, тако да је велики број пацијената и даље смештен у веома лошим условима, многи у великим собама у којима им није обезбеђен ни минимум приватности.

3.3. Психијатријске болнице немају довољан број специјалиста психијатрије, а приметан је и недостатак окупационих/радних терапеута што, између осталог, доводи и до тога да је мали број пацијената укључен у програме за социјалну и психолошку рехабилитацију.

3.4. Сарадња специјалних психијатријских болница са општим болницама није на задовољавајућем нивоу.

3.5. Одредбе Закона о заштити лица са менталним сметњама и Правилника о ближим условима за примену физичког спутавања и изолације лица са менталним сметњама која се налазе на лечењу у психијатријским установама садрже значајне недостатке у погледу процедура добровољне и принудне хоспитализације, улоге полиције у односу на лица са менталним сметњама, физичког спутавања, а нарочито оне којима је предвиђена мера изолације пацијената.

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

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину:

- Да **Министарство здравља** спроведе све потребне активности усмерене на рационализацију служби у секундарним и терцијарним психијатријским институцијама, фокусирање на дневне болнице и диспанзерско лечење и да започне системске активности на успостављању служби за заштиту менталног здравља у локалној заједници.
- Да се Закон о заштити лица са менталним сметњама и Правилник о ближим условима за примену физичког спутавања и изолације лица са менталним сметњама која се налазе на лечењу у психијатријским установама измене у делу којим је предвиђена мера изолације пацијената.

4.2. Услед недостатка финансијских средстава, није поступљено по препорукама Заштитника грађана које се односе на унапређење смештајних услова пацијената у Специјалној болници за психијатријске болести „Ковин“.

5. Образложење

Током 2014. године, Заштитник грађана је, у обављању послова НПМ, посетио Специјалну психијатријску болницу „Свети Врачеви“ ради провере поступања по претходно упућеним препорукама, као и Специјалну болницу за психијатријске болести „Др Славољуб Бакаловић“ у Вршцу, у оквиру редовне посете и упутио Извештај са препорукама Специјалној болници за психијатријске болести „Ковин“.

У појединим психијатријским болницама извршене су одређене адаптације и реновирања.¹⁶⁵ У тоалетима је обезбеђена приватност пацијената. Болесничке собе и остали простори у којима бораве пацијенти (дневни боравци, ходници, трпезарије...)

¹⁶⁵ СПБ Ковин и СПБ „Свети Врачеви“.

декорисани су тако да стварају утисак хуманијег окружења и осликавају посебности пацијената који их користе. Ипак, у великој психијатријској болници у Ковину бројни смештајни капацитети су руинирани и не испуњавају важеће стандарде. Велике собе, неке и са више од 20 кревета не стварају услове за позитивно терапијско окружење, нити обезбеђују приватност пацијената. У циљу побољшања материјалних услова, болница се обрађала надлежним органима.

Болнице воде евиденције у којима се уписује тачно време почетка механичког спутавања - тзв. везивања (и то одмах по фиксирању), тачно време окончања фиксације (и то одмах по престанку фиксирања), разлоге за прибегавање тој мери, име лекара који је наредио или одобрио меру, опис свих евентуалних повреда пацијента или особља, као и остале релевантне околности случаја. Механичко спутавање пацијената не врши се у просторијама у којима бораве остали пацијенти који нису везани. Сходно препоруци Заштитника грађана, механичко спутавање не врши се везивањем само једног екстремитета.

Дужина боравка пацијената у болницама, без медицинских разлога, сама по себи представља нељудско поступање. Непостојањем одговарајућих служби за заштиту менталног здравља у заједници, које могу да преузму бригу о пацијентима након болничког лечења, онемогућава се континуитет неге и адекватна психосоцијална рехабилитација. Тиме се повећава могућност погоршања основне болести и убрзава пропадање личности.

Један од значајнијих проблема у психијатријским болницама је недовољан број медицинског особља и окупационих/радних терапеута. Недовољна кадровска структура доводи до тога да рад запослених није у потпуном складу са потребама пацијента. Болнице су Министарству здравља упућивале захтеве за повећање броја запослених, али овај проблем и даље није решен.

Сарадња психијатријских болница са општим болницама није на задовољавајућем нивоу. Опште болнице не прихватају клиничке аргументе за пацијенте из психијатријских болница, чак и када су пацијенти витално угрожени. Такође, дешава се и да код озбиљних стања телесне угрожености, из општих болница пацијенти бивају упућени у специјалне болнице за психијатријске болести само из разлога што су некада лечени у некој од специјалних болница, иако њихово психичко стање у датом тренутку није од примарног значаја.

6. Предлози за побољшање положаја грађана у односу на органе управе

1. **Министарство здравља** треба без даљих одлагања да спроведе све потребне активности усмерене на рационализацију служби у секундарним и терцијарним психијатријским институцијама, фокусирање лечења лица са менталним сметњама на дневне болнице и диспанзерско лечење, односно да обезбеди да се формирају посебне организационе јединице које обављају послове заштите менталног здравља у заједници.

2. **Министарство здравља** треба да предузме мере из своје надлежности у циљу измене Закона о заштити лица са менталним сметњама, и то одредаба које се односе на процедуре добровољне и принудне хоспитализације; улогу полиције у односу на лица са менталним сметњама; физичко спутавање; а нарочито одредаба којима је предвиђена мера изолације пацијената. Сходно извршеним изменама Закона, потребно је предузети мере у циљу измене Правилника о ближим условима за примену физичког спутавања и изолације лица са менталним сметњама која се налазе на лечењу у психијатријским установама.

3. **Министарство здравља** треба да предузме мере у циљу адаптације смештајних капацитета у Специјалној болници за психијатријске болести „Ковин“.

УСТАНОВЕ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ ДОМСКОГ ТИПА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Заштитник грађана не бележи значајнија постигнућа у овој области у извештајном периоду.

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. У складу са препорукама Заштитника грађана, Дом „Ветерник“ је формирао тим стучњака који праве индивидуализован план третмана за сваког корисника понаособ, а приликом пријема корисника у Дом, корисници, њихови старатељи и чланови породице упознају се о правима корисника и кућном реду Дома.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Нису спроведене системске активности у погледу деинституционализације, односно стварања услова за збрињавање и подршку особама са интелектуалним и менталним потешкоћама (и њиховим породицама) у локалној заједници, те је у установама социјалне заштите домског типа и даље смештен велики број корисника (и одраслих и деце).

3.2. У установама социјалне заштите домског типа и даље постоји недостатак особља - лекара, педагога и неговатеља.

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

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину:

- да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** интензивира активности на свеобухватној деинституционализацији, односно смањивању капацитета и гашењу постојећих установа социјалне заштите домског типа, као и збрињавању њихових корисника у заједници;
- да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** прописима предвиди услове и пропише процедуре за ограничење слободе кретања и физичког спутавања у установама социјалне заштите домског типа;
- да **установе социјалне заштите домског типа** прекину са праксом изолације корисника.

4.2. Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања није доставило изјашњење Заштитнику грађана о предузетим активностима на упућене препоруке о измештања корисника из Дома „Ветерник“ у заједницу и усклађивање броја смештених корисника у Дому у границама капацитета одређених важећим прописима.

5. Образложење

Заштитник грађана је обављајући послове Националног механизма за превенцију тортуре сачинио Извештај о посети Дому „Ветерник“¹⁶⁶ у којима су предложене

¹⁶⁶ Извештај и одговор органа доступни на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/3359-2014-06-19-12-50-05>.

активности за отклањање утврђених неправилности у поступању према корисницима Дома. Како је у установи смештен много већи број корисника (деце и одраслих) него што је прописано, Заштитник грађана је упутио препоруке¹⁶⁷ у циљу раздвајања заједничког смештања деце и одраслих, измештања већине корисника из Дома, као и ради обезбеђивања подршке и њиховог смештаја у заједници.

У великим установама социјалне заштите домског типа и даље је смештен одређен број корисника искључиво из разлога што у заједници нису обезбеђени услови за њихов боравак, а породице и старатељи ових корисника обично немају подршку у пружању адекватне бриге о њима.

Поступање надлежних органа није у складу са међународним прописима и стандардима, пре свега са одредбама Конвенције о правима особа са инвалидитетом. Србија као држава чланица обавезна је да призна једнако право свим особама са инвалидитетом да живе у заједници и да имају једнак избор као и други. Осим тога, обавезна је да предузима ефикасне и одговарајуће мере да се особама са инвалидитетом олакша њихово потпуно уживање овог права и потпуно укључивање и учешће у заједници. На основу тренутног стања, може се закључити да држава није испољила активну улогу у циљу стварања услова за укључивање особа са инвалидитетом у живот заједнице.

Нарочито забрињава чињеница што је у установама социјалне заштите домског типа смештен и велики број деце¹⁶⁸. Надлежни органи овде треба да преузму нарочито активну улогу и да уложе напоре да се деца са сметњама у развоју збрину ванинституционално, у природном окружењу, а најбоље би било у својим породицама. У том смислу неопходно је пружити помоћ и подршку њиховим породицама.

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања показало је незадовољавајући степен сарадње са Заштитником грађана и није предузело потребне мере за отклањање утврђених недостатака на упућене препоруке, а министар се у неколико наврата обратио јавности изражавајући противљење упућеној препоруци и упозоравајући грађане Србије да међу лицима која су смештена у установи постоји појава канибализма, те то узима као аргумент да се не предузимају кораци ка деинституционализацији установа у којима су смештене особе са интелектуалним потешкоћама. Заштитник грађана је става да указивање на канибализам међу особама са интелектуалним потешкоћама представља непотребно узнемиравање јавности које доводи до појачане стигматизације тих особа.

6. Предлози за побољшање положаја грађана у односу на органе управе

1. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да у сарадњи са Покрајинским секретаријатом за здравство, социјалну политику и демографију и Домом „Ветерник“ предузме делотворне мере у циљу спровођења препорука које се односе на измештање корисника из Дома „Ветерник“ и обезбеђивање услова за њихов повратак и збрињавање у заједници.

2. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да у координацији са другим надлежним органима спроведе системске активности у циљу деинституционализације, односно стварања услова за збрињавање и подршку особама са

¹⁶⁷ Препоруке Дом "Ветерник" доступне на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/3418-2014-08-01-11-28-35>.

¹⁶⁸ У време посете 96 корисника је било старости од 6-18 година.

интелектуалним и менталним потешкоћама (и њиховим породицама) у локалној заједници.

3. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да предузме мере у циљу обезбеђења довољног броја особља (лекара, педагога и неговатеља) у установама социјалне заштите домског типа.

4. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да обезбеди да се у установама социјалне заштите домског не смештају заједно деца и одрасли корисници.

5. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да обезбеди да се у установама социјалне заштите домског типа број корисника усклади са законом утврђеним ограничењима.

6. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да обезбеди да установе социјалне заштите домског типа прекину са праксом изолације корисника, између осталих и деце, јер то представља злостављање.

7. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да предузме мере из своје надлежности у циљу доношења прописа којим ће се уредити услови и поступак ограничавања слободе кретања и физичког спутавања корисника смештених у установама социјалне заштите домског типа.

ПОСТУПАЊЕ ПРЕМА ТРАЖИОЦИМА АЗИЛА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. У оквиру Министарства унутрашњих послова основана је Канцеларија за азил са 29 извршилаца.

1.2. Министарство унутрашњих послова интензивирало је активности у погледу идентификације и евидентирања странаца затечених на територији Републике Србије.

1.3. Комесаријат за избеглице и миграције повећао је капацитете за смештај лица која су изразила намеру да траже азил у Србији.

1.4. Министарство унутрашњих послова и Комесаријат за избеглице и миграције интензивирали су сарадњу у погледу упућивања азиланата у центре за азил.

1.5. Министарство унутрашњих послова је успоставило свакодневно дежурство полицијских службеника у центрима за азил.

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. У складу са препоруком Заштитника грађана установљена је Канцеларија за азил, са знатно повећаним бројем извршилаца у односу на број запослених у некадашњем Одсеку за азил.

2.2. На основу препорука Заштитника грађана Министарство унутрашњих послова је интензивирало активности идентификације и евидентирања странаца за које је постојао основ сумње да су на територију Републике Србије ушли незаконито, као и других странаца који нису имали доказ да на територији РС бораве законито.

2.3. У складу са препорукама Заштитника грађана Комесаријат за избеглице и миграције повећао је смештајне капацитете за лица која су изразила намеру да траже азил у Републици Србији и унапредио збрињавање ових лица.

2.4. У складу са препоруком Заштитника грађана Министарство унутрашњих послова и Комесаријат за избеглице и миграције интензивирали су сарадњу у погледу упућивања азиланата у центре за азил.

2.5. У складу са препорукама Заштитника грађана, Комесаријат за избеглице и миграције прекинуо је са праксом издавања потврда о привременом одсуству тражиоцима азила.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Надлежни органи Републике Србије нису у адекватној мери успоставили непосредну и делотворну контролу над странцима у процесу миграција преко територије Републике Србије.

3.2. Здравствени прегледи у појединим центрима за азил и у Прихваталишту за странце не обављају се у складу са важећим прописима и стандардима (преглед благовремено по пријему).

3.3. Министарство унутрашњих послова није обезбедило брошуре о правима и обавезама затечених странаца на њима разумљивом језику.

3.4. Прекршајно кажњеним нерегуларним мигрантима се не омогућава телефонски позив у земљу порекла, а поједини затвори (Сомбор и Суботица) обавештавају дипломатско-конзуларно представништво државе чији је држављанин прекршајно кажњен, без сагласности тог лица.

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

4.1. **Министарство унутрашњих послова** није предузело потребне мере како би се омогућило да странац затечен на територији Републике Србије буде поучен о свом правном положају на језику који разуме.

4.2. **Министарство унутрашњих послова** и даље није довољно ефикасно у спровођењу поступка азила, почев од регистрације странаца који су изразили намеру да траже азил у Републици Србији, издавања личних карата, омогућавања подношења захтева за азил, саслушавања, као и доношења одлуке о азилу.

4.3. **Министарство унутрашњих послова** није обезбедило у свим полицијским станицама техничке услове да потврде о израженој намери за тражење азила садрже и фотографију.

5. Образложење

Према подацима Министарства унутрашњих послова, током 2014. године евидентирано је укупно 23.429 странаца који су незаконито ушли на територију Републике Србије. Намеру да ће тражити азил у Републици Србији изразило је 16.730 странаца, од којих је регистровано њих 1350, личне карте су издате за 460 лица, захтев за азил је поднело 388 лица, азил је добило само једно лице, а супсидијарну заштиту пет лица.

Лица која су изразила намеру да траже азил бораве на територији Републике Србије углавном од свега неколико дана до неколико недеља, колико им је потребно да се организују за прелазак државне границе Републике Србије. Недовољно ефикасан систем управљања миграцијским токовима кроз Републику Србију допринео је повећању броја незаконитих улазака нерегуларних миграната у Републици Србију.

Заштитник грађана је, у обављању послова Националног механизма за превенцију тортуре, почетком 2014. године упутио 27 препорука¹⁶⁹ Министарству унутрашњих послова и Комесаријату за избеглице и миграције, које се односе на унапређење поступања према нерегуларним мигрантима/тражиоцима азила у Републици Србији. Током 2014. године посебна пажња посвећена је праћењу спровођења ових препорука, те је у том циљу обављен велики број посета релевантним органима и установама¹⁷⁰.

Утврђено је да почев од септембра 2014. године полицијски службеници свакодневно дежурају у центрима за азил и редовно извештавају Управу граничне полиције о броју слободних капацитета центара за азил. Управа граничне полиције прослеђује ове податке полицијским станицама, које сходно томе упућују лица која су изразила намеру за тражење азила у центре за азил у којима има слободних места. У центрима за азил повећани су капацитети за пријем око 760 лица укупно.

Обавештавање о правима и обавезама затечених странаца на територији Републике Србије углавном се одвија на енглеском језику. Лекарски прегледи у центрима за азил садрже одређени број недостатака који иду од тога да су у појединим центрима за азил они непотпуни¹⁷¹, да се у неким не врше уопште¹⁷², па до тога да се у неким центрима здравствени прегледи обављају само одређеним данима у недељи¹⁷³. У Прихваталишту за странце¹⁷⁴ лекарски прегледи по пријему уопште се не обављају, већ се спроводе само када запослени у Прихваталишту процене да доведени странац има видљиве повреде или здравствене проблеме.

6. Предлози за побољшање положаја грађана у односу на органе управе

1. **Министарство унутрашњих послова и Комесаријат за избеглице и миграције** треба да унапреде систем управљања нерегуларним миграцијама, на тај начин што ће обезбедити свеобухватну и доследну примену важећих стандарда у области азила и миграција.

2. **Министарство унутрашњих послова** треба да предузме одговарајуће мере и активности у циљу ефикасног спровођења поступака азила, почев од регистрације странаца који су изразили намеру да траже азил у Републици Србији, издавања личних карата, омогућавања подношења захтева за азил, саслушавања, као и доношења одлуке о азилу.

3. **Министарство унутрашњих послова, односно Комесаријат за избеглице и миграције** треба да обезбеде да се здравствени прегледи у Прихваталишту за странце, односно у свим центрима за азил обављају у складу са важећим прописима и стандардима (укључујући и преглед благовремено по пријему).

4. **Министарство унутрашњих послова** треба да обезбеди брошуре о правима и обавезама затечених странаца на њима разумљивом језику.

5. **Министарство унутрашњих послова** треба да обезбеди да потврде о намери за тражење азила садрже и фотографију тражиоца азила.

6. **Заводи за извршење кривичних санкција** треба да обезбеди прекршајно кажњеним нерегуларним мигрантима телефонски позив у земљу порекла и неће

¹⁶⁹ Доступно на <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/3190-2014-02-14-08-47-05>.

¹⁷⁰ Укупно је посећена 41 установа (полицијске управе/станица, регионални центри граничне полиције, центри за смештај тражиоца азила, заводи за извршење кривичних санкција, заводи за смештање малолетника, Прихваталиште за странце у Падинској Скели).

¹⁷¹ Извештај о посети ЦА у Сјеници, бр. 71–62/14.

¹⁷² Извештаји о посетама ЦА у Тутину, бр. 71–61/14, и ЦА у Сјеници, бр. 71–62/14.

¹⁷³ Извештаји о посетама ЦА у Бањи Ковиљачи, бр. 71 –52/14; ЦА у Боговађи, бр. 71 –90/14 и ЦА у Крњачи, бр. 71 – 85/14.

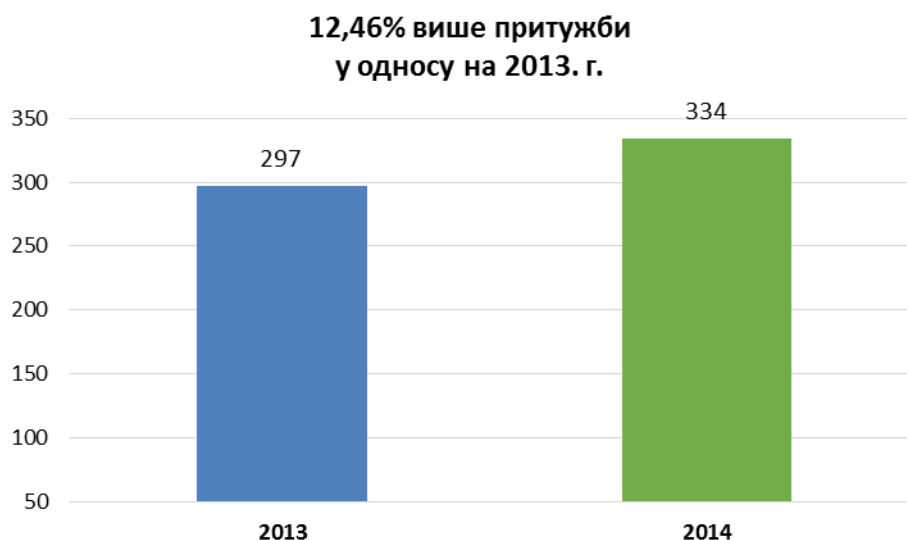
¹⁷⁴ Извештај о посети Прихваталишту за странце бр. 71 – 84/14.

обавештавати дипломатско-конзуларно представништво без изричите сагласности тих лица.

II ПРИТУЖБЕ

У области права лица лишених слободе, Заштитник грађана је примио 330 притужби, а по сопственој иницијативи истраживао је 4 случаја. Поменуте 334 притужбе чине 6.85% од укупног броја притужби које је Заштитник грађана примио у 2014. години. Број притужби у 2014. години је повећан за 12.46% у односу на претходну годину.

Графикон 9 – Права лица лишених слободе – број примљених притужби у односу на 2013. годину



У извештајном периоду, Заштитник грађана је окончао укупно 283 предмета, од којих је 192 из 2014. године, а остатак из ранијих година.

Табела 29 - Права лица лишених слободе – начин на који је окончан рад на предметима из 2014. и ранијих година

Одбачене притужбе	188	66.43%
Неосноване притужбе	65	22.97%
Предмети покривени препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка	15	5.30%
Предмети покривени препорукама проистеклим из контролног поступка	9	3.18%
Одустанак притужилаца	6	2.12%
Укупно	283	100%

Притужбе се одбацују због ненадлежности, неблаговремености, преурађености, анонимности и неуредности.

Табела 30 - Права лица лишених слободе - разлози за одбачај притужбе у 2014.

Ненадлежност - упућен на надлежни орган	80	42.55%
Преурађеност - посаветован о расположивим правним средствима	67	35.64%
Неуредна притужба	28	14.89%

Неблаговремена притужба	8	4.26%
Анонимна притужба	5	2.66%
Укупно:	188	100%

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

Као што се види из наредне табеле, у 78.19% одбачених притужби Заштитник грађана је грађанима пружио саветодавно-правну помоћ у остваривању њихових права пред надлежним органима.

Табела 31 - Права лица лишених слободе - пружена саветодавно-правна помоћ

	Број	проценат
Одбачене притужбе	188	100%
Ненадлежност - упућен на надлежни орган	80	42.55%
Преурањеност - посаветован о располож. правним	67	35.64%
Укупно: пружена саветодавно-правна помоћ	147	78.19%

У овој области, у 334 притужбе указано је на 423 повреде права. Највећи број притужби односио се на повреде грађанских и политичких права, посебна права лица лишених слободе, повреде економских и социјалних права, али су се притужиоци обраћали и због повреде права на добру управу.

Табела 32 - Права лица лишених слободе - повреде права на која су указивали притужиоци

Грађанска и политичка	196	46.34%
Економска, социјална и културна	81	19.15%
Право на добру управу	76	17.97%
Посебна права лица лишених слободе	70	16.55%
Укупно	423	100%

Највећи број повреда права у оквиру грађанских и политичких права код категорије лица лишених слободе односио се на право на правично суђење и суђење у разумном року, право на заштиту од мучења, нечовечног и понижавајућег поступања и право на неповредивост физичког и психичког интегритета.

Када је реч о економским и социјалним правима, притужиоци су у највећој мери указивали на повреду права на здравствену заштиту.

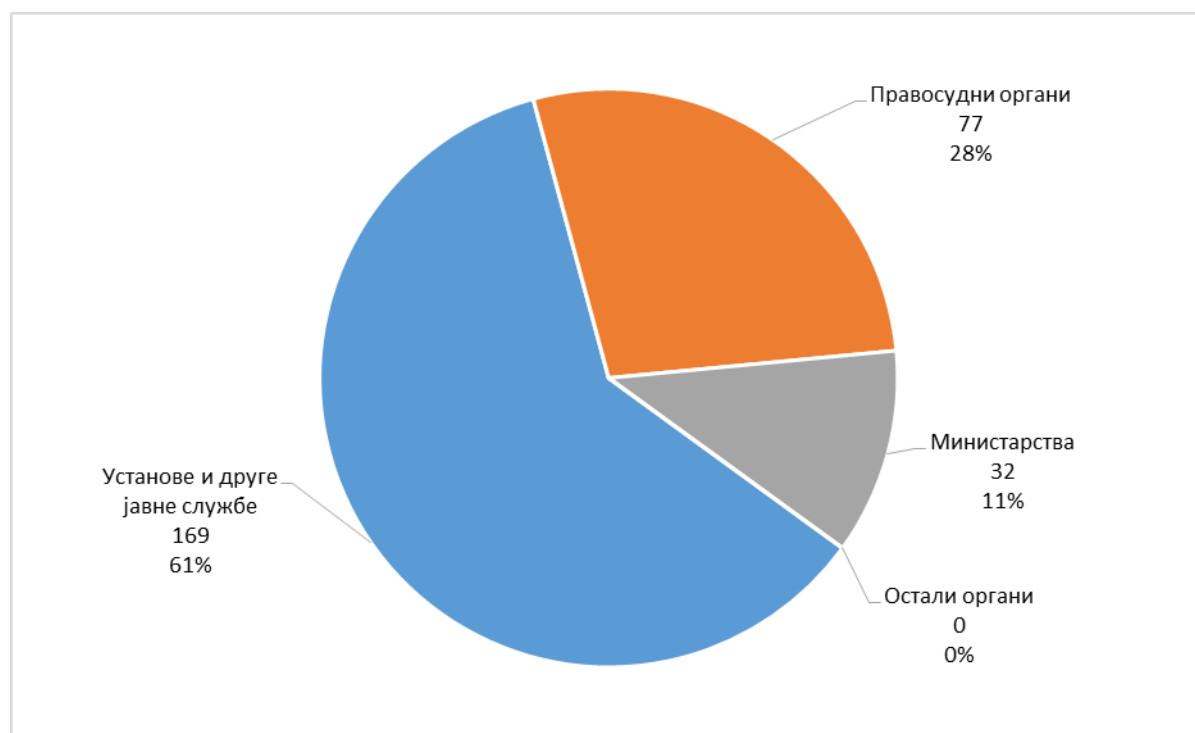
Табела 33 - Посебна права лица лишених слободе, њихов број и проценат

Врста повређеног права	Број	%	Врста повређеног права	Број	%
Смештај	13	11.61%	Условни отпуст	3	2.68%
Право на премештај	12	10.71%	Одећа, рубље, обућа	2	1.79%
Право на посете	5	4.46%	Право на поднесак, притужбу и	2	1.79%

			жалбу осуђеног		
Хигијена	5	4.46%	Право на телефонске разговоре	2	1.79%
Посебна права осуђеног	5	4.46%	Амнестија	2	1.79%
Слободно време изван затворених просторија	4	3.57%	Категоризација	2	1.79%
Исхрана и кантина	4	3.57%	Прекид извршења казне затвора	1	0.89%
Распоређивање	4	3.57%	Право на боравак у посебној просторији	1	0.89%
Условни отпуст	3	2.68%			

Највећи број притужби указивао је повреде права од стране установа у области извршења кривичних санкција. С обзиром на то да се лица лишена слободе у великој мери притужују на рад правосудних органа, пре свега на повреду права на правично суђење, правосудни органи су заступљени у великом броју у њиховим притужбама. Што се тиче министарстава, највећи број притужби се односи на Министарство унутрашњих послова и Министарство правде.

Графикон 10 – Органи и организације на чији рад су се грађани најчешће притуживали у области права лица лишених слободе



III ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

У циљу промоције и заштите права лица лишених слободе и превенције тортуре, представници Заштитника грађана су током 2014. године узели учешће у бројним конференцијама, округлим столовима и радионицама. Заменик Заштитника грађана задужен за права лица лишених слободе одржао је неколико предавања студентима Правног и Медицинског факултета, а путем средстава јавног информисања дао је око 30 изјава за медије поводом забране злостављања и унапређења стања у области превенције тортуре.

У фебруару 2014. године Заштитник грађана, Министарство унутрашњих послова и удружење Београдски центар за људска права организовали су конференцију за штампу на тему „Изазови Републике Србије у области азила и миграција“. У марту 2014. године заменик Заштитника грађана имао је уводно излагање на конференцији „Стање у области менталног здравља и мере предузете у процесу деинституционализације“ коју су организовали Хелсиншки одбор за људска права и Међународна мрежа помоћи. На Међународни дан УН за подршку жртвама тортуре 26. јуна, у организацији Комитета правника за људска права одржана је конференција за штампу на тему „Улога служби здравствене заштите у превенцији и кажњавању за тортуру“, а надлежни заменик Заштитника грађана и представник НПМ представили су стање здравствене заштите у затворима. Септембра 2014. године у организацији Групе 484, Београдског центра за људска права и Београдског центра за безбедносну политику одржана је конференција посвећена систему азила и миграција, на којој су говорили надлежни заменик Заштитника грађана и представник НПМ.

Заштитник грађана је наставио сарадњу са Мисијом ОЕБС у Србији. Представник Заштитника грађана је учествовао на радионици „Превенција тортуре“, коју је фебруара 2014. у Београду организовала Мисија ОЕБС у Србији, а чији је циљ био представљање значаја регионалне сарадње и размена искустава земаља Западног Балкана. Уз подршку Мисије ОЕБС у Србији, представник Заштитника грађана присуствовао је дводневном састанку ОЕБС „Превенција тортуре“, који је одржан у Бечу у априлу 2014. године.

Интензивирана је сарадња са Канцеларијом УНХЦР у Србији, као и удружењима Београдски центар за људска права и Група 484, у циљу спровођења активности унапређења и заштите права тражилаца азила у Србији.

У новембру 2014. године Заштитник грађана је у обављању послова НПМ, у сарадњи са Мисијом ОЕБС у Србији и Канцеларијом УНХЦР, организовао Први југоисточно-европски форум механизма предвиђених Опционим протоколом уз Конвенцију против тортуре („*The First South-East OPCAT Forum*“). Форуму су присуствовали представници Поткомитета УН за превенцију тортуре (SPT), представници Мреже НПМ земаља југоисточне Европе (Албанија, Аустрија, БиХ, Бугарска, Мађарска, Македонија, Хрватска, Црна Гора, Србија и Словенија) и представници НПМ Румуније, Немачке, Грчке, Чешке, Француске, Пољске, Естоније и Азербејџана, чланови Европског Комитета за спречавање мучења (CPT), Асоцијације за превенцију тортуре (APT) и других међународних организација али и представници цивилног друштва, између осталих и представници Јавних монитора Русије (CoE PMC Project). Наредног дана, организована је конференција на тему „Превенција тортуре и других облика мучења и борба против некажњивости“. На Конференцији су поред учесника Форума учествовали и представници релевантних министарстава и одбора Народне скупштине Републике Србије, установа у којима су смештена лица лишена слободе, као и судова и тужилаштва.

Током 2014. године Заштитник грађана је наставио учешће у раду Мреже НПМ југоисточне Европе. У мају 2014. године представник НПМ Србије учествовао је на састанку Мреже на тему „Методологија писања НПМ извештаја“, који је одржан у Љубљани (Словенија), док су у октобру 2014. године у Скопљу (Македонија) представници НПМ похађали обуку „Мониторинг психијатријских установа у области заштите од тортуре и нечовечног и понижавајућег поступања“.

Заштитник грађана је током 2014. године у студијску посету примио представнике НПМ Грузије, Јавне мониторе из Русије (PMC) и НПМ Украјине. У оквиру ових студијских посета, НПМ Србије је представио свој рад и заједно са представницима наведених мониторинг механизма посетио институције у којима се налазе лица

лишена слободе. Такође, у посети Заштитнику грађана били су и представници НПМ, државних органа и невладиних организација Црне Горе и Албаније.

IV НАЦИОНАЛНИ МЕХАНИЗАМ ЗА ПРЕВЕНЦИЈУ ТОРТУРЕ

Законом о допуни Закона о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака¹⁷⁵, усвојеним 28. јула 2011. године¹⁷⁶, прописано је да Заштитник грађана обавља послове Националног механизма за превенцију тортуре (у даљем тексту: НПМ) у сарадњи са омбудсманима аутономних покрајина и удружењима чијим је статутом предвиђени циљ удруживања унапређење и заштита људских права и слобода. Током извештајног периода, Заштитник грађана је у обављању послова НПМ наставио сарадњу са Покрајинским омбудсманом АП Војводине и са бројним невладиним организацијама, пре свега: Београдским центром за људска права (област примене полицијских овлашћења и поступања према тражиоцима азила), Комитетом правника за људска права (област притвора), Хелсиншким одбором у Србији (област извршења кривичних санкција), Међународном мрежом помоћи (област права особа са менталним сметњама у детенцији), Иницијативом за права особа са менталним инвалидитетом (област права особа са инвалидитетом у установама социјалне заштите), Виктимолошким друштвом Србије (област права жена у затворском систему), Центром за људска права Ниш (област права особа са инвалидитетом у затворском систему), Одбором за људска права Ваљево (област права малолетника у затворском систему), као и Иницијативом младих за људска права, Организацијом „ApsArt“, Групом 484, Удружењем бивших осуђеника „Libertas“ и Удружењем корисника психијатријских услуга и њихових породица „Душа“.

Народна скупштина је први пут разматрала Извештај о раду Националног механизма за превенцију тортуре за 2013. Оценила је да је Извештај детаљан и свеобухватан и да су у њему целовито представљене активности усмерене ка побољшању стања у области положаја лица лишених слободе и стварању друштва без тортуре, поштујући достојанство и права свих лица која су ограничена у слободи кретања. Гласовима већине посланика усвојени су Закључци¹⁷⁷ којима је Народна скупштина обавезала надлежне органе да приступе спровођењу препорука Заштитника грађана и да о томе обавесте Народну скупштину до 31. децембра 2014. Према информацијама којима располаже Заштитник грађана, надлежни органи то нису учинили.

Током 2014. године НПМ је обавио 78 посета установама у којима су смештена лица лишена слободе, од тога 37 редовних и 41 тематску посету.

У оквиру редовних посета, НПМ је обишао 7 полицијских управа и 19 полицијских станица у саставу ових полицијских управа, 3 установе за извршење кривичних санкција, 2 психијатријске болнице, 5 домова за старе, а обављена су и 3 мониторинга прихвата лица враћених у поступку реадмисије на Аеродрому Никола Тесла. На основу обављених посета, НПМ је посећеним установама доставио извештаје о посетама, са препорукама за отклањање утврђених недостатака у раду који могу довести или доводе до тортуре или злостављања.

¹⁷⁵ Службени гласник РС – међународни уговори”, број 7/11.

¹⁷⁶ Србија је потписала Опциони протокол уз Конвенцију против тортуре 2003. године, ратификовала га 2005. године, а постала држава чланица 2006. године подношењем ратификационог инструмента.

¹⁷⁷ „Службени гласник РС“, број 114/14.

НПМ је 2014. године посебну пажњу посветио тематским посетама које се односе на положај тражиоца азила и нерегуларних миграната у Републици Србији. Кроз праћење спровођења препорука НПМ за унапређење поступања према нерегуларним мигрантима/тражиоцима азила у Републици Србији¹⁷⁸, НПМ је у сарадњи са удружењем Београдски центар за људска права посетио 41 установу. Обишао је 23 полицијске станице, 5 регионалних центара граничне полиције, 5 центара за смештај тражиоца азила, 5 завода за извршење кривичних санкција, 2 завода за смештање малолетника и Прихваталиште за странце у Падинској Скели.

Током 2014. године сачињено је 43 извештаја о посетама, од тога из редовних посета сачињено је 13, а из тематских 30 извештаја. Надлежним органима је упућено укупно 345 препорука.

У циљу пуног спровођења препорука, које су упућене у извештајима о посетама, током 2014. године НПМ је ступио у дијалог са Министарством унутрашњих послова и посећеним полицијским управама¹⁷⁹. Циљ дијалога био је унапређење поступања полиције према лицима лишеним слободе, превенција тортуре, као и унапређење система поступања према тражиоцима азила и нерегуларним мигрантима. Такође, у области менталног здравља и процеса деинституционализације, односно образовања посебних организационих јединица у заједници, одржан је дијалог са Министарством здравља, Покрајинским секретаријатом за здравство, социјалну политику и демографију, Министарством унутрашњих послова и посећеним психијатријским болницама.¹⁸⁰

2.6. РЕСОРИ ПРОСВЕТЕ И НАУКЕ, КУЛТУРЕ И ИНФОРМИСАЊА И ОМЛАДИНЕ И СПОРТА,

ПРОСВЕТА И НАУКА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

- 1.1. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о високом образовању.¹⁸¹
- 1.2. Донет је Правилник о упису ученика у средњу школу.¹⁸²
- 1.3. Министарство просвете, науке и технолошког развоја интензивирало је рад на доношењу и усклађивању подзаконских аката којима се уређују наставни планови и програми, као и врсте образовања наставника у стручним школама.
- 1.4. Формирана је Јединица за координацију инклузивног образовања у оквиру Министарства просвете, науке и технолошког развоја.¹⁸³
- 1.5. Министарство просвете, науке и технолошког развоја припремило је Нацрт закона о уџбеницима и другим наставним средствима.¹⁸⁴

¹⁷⁸ Препоруке доступне на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/3190-2014-02-14-08-47-05>.

¹⁷⁹ ПУ Шабац, ПУ Смедерево, ПУ Нови Сад, ПУ Зрењанин, ПУ Панчево, ПУ Сремска Митровица, ПУ Сомбор, ПУ Суботица, ПУ Кикинда, ПУ Нови Пазар и ПУ Пријепоље.

¹⁸⁰ СПБ „Свети Врачеви“, Нови Кнежевац; СПБ „Др Славољуб Бакаловић“, Вршац и СПБ Ковин.

¹⁸¹ „Службени гласник РС“, број 99/14.

¹⁸² „Службени гласник РС“, број 41/14.

¹⁸³ За више детаља погледати сегмент Извештаја: Права детета.

1.6. Министарство просвете, науке и технолошког развоја припремило је Предлог акционог плана за спровођење Стратегије развоја образовања у Србији до 2020. године.

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Министарство просвете, науке и технолошког развоја, установе образовања и васпитања и високошколске установе, отклањале су пропусте у раду достављањем одговора и одлука по захтевима грађана, након отпочињања контролних поступака од стране Заштитника грађана.

2.2. Поступањем Министарства просвете, науке и технолошког развоја по препоруци Заштитника грађана измењене су и допуњене одредбе Закона о високом образовању чиме је унапређен поступак признавања страних високошколских исправа.

2.3. Поступањем по препорукама Заштитника грађана, органи (Министарство просвете, науке и технолошког развоја, просветна инспекција, Завод за унапређење образовања и васпитања и Национални просветни савет) отклањали су учињене пропусте у раду.

2.4. Министарство просвете, науке и технолошког развоја унело је у Нацрт закона о уџбеницима примедбе и препоруке овог органа, уважавајући ставове Заштитника грађана да је неопходно уредити поступак оцене квалитета уџбеника и обезбедити законито поступање свих органа у овом и у поступку одобравања, избора и набавки уџбеника.

2.5. Заштитник грађана је у 2014. години у овом ресору примио 155 притужби у којима су подносиоци указивали на 176 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 152 предмета примљених у 2014. и ранијих година. Од укупно 64 поступака који су вођени, 28 (43,75%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио 11 препорука, од којих је прихваћено 3 (27,27%), неизвршено 1 (9,09%), а у року за извршење 7. На основу броја утврђених (32) и отклоњених (31) пропуста, ефикасност у овом ресору је 96,88%.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Министарство просвете, науке и технолошког развоја, установе образовања и васпитања и високошколске установе не одлучују и не одговарају увек благовремено, ефикасно и у законом прописаним роковима на захтеве грађана.

3.2. Рад просветних инспектора није увек правовремен и ефикасан, а изостаје и примена надзорних овлашћења која просветни инспектор Министарства просвете, науке и технолошког развоја има у односу на просветне инспекторе у јединицама локалне самоуправе.

3.3. Министарство просвете, науке и технолошког развоја није донело нови, односно није изменило нити допунило постојеће правилнике о мерилима за утврђивање цена услуга у основној и средњој школи.

3.4. Положај просветних радника додатно је ослабљен економским мерама штедње, а њихов рад није довољно вреднован.

3.5. Није утврђен Национални оквир квалификација Србије.

3.6. Не постоји објективна, садржајна и ауторитативна спољашња контрола рада високошколских установа када оне додељују стручне, академске и научне називе, односно звања.

¹⁸⁴ За више детаља погледати сегмент Извештаја: Права детета.

3.7. Одговор високошколске установе и просветних власти на блокаду наставе на Филозофском факултету Универзитета у Београду није био адекватан тежини проблема и последицама које је он створио.

3.8. Право студената на информисаност о њиховим правима и механизмима заштите није у довољној мери остварено.

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

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину:

- да Министарство просвете, науке и технолошког развоја обезбеди благовремено и ефикасно поступање просветних инспектора.
- да Министарство просвете, науке и технолошког развоја обезбеди да се на захтеве грађана упућених како Министарству, тако и установама образовања и васпитања и високошколским установама, одговара благовремено, ефикасно и у законом прописаним роковима.

4.2. Факултет спорта и физичког васпитања Универзитета у Београду није поступио по препоруци Заштитника грађана и отклонио пропуст на штету грађанина којем је Агенција за борбу против корупције признала статус узбуњивача.

4.3. Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Национални савет за високо образовање и Комисија за акредитацију и проверу квалитета нису усвојили мишљење Заштитника грађана о потреби да се обезбеди објективна, садржајна и ауторитативна спољашња контрола рада високошколских установа када оне додељују стручне, академске и научне називе, односно звања.

5. Образложење

Усвајањем Закона о изменама и допунама Закона о високом образовању извршено је одговарајуће прецизирање законских решења ради решавања проблема уочених у примени Закона, као и усаглашавање са досадашњом праксом. Новине у Закону односе се, између осталог, на утврђивање временских рокова у поступку акредитације, издавању и одузимању дозволе за рад високошколским институцијама, поступак признавања страних високошколских исправа, питања приступа информацијама од јавног значаја и заштите података о личности, формирање централног репозиторијума докторских дисертација, губитак статуса студента и услове за упис у наредну годину.

Доношењем Правилника о упису ученика у средњу школу уређена су мерила и поступак за утврђивање редоследа кандидата за упис у школу, вредновање учешћа ученика осмог разреда на такмичењима и врсте такмичења чија се места вреднују, садржина, време, место и начин полагања пријемног испита и друга питања везана за упис у школу.

Стратегија развоја образовања у Србији до 2020. године¹⁸⁵ бави се утврђивањем сврхе, циљева, праваца, инструмената и механизма развоја система образовања у Републици Србији током наредних година. Акциони план, чији је предлог припремило Министарство просвете, науке и технолошког развоја, уређује активности, надлежне органе и рокове за предузимање мера у циљу остваривања општих и посебних стратешких циљева.

¹⁸⁵ „Службени гласник РС“, број 107/12.

Настављена је добра сарадња између Заштитника грађана и Министарства просвете, науке и технолошког развоја. Министарство благовремено доставља тражене информације Заштитнику грађана, а спорна питања често се успешно и ефикасно разрешавају на заједничким састанцима.

Органи и установе често су користили покретање поступка контроле законитости и правилности рада као могућност да на правиан и квалитетан начин отклоне пропусте. Ипак, било је и случајева када су контролисани органи доследно настављали са чињењем пропуста, те је Заштитник грађана утврђивао пропусте органа и упућивао препоруке ради њиховог отклањања.

Неблаговремено и неефикасно поступање Министарства просвете, науке и технолошког развоја највише се манифестује у раду Републичке просветне инспекције, али и раду просветних инспекција органа јединица локалне самоуправе. Републичка просветна инспекција недовољно примењује надзорна овлашћења која има у односу на просветне инспекторе којима је поверено вршење инспекцијског надзора.

У делу најшире и научне јавности, као и пред Народном скупштином оспоравана је законитост и правилност поступака у којима су прихватане одређене докторске тезе и додељена звања „доктор наука“. С обзиром на значај образовне и научноистраживачке делатности за Републику Србију и заштите интегритета и достојанства носилаца научних звања, питање о законитости и правилности доделе научних звања не сме остати без неспорног, објективног и ауторитативног одговора.

Министар просвете, науке и технолошког развоја именовао је радну групу за израду Нацрта јединственог Националног оквира квалификација за све нивое образовања у Републици Србији, али рад на изради Нацрта није окончан. Између осталог, неопходност доношења јединственог Националног оквира квалификација огледа се и у томе што ће истим бити уређена питања квалификација потребних тржишту радне снаге и представља основу за примену концепта целоживотног учења.

И поред чињенице да је 2013. године Министарство донело Правилник о стандардима компетенција директора установа образовања и васпитања¹⁸⁶, још увек није донет пропис којим се уређују услови, начин и поступак лиценцирања.

Министарство просвете, науке и технолошког развоја није иновирало постојеће правилнике о мерилима за утврђивање цена услуга у основним и средњим школама, на шта је Заштитник грађана упозоравао још 2010. године¹⁸⁷, када је Министарству упутио мишљење и препоруке, по којима је оно одбило да поступи¹⁸⁸.

Извештајни период обележио је и штрајк просветних радника, који су у једном краћем интервалу у потпуности обуставили рад. Заштитник грађана је указао да побољшање положаја просветних радника није само интерес запослених у просвети, већ интерес целог друштва, али је истовремено и упозорио да синдикална борба не сме ићи на штету права ученика на образовање. Заштитник грађана позвао је просветне власти и синдикате просветних радника да интензивирају социјални дијалог у циљу побољшања квалитета образовања и положаја просветних радника, као и ради унапређења и заштите права ученика.

¹⁸⁶ „Службени гласник РС“, број 38/13.

¹⁸⁷ Мишљење и препорука Заштитника грађана, доступно на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/907-2010-06-01-08-13-05>.

¹⁸⁸ Одговор Министарства просвете и науке, доступно на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/907-2010-06-01-08-13-05>

Немогућност заснивања радног односа, нерасписивање конкурса када за то постоје услови, непреузимање са листа запослених са непуним радним временом, допуна нормe, неефикасна и некоректна поступања органа у поступку избора у наставничка звања, најчешћи су разлози обраћања просветних и академских радника Заштитнику грађана. Истовремено, све већи број притужби односио се и на злостављање на раду од стране руководиоца установа, при чему је одређеном броју запослених који су се обратили Заштитнику грађана Агенција за борбу против корупције признала статус узбуњивача.

Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Универзитет у Београду и Филозофски факултет у Београду нису поступали примерено ситуацији блокаде наставе на факултету, како би се ефикасно решила спорна питања између студената и управе, уз истовремено обезбеђивање права студената на несметано образовање у пуном обиму, учешће легитимно изабраних студентских тела и ефикасно санкционисање сваког облика насиља.

Високошколске установе, органи универзитета и Министарство просвете, науке и технолошког развоја неблаговремено и непотпуно обавештавају студенте о њиховим правима и механизмима заштите, учешће студентских органа није довољно заступљено, а по поднесцима и захтевима студената органи неблаговремено поступају.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Неопходна објективна спољашња контрола приликом додељивања стручних, академских и научних назива и звања

Пред Народном скупштином, научном и општом јавношћу оспорена је законитост и правилност поступака у којима су прихваћене докторске тезе и додељена звања „доктор наука“. Заштитник грађана упутио је мишљење Министарству просвете, науке и технолошког развоја и Националном савету за високо образовање, којим је указао на потребу да се обезбеди објективна, садржајна и ауторитативна спољашња контрола рада високошколских установа када оне додељују стручне, академске и научне називе, односно звања и врше друга јавна овлашћења. Овакво поступање, указао је Заштитник грађана, нужно је ради заштите интегритета научноистраживачке и образовне делатности и права и интереса свих заинтересованих грађана, као и ради поштовања оправданих очекивања научне и најшире јавности.

Министарство просвете, науке и технолошког развоја и Национални савет за високо образовање није размотрио мишљење Заштитника грађана.

Просветни инспектор контролише сопствени рад по пријави грађана

Уместо да изврши надзор над радом просветне инспекције у једној јединици локалне самоуправе (која инспекцијске послове врши као поверене послове и под надзором државног органа), Министарство просвете, науке и технолошког развоја је поднеске притужиле којима се жалила на рад просветног инспектора, упућивала на надлежност управо просветном инспектору на чији се рад се притужила жалила.

Министарству су упућене препоруке да изврши надзор над радом просветне инспекције којој је поверено вршење инспекцијског надзора и да у будућим случајевима, поступајући по пријавама на рад просветних инспектора у јединицама локалне самоуправе, остварује непосредан надзор над њиховим радом, а по потреби и на основу утврђених чињеница, предузима и друге мере прописане законом.

Заштитник грађана прати поступање по овој препоруци.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министар просвете, науке и технолошког развоја** треба да донесе правилник којим ће се уредити полагање испита и стицање лиценце за директоре установа образовања и васпитања.
2. **Министар просвете, науке и технолошког развоја** треба да донесе нове, или измени и допуни постојеће правилнике о мерилима за утврђивање цена услуга у основним и средњим школама.
3. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да предузме све мере како би се унапредио положај просветних радника, квалитет образовања и остваривање и заштиту права ученика.
4. **Министарство просвете науке и технолошког развоја** треба да утврди јединствени Национални оквир квалификација Србије.
5. **Министарство просвете науке и технолошког развоја** треба да обезбеди да се на све захтеве грађана упућене Министарству, установама образовања и васпитања и високошколским установама одговара благовремено, ефикасно и у законом прописаним роковима.
6. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди благовремено и ефикасно поступање просветних инспектора.
7. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја и Национални савет за високо образовање** треба да обезбеде објективну, садржајну и ауторитативну спољашњу контролу рада високошколских установа када оне додељују стручне, академске и научне називе, односно звања и врше друга јавна овлашћења, односно примењују законе и на законима засноване прописе.

КУЛТУРА И ИНФОРМИСАЊЕ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

- 1.1. Донет је сет медијских закона: Закон о јавном информисању и медијима, Закон о електронским медијима и Закон о јавним медијским сервисима.¹⁸⁹
- 1.1. Министарство културе и информисања започело је рад на изменама Закона о култури¹⁹⁰, укључујући у овај процес најширу јавност.
- 1.2. Тужилаштво за организовани криминал подигло је, након активности Независне комисије за истраживање убиства Славка Ћурувије, оптужницу против четворице бивших припадника Ресора државне безбедности.

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

- 2.1. Својим поступањем и указивањем на мањкавости у медијској регулативи, Заштитник грађана је утицао да се донесе сет медијских закона и отклоне мањкавости на које је указао у претходном извештајном периоду.
- 2.2. Својим поступањем, Заштитник грађана је подстакао државне органе да у већој мери контролишу поштовање Закона о јавном информисању приликом извештавања медија.

¹⁸⁹ „Службени гласник РС“, број 83/14.

¹⁹⁰ Видети више на: <http://www.kultura.gov.rs/cyr/dokumenti/javne-rasprave>.

2.3. Заштитник грађана је својим медијским иступима подигао свест о штетности „таблоидизације“ медија, државе и друштва, те пружио ослонац независном и објективном истраживачком раду новинара и редакција.

2.4. Заштитник грађана својим иступањима подстакао јачање свести о вези између заштите основних људских и грађанских права и медијских слобода, указао на озбиљне претње тим слободама које су последица злоупотребе медија, као и на потребу да друштво посвети значајнију пажњу тим питањима.

2.5. Заштитник грађана је у 2014. години у овом ресору примио 8 притужби у којима су подносиоци указивали на 7 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 14 предмета примљених у 2014. и ранијих година. У току 2014. године, 2 поступка су окончана упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Не постоји адекватна контрола рада медија од стране државних органа, како би медији у програмима које приказују више водили рачуна о заштити малолетника и поштовању достојанства личности.

3.2. Због садржаја које објављују, медији су изложени притисцима, а новинари и физичким нападима.¹⁹¹

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

4.1. У овом ресору нема неспроведених препорука или других аката Заштитника грађана.

5. Образложење

Сетом медијских закона - Закона о јавном информисању и медијима, Закона о електронским медијима и Закона о јавним медијским сервисима - предвиђено је да се поступак приватизације медија заврши до 1. 7. 2015. године; дефинисан је јавни интерес у области јавног информисања; створене законске претпоставке за слободан развој независних, професионалних медија и медијског система који треба да омогући да задовољи најшире потребе грађана, без дискриминације.

Наведеним законима уређује се рад јавних медијских сервиса РТС и РТВ, прецизира обавеза њиховог рада на начелима истинитог, непристрасног, потпуног и благовременог информисања, забрана цензуре, поштовање људских права и финансирање из буџета до 2016. године. Поред тога, њима се регулише положај уредника, заштита права новинара и подстицање новинарског удруживања, затим транспарентност власништва у медијима, успостављање Регистра медија и заштита медијског плурализма кроз спречавање недозвољеног обједињавања у области јавног информисања.

Министарство културе и информисања припремило је Нацрт закона о култури на основу мишљења стручне и опште јавности којој је омогућено да изнесе своје ставове о овом законском тексту.

Министарство културе и информисања покренуло је јавне расправе о Нацрту закона о архивској грађи и архивској служби, Нацрту закона о изменама и допунама закона о библиотечко-информационој делатности, Нацрту закона о изменама и допунама закона о обавезном примерку публикација и Нацрту закона о изменама и допунама

¹⁹¹ За више детаља погледати сегмент Извештаја: Медији.

закона о старој и реткој библиотечкој грађи чиме је стручној и општој јавности омогућено да изнесе ставове о овим законским текстовима.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Преко годину дана без потребног документа због несавесности удружења и пасивности Министарства

Преко годину дана без потребног документа због несавесности удружења и пасивности Министарства чланица Удружења научних и стручних преводилаца Србије дуже од годину дана није могла да оствари своја права из пензијског и инвалидског осигурања из разлога што њено матично Удружење нема статус репрезентативног удружења у култури, а удружења која имају тај статус, нису извршила своју законску обавезу и преузела документа, евиденцију и архиву како би могла да издају неопходна уверења. Са друге стране, Министарство културе није обезбедило надзор над начином на који репрезентативна удружења врше овлашћење које им је поверено, нити је предузело мере да притужиља не трпи штетне последице нерешених статусних питања и неправилног рада удружења.

Након покренутог поступка контроле органа управе, Министарство је обезбедило да репрезентативно удружење преузме предмете, евиденцију и архиву и изда јој потребно уверења неопходно за остваривање права из ПИО, а поступак пред Заштитником грађана је обустављен.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. Регулаторно тело за електронске медије треба да се стара о заштити малолетника и поштовању достојанства личности у програмима који се приказују посредством радија и телевизије и да предузима законом предвиђене мере према емитерима који не поступају у складу са законом.

МЕДИЈИ И ЉУДСКА И ГРАЂАНСКА ПРАВА

ПОШТОВАЊЕ ПРАВА ГРАЂАНА У МЕДИЈИМА

Током прошле године Народна скупштина је донела нови сет медијских закона којим је предвиђено да се поступак приватизације медија заврши до 1. 7. 2015. Године и дефинисан јавни интерес у области јавног информисања. Тиме је направљен важан корак ка стварању услова за јачање слободе јавне речи и слободе медија, као и за боље и доследније поштовање права грађана. Свакако најзначајнији део нове регулативе тиче се начина на који ће убудуће моћи да буду ангажована средства из општинских, градских, покрајинског и републичког буџета за медије.

Насупрот досадашњој пракси која је омогућавала локалним и републичким органима јавне власти да директно финансирају медије чија је уређивачка политика по њиховој вољи, уводи се пракса пројектног финансирања медијских садржаја. Законом о медијима је дефинисан јавни интерес, а новац из буџета се може употребити само за пројектно финансирање тог интереса. О додељивању средстава за пројекте треба да одлучују независне комисије, а не сами органи јавне власти.

Овакав приступ у регулаторном смислу отвара јасан простор за органе јавне власти да снажно подрже медијске садржаје који су у јавном интересу и тако допринесу смањивању свеприсутних таблоидних садржаја, шунда и кича у српским медијима. Тиме се истовремено стварају услови за боље и успешније остваривање права грађана

на објективно, тачно и брзо информисање о темама које су у њиховом интересу, а смањује простор за злоупотребе од стране органа јавне власти.

Иако веома битан корак, само доношење сета нових медијских закона ни из далека није довољно да би се превазишли огромни проблеми са којима се медији суочавају. У пракси ствари још нису почеле да се мењају, а све оцене из извештаја Заштитника грађана за прошлу годину и даље су актуелне. Нарочито забрињава чињеница да се све више медија у анкетама које спроводе медијска удружења, али и јавно, жали да су, због садржаја које објављују, изложени притисцима.

Постала је уобичајена пракса да се носиоци јавних функција, укључујући и оне највише, одлучују да лично и јавно оптужују медије да раде против њих или да су страни плаћеници који раде против интереса државе. Са становишта медијских слобода, једини релевантан критеријум треба да буду саме чињенице које медији објављују. Уколико, пак, постоје неке незаконите радње којима се медији користе у пословању, задатак органа јавне власти је да такве радње процесуирају на законом предвиђен начин.

Органи јавне власти, дакле, треба да се брину о спровођењу закона и да санкционишу незаконитости које утврде. Иницирање кампања против појединих медија да су „страни плаћеници“ или „плаћеници тајкуна“ је манир из прошлих времена који је требало увелико да буде превазиђен. Овакав приступ појединих носилаца јавних функција је, на жалост, подстакао поједине медије да се и они у укључе у кампање против колега из других медија, што код грађана само појачава конфузију.

Упркос томе што се ситуација у погледу поштовања основних права грађана о чијим проблемима и судбинама медији извештавају поправља, и даље се догађа да они буду излагани непријатностима или чак да буде доведена у питање њихова безбедност. Тако је ТВ Пинк 27. новембра прошле године објавила интервју са мајком која је оптужила супруга за обљубу њихове кћерке. Откривен је идентитет мајке (фотографија, име и презиме, град у коме живи).

Медијска удружења су са правом реаговала и оценила да су прекршени Кодекс о понашању емитера, као и Закон о јавном информисању.

Медији су обавезни да штите физичко и ментално достојанство особе која је у питању, наведено је у Кодексу. Осим тога, малолетно лице мора бити заштићено од експлицитног појављивања у јавности“. У члану 80. Закона о Јавном информисању и медијима наведено је да се малолетник „не сме учинити препознатљивим у информацији која може да повреди његово право или интерес“.

На жалост, настављени су и притисци, па и физички напади на новинаре. Свакако најдрастичнији случај је пребијање новинара агенције „Фонет“ Давора Пашалића, који је претучен 3. јула прошле године у близини свог стана. Пашалића су претукла у два наврата у кратком временском размаку тројица младића који су му тражили новац, али су га такође називали усташом. Министарство унутрашњих послова је најавило формирање посебног тима за истрагу овог случаја, али конкретних резултата још нема.

Пример оштрих претњи новинарима је дописница Радио телевизије Србије Драгана Сотировски која је изложена претњама пословодства и синдикалног руководства Специјалне болнице „Сокобања“, о чијем је раду извештавала. Драгана Сотировски каже да притиске и уцене из болнице „Сокобања“ трпи још од новембра 2013. године и да јој је претила и директорка болнице др Љиљана Исаковић. Она је, иначе,

извештавала о прекршајним пријавама које су против директорке поднели неки од запослених.

За остваривање права грађана од огромног је значаја да новинари буду физички без бедни, али и да институције о чијем раду извештавају не врше притисак на њих. Случај Драгане Сотировски важан је и због заштите узбуњивача, будући да су кривичне пријаве против ње поднели запослени у болници чији је директор. Реч је, дакле, о узбуњивачима који се не могу осећати сигурним уколико је директорка у могућности да прети новинарима.

Права новинара, а тиме и права грађана, покушавају да ограниче и институције које располажу подацима од јавног интереса. Тако је Агенција за привредне регистре (АПР) увела обавезу регистровања корисника, а нарочито новинара-истраживача, који претражују њене архиве. Новинарска удружења оштро су се успротивила оваквој одлуци, сматрајући да се њоме ограничава истраживачко новинарство. АПР је након тога кориговала правило које је увела, што је за похвалу.

Најдрастичнији случај нарушавања приватности у минулом периоду су објављивање порнографских снимака на којима је, наводно, Вања Ћаловић из Мреже за афирмацију невладиног сектора Црне Горе. Снимке је објавио таблоид „Информер“. Објављивање оваквих садржаја у медијима није прихватљиво и представља објективну претњу по права грађана и њихову приватност. Охрабрује чињеница да овакве случајеве прати оштра реакција новинарских организација и удружења, чиме на значају добија саморегулација.

ЉУДСКА ПРАВА У ОЧИМА МЕДИЈА

Теме у којима област људских права заузима значајно место у српским медијима су и током 2014. године биле у значајном проценту обојене сензационалистичким приступом. Попут текстова из ранијих година, медијски садржаји су пуни увредљивих наслова, непотребних детаља насиља, непримереног врећања и немилосрдних оптужби политичких опонената, зачињених коментарима корисника друштвених мрежа, који подгревају непрекидну тензију у друштву.

У атмосфери противничких навијачких група, новински текстови не ретко хапсе без пресуде, пресућују на основу здраворазумске процене, или дежурних, по правилу полицијских извора информација. Негативне последице таквог приступа на права грађана је често теже отклањати него последице које настају због грешака органа јавне власти, будући да у односу на медије нису могуће, нити допуштене непосредне интервенције контролних и других органа.

Посебно рањиве групе, попут особе са инвалидитетом, припадници националних мањина (нарочито Роми), жене, деца, лица лишена слободе (нарочито психијатријски болесници), избегли и расељени, азиланти и ирегуларни мигранти, ЛГБТИ грађани, у већини медија се прате у оквиру конкретних, најчешће сензационалистичких догађаја, а не као сталне теме или рубрике.

Стиче се утисак да се проблеми и потребе ових група сагледавају у интервалу од сажаљења до потпуне стигматизације, без задирања у узроке настанка и могућа решења. То се види из следећих примера :

Кампање за лечење оболелих: У позитивном контексту су видљиви текстови о особама са инвалидитетом и деци са здравственим проблемима у којима се веома често тражи новчана помоћ за лечење и они најчешће имају широк одјек. Државне институције се у оваквим случајевима по правилу оптужују за немар и незаинтересованост, а грађани и

појединци се позивају на самоорганизовање у прикупљању новчаних средстава. Као што су позивали грађане да подрже акције за лечење, тако медији и јавно пресуђују у случајевима наводних проневера фондова за лечење. Уместо да буде иницијатор, у протеклом периоду у случајевима лечења оболелих којима су потребна додатна материјална средства, присуство државних органа одликовало је дефанзиван и немоћан став.

Деца у очима медија: По броју текстова који се баве најмлађом популацијом стиче се утисак да се овој теми придаје посебна пажња, међутим, и у овом сегменту преовлађују догађаји који бомбастично звуче, трају пар дана, а онда их замени следећи, по правилу, још трагичнији догађај. Међу негативним појавама у 2014. години се истичу међувршачко насиље и насиље над децом, положај малолетних преступника, педофилија и случајеви инцеста, немогућност школовања најсиромашнијих. Објављују се фотографије унесрећене деце потписане именом и презименом, не поштује се право на заштиту идентитета, на које би у случајевима деце жртва требало да се обрати посебна пажња.

Најтрагичнији догађај је свакако страдање седморо деце у одвојеним случајевима пожара у нехигијенским насељима у Новом Београду, Малом Риту код Панчева и Доњем Милановцу. Медији већ у насловима на првим странама наводе да су настрадала деца ромског порекла, у понеким се у тексту „изгрде“ родитељи за немар или пак зачуде у каквим условима одрастају.

Позитивни примери нарочито успешних ђака или носиоца медаља са светских такмичења налазе се на последњим странама штампаних медија. Овакви примери не изазивају посебне коментаре и стиче се утисак да је за успех посебно талентоване деце заслужна искључиво породица, док читав низ образовно-васпитних установа остаје невидљив у њиховом развоју, па и успеху.

Видљива сегрегација ромске популације: Припадници националних мањина, посебно Роми, у текстовима се појављују као потенцијални извор сталних проблема: „невидљива лица“, континуирана расељавања, без образовања, посла а масовни корисници социјалне помоћи. У коментарима читалаца често се означавају као неко ко је неправедно привилегован у држави за разлику од осталих грађана. На жалост, постоје и ТВ емисије у којима се препричавају вицеви о Ромима, у којима се кроз недуховите имитације ромског језика карикира живот ове популације, по правилу на ивици закона. Неслане шале на рачун мањине објашњавају се зачикивањем, безазленог карактера. Регулаторна тела која су дужна да реагују у оваквим случајевима не оглашавају се у довољној мери.

Предрасуде сеју страх од психијатријских болесника: Текстови о психијатријским болесницима су примери пуни предрасуда и незнања, најчешће се појављују у негативном контексту, приликом објашњења узорка свирепих убистава. У њима се могу пронаћи подаци о дијагнози убице, колико дуго је особа лечена, о хоспитализацији и терапији. Наслови без резерве упућују да је убиство извршио психијатријски болесник, као да је то нешто што се само по себи подразумева.

Здравствени радници, који се баве овом тематиком и са стручног становишта треба да објашњавају праву природу психијатријске болести, веома мало су видљиви у медијима.

Непожељни азиланти и ирегуларни мигранти у нашем крају: Азиланти и ирегуларни мигранти се такође појављују у негативном контексту. Велики простор у медијима посвећен је страховањима становништва за свој живот и имовину у близини центара у

којима су смештени мигранти, док ставови надлежних институција (Комесаријат, МУП) нису довољно присутни у јавном дискурсу.

Невидљива ЛГБТИ популација: Текстови о ЛГБТИ популацији „експлодирају“ пред најаву и одржавање Параде поносе, а онда утихну до следеће године. Стиче се утисак да су медији више заинтересовани за то ко од политичких страна подржава и ко ће се евентуално појавити на Паради, него што су заинтересовани за проблеме ЛГБТИ популације и њихову видљивост у јавности. Канцеларија за људска и мањинска права, када је ова тема у питању, оглашава се најчешће приликом најаве Параде или протоколарних посета ЛГБТ удружења.

Породично насиље, све присутнији образац убиство-самоубиство: Посебна пажња указује се случајевима породичног насиља. Медији најчешће преносе полицијске извештаје о самом чину насиља. Број убијених жена у 2014. години нижи је у односу на 2013. годину (не ретко се спомиње како је „само“ 25 жена убијено, наспрам 45 у односу на претходну годину). Мали број медија поклања пажњу дубљој анализи узрока и последица оваквог насиља и анализи мера које органи јавне власти и друштво у целини предузимају како би зауставили његов растући тренд.

У медијским текстовима се као оправдање наводи тешка материјална ситуација у којој се налазе надлежне службе, да центри за социјални рад немају довољно људи ни средстава, да полицијске станице немају прецизне информације о поступцима насилника, а судови да немају довољно доказа да насилника осуде. Модел „сигурне куће“, који је требало да буде скромни допринос једне невладине организације за збрињавање унесрећених жена и деце, у медијима је постао доминантан модел за санирање породичног насиља.

Проституција – одговорност жена: У 2014. години у медијима се појавило више прича о тзв. елитној проституцији, у којима се спекулисало, али и јавно наводила имена потенцијалних проститутки. Тако су крајем године у једној од прича о приведеним девојкама због наводних оптужби за проституцију, објављене слике нагих девојака потписане именима и презименима, не ретко у подсмешљивом тону, пуних детаља о породицама из којих потичу, образовању, сведочењима познаника. Како је наведено, њихове муштерије били су политичари и остале јавне личности. С друге стране, организатор послова проституције, макро, који је такође приведен у полицију, представљен је иницијалима, у медијима је приказан затамњене фотографије и јавност до сада није упозната са основним информацијама о човеку који је наводно зарађивао на организовању проституције младих девојака и, што је не мање важно, узимао око педесет процената од „профита“. Како се макро у криминологији сматра најодговорнијом особом у организовању ланца трговине људима, то би јавност требало најпре да буде упозната са његовом улогом. Уколико су и политичари користили услуге проститутки, тек би онда јавност требало да буде заинтересована, јер то открива да се и они баве недозвољеним радњама. О свему овоме нема информација, али има о девојкама, чије су фотографије јавности изложене попут робе у излогу.

Иако су овај случај многи објашњавали патријархалним становиштем (зна се ко одређује кривицу, а ко слуша), родном неравноправношћу (у „бизнису“ мушкарац зарађује, жена ради), он показује да појединци и групе остају заштићени у медијима, док су жене, које су практично жртве, изложене јавној порузи.

Општу слику медијског извештавања о људским правима карактеришу краткорочна, „инстант“ интересовања оптерећена предрасудама. Институције и надлежни органи веома често одају утисак да су немоћни да се ухвате у коштац са проблемима, наводећи

као оправдање финансијске и организационе разлоге. Слика урушених институција у медијима је нешто што се подразумева.

ОМЛАДИНА И СПОРТ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

- 1.1. Донет је Закон о спречавању допинга у спорту.¹⁹²
- 1.2. Министарство омладине и спорта припремило је коначан текст Предлога националне стратегије за младе за период од 2015. до 2025. године.¹⁹³
- 1.3. У току је рад на изменама и допунама Закона о младима.¹⁹⁴
- 1.4. Припремљен је Модел протокола за заштиту деце и младих од насиља у спортским и рекреативним активностима.¹⁹⁵

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

- 2.1. Упућивањем Мишљења Министарству омладине и спорта Заштитник грађана је указао на потребу да се унапреди конкурсни поступак за избор чланова Савета за младе.
- 2.2. Заштитник грађана је у 2014. години у овом ресору примио 15 притужби у којима су подносиоци указивали на 15 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 11 предмета примљених у 2014. и ранијих година.

3. Мањкавости на државном нивоу

- 3.1. Област уговарања између спортских клубова/организација са малолетним спортистима није уређена, на штету деце-спортиста као економски неупоредиво слабије стране.
- 3.2. Целовит програм запошљавања, подстицања образовања и стручног усавршавања младих није донет, и поред тога што је стопа незапослености међу младима у Србији једна од највиших у Европи (преко 50% младих је незапослено, а 60% младих је незапослено у дужем временском периоду)¹⁹⁶ и они представљају групу становништва која је највише погођена немогућношћу проналажења посла.¹⁹⁷
- 3.3. Младе особе које нису на редовном школовању, нису запослене и живе са примарним породицама које нису корисници социјалне помоћи, не могу остварити право на здравствено осигурање на терет средстава Републичког фонда за здравствено осигурање, иако је реч о популацији која захтева појачану пажњу здравственог система, посебно у области менталног и репродуктивног здравља.

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

¹⁹² «Службени гласник РС», број 111/14.

¹⁹³ Видети више на: www.mos.gov.rs.

¹⁹⁴ Видети више на: www.mos.gov.rs.

¹⁹⁵ За више детаља погледати сегмент Извештаја: Права детета.

¹⁹⁶ Видет више на: <http://www.europa.rs/en/mediji/najnovije-vesti/4346/EU+shares+experience+with+Serbia+on+combating+youth+unemployment.html>.

¹⁹⁷ Највише незапослених особа су младе особе између 24 и 29 година. У новембру 2014. било их је 97.713. Према: Национална служба за запошљавање, Месечни статистички билтен за новембар 2014. године, бр. 147, доступно на http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/3/3041_bilten_nsz_novembar_2014.pdf.

4.1. Није поступљено по предлогу за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину:

- да **Министарство омладине и спорта** измени и допуни Закон о спорту и уреди област уговарања између спортских клубова/организација и малолетних спортиста.

5. Образложење

Основни разлог за доношење новог Закона о спречавању допинга у спорту био је да се начин правног уређивања ове материје у Републици Србији унапреди и усклади са променама које су током протеклих девет година извршене у међународним документима који се односе на спречавање допинга у спорту. Пошто Међународна конвенција против допинга у спорту упућује на јединствену примену основних одредби Светског антидопинг кодекса у свим државама потписницама Конвенције, међу којима се налази и Република Србија, а пошто је Светски антидопинг кодекс у протеклом периоду садржински значајно измењен и допуњен тако да од 1.1.2015. године на снагу ступа велики број нових правила из тог Кодекса, српски законодавац донео је нови Закон, усклађен са решењима из Кодекса, како би испунио своје међународне правне обавезе а који на свеобухватан и систематичан начин уређује мере и активности за спречавање допинга у спорту. Радна група за израду Националне стратегије за младе за период од 2015. до 2025. године, уобличила је финални текст Предлога националне стратегије за младе 2015-2025, након обављене јавне расправе и узимајући у обзир све пристигле коментаре удружења, појединаца и међународних партнера.

Министарство омладине и спорта започело је процес измена и допуна Закона о младима. У том циљу Министарство је удружењима младих, удружењима за младе и њиховим савезима, као и канцеларијама за младе упутило позив да дају своје сугестије и предлоге и да учествују у процесу измена и допуна Закона. Министарство је позвало све заинтересоване који нису у могућности да присуствују округлим столовима да своје коментаре доставе попуњавањем упитника на вебсајту Министарства, како би у процес измена и допуна Закона укључило ширу јавност, утврдило недостатке постојећег Закона о младима и започело процес унапређења законодавне регулативе.

Имајући у виду да је вршећи своју контролну функцију, Заштитник грађана утврдио да конкурсни поступак за избор чланова у Савету за младе није довољно транспарентан, Заштитник грађана је Министарству омладине и спорта упутио Мишљење да је активно учешће младих у раду Савета за младе значајан механизам партиципације младих особа у креирању и спровођењу омладинске политике, те да је неопходно да што већем броју младих буду доступне не само информације о активностима Савета, већ и могућност да у његовом раду учествују. Заштитник грађана је указао да би се учешће младих у раду Савета унапредило одговарајућим мерама Министарства омладине и спорта којима би се обезбедило да мандат чланова у Савету за младе буде временски ограничен, да све информације у вези са радом Савета за младе, а нарочито јавни позиви за учешће у раду овог тела, односно предлагање кандидата за чланство у њему, буду транспарентне и доступне најширем кругу младих особа и да се продужи рок за подношење пријава на јавни позив за избор у Савету за младе.

Упућујући препоруке Градској управи Лозница¹⁹⁸, Заштитник грађана указао је на потребу подстицања женског спорта и обавезе јединица локалне самоуправе да бављење спортом жена, деце и младих поставе као један од приоритета приликом опредељивања средстава из буџета, за област спорта.

Здравствена угроженост младих је у порасту, а најчешћи фактори ризика су све већа злоупотреба дувана, алкохола, психоактивних супстанци, повећање броја повреда, укључујући и оне настале услед злостављања. Ментално здравље младих је лоше, па се уочава пораст стопе поремећаја понашања, болести зависности, депресије и самоубиства. Репродуктивно здравље младих карактерише ниска стопа контрацептивне заштите и пораст сексуално преносивих инфекција.¹⁹⁹ Чување и унапређивање здравља младих, смањивање ризика по здравље и броја најчешћих поремећаја здравља су општи стратешки циљеви Републике Србије.²⁰⁰ Стога је потребно да се овој посебно осетљивој групи посвети посебна пажња са здравственог аспекта.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Школовање младих зависи и од ефикасности правосудних органа

Младић стар 25 година је напустио школовање јер, ни поред правноснажне и извршне судске одлуке, не може да оствари право на родитељско издржавање, а због лоше материјалне и социјалне ситуације не може да плаћа школарину на факултету. Судска одлука остала је неизвршена, а обвезник давања издржавања – иако оглашен кривим за кривично дело недавање издржавања – своју обавезу није испунио. Последице неефикасности државних органа да спроводе сопствене одлуке и санкционишу недозвољено понашање, у овом случају, рефлектовале су се и на образовање младе особе, која је – остајући без средстава због несавесности родитеља – остала и без подршке друштва чији је интерес да повећа број младих са високим образовањем и различите форме стручног оспособљавања и усавршавања младих.

Млада особа без здравственог осигурања

Девојка стара 19 година, после завршене средње школе, безуспешно покушава да нађе посао. Како није на редовном школовању, није запослена, живи са родитељима и не припада групи социјално угрожених грађана, одјављена је са здравственог осигурања. Из тог разлога, морала је да прекине лечење у установи за ментално здравље деце и младих, јер породица није у могућности да плаћа допринос за укључење у обавезно здравствено осигурање, нити здравствене услуге. У Републичком фонду за здравствено осигурање саветована је да промени место пребивалишта како би, фиктивно, испунила услов за стицање својство социјално угроженог лица. Заштитник грађана, у вези ове и других притужби које се односе на здравствено осигурање грађана, води поступак контроле законитости и правилности рада више органа управе.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство омладине и

¹⁹⁸ За више детаља погледати сегмент Извештаја: Родна равноправност и права ЛГБТ особа.

¹⁹⁹ Стратегија развоја здравља младих у Републици Србији, „Службени гласник РС”, број 104/06.

²⁰⁰ Национална стратегија за младе, „Службени гласник РС”, број 55/08.

спорта и Национална служба за запошљавање треба да донесу целовите програме за запошљавање, образовање и стручно оспособљавање младих.

2. **Министарство омладине и спорта** треба да измени и допуни Закон о спорту и уреди област уговарања између спортских клубова/организација и малолетних спортиста.

3. **Министарство омладине и спорта** треба да унапреди транспарентност јавних позива и конкурса.

4. **Министарство здравља** треба да размотри могућност да се младе особе, као посебно осетљива популација, здравствено осигуравају као чланови породице осигураника, односно на терет буџета Републике Србије, када се не могу осигурати по другим основима.

2.7. РЕСОР ЗДРАВЉА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Донет је Закон о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства.²⁰¹

1.2. Донет је Закон о изменама Закона о здравственој заштити.²⁰²

1.3. Донет је Закон о изменама Закона о здравственом осигурању.²⁰³

1.4. Влада је донела Одлуку о отварању буџетског фонда за лечење обољења, стања или повреда које се не могу успешно лечити у Републици Србији.²⁰⁴

1.5. Министарство здравља формирало је тим координатора за унапређење система здравствене заштите који ће бити задужени за унапређење одређених области у систему здравствене заштите - офталмологије, ортопедије, радиологије, кардиологије и лекова и медицинских средстава.²⁰⁵

1.6. Републички фонд за здравствено осигурање оформио је Канцеларију за сарадњу са удружењима пацијената и особа са инвалидитетом.²⁰⁶

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Иницијатива Заштитника грађана да се одложи замена постојећих исправа о здравственом осигурању и формално је прихваћена, усвајањем Закона о изменама Закона о здравственом осигурању, чиме је грађанима уштеђено око 30 милиона евра.

2.2. Заштитник грађана препоручио је Министарству здравља да измени и допуни Правилник о начину поступања по приговору, обрасцу и садржају записника и извештаја саветника за заштиту права пацијената.²⁰⁷

2.3. Након што је Заштитник грађана упутио препоруку, Дом здравља Рума обуставио је наплату узорковања крви вакутајнер системом.²⁰⁸

²⁰¹ „Службени гласник РС“, бр. 123/14.

²⁰² „Службени гласник РС“, бр. 93/14.

²⁰³ „Службени гласник РС“, бр. 107/05, 109/05, 57/11, 110/12, 119/12, 99/14, 123/14 и 126/14.

²⁰⁴ „Службени гласник РС“, бр. 92/14, 122/14 и 131/14.

²⁰⁵ Доступно на: www.zdravlje.gov.rs/showelement.php?id=7626.

²⁰⁶ Доступно на: www.rfzo.rs/index.php/aktuelnosti/vesti-arhiva-2014.

²⁰⁷ Доступно на: www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/3269-2014-04-14-12-05-30.

²⁰⁸ Доступно на: www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/3363-2014-06-22-10-30-54.

2.4. Заштитник грађана препоручио је Министарству здравља да у будућем раду поступа по пријавама грађана законито, правовремено, ефикасно, правилно и савесно.²⁰⁹

2.5. Заштитник грађана је допринео подизању капацитета механизма за заштиту права пацијената превентивним деловањем, кроз спровођење обука саветника за заштиту права пацијената и чланова локалних савета за здравље из 98 јединица локалне самоуправе.

2.6. Заштитник грађана допринео је повећању свести и ширењу знања о правима пацијената, са посебним акцентом на здравствену заштиту припадника ромске националне мањине, кроз обуке женских ромских организација.

2.7. Заштитник грађана је у 2014. години у овом ресору примио 136 притужби у којима су подносиоци указивали на 154 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 121 предмета примљених у 2014. и ранијих година. Од укупно 33 поступака који су вођени, 2 (6.06%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио 8 препорука, од којих је прихваћено 5 (62.5%), неизвршено 1 (12.5%), а у року за извршење 2. На основу броја утврђених (8) и отклоњених (7) пропуста, ефикасност у овом ресору је 87.5%

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Због несавесности обвезника доприноса – послодаваца и недовољно ефикасног механизма сарадње и размене информација између надлежних органа, право на здравствено осигурање и здравствену заштиту великог броја запослених и чланова њихових породица у овом тренутку није заштићено и поред постојања уставних јемстава.

3.2. Механизми заштите права установљени Законом о правима пацијената²¹⁰, пре свега саветници за заштиту права пацијената, у највећем броју локалних самоуправа немају адекватне услове за рад.

3.3. Није донет Закон о изменама и допунама Закона о здравственој заштити²¹¹, на основу којег би се уредило питање обављања допунског рада у здравственим установама.

3.4. Због слабости у начину спровођења Закона о јавним набавкама, купљени медицински материјал и опрема понекад буду лошег квалитета, стижу касно и изазивају велике накнадне трошкове, што је у супротности са интересима здравља пацијената и начелом највишег могућег стандарда здравствене заштите.²¹²

3.5. Грађани и даље трпе штету због неадекватне организације рада у појединим здравственим установама. Нису сасвим превазиђени проблеми који се односе на листе чекања и заказивање дијагностичких и специјалистичко-консултативних прегледа у прописаном року.

3.6. Посебан проблем представља пракса здравствених установа да се заказивање лекарских прегледа за наредни месец врши само у току једног дана у текућем месецу, чиме се крши загарантовано право пацијената на доступност здравствене заштите.

²⁰⁹ Доступно на: www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/3413-2014-07-29-09-49-57.

²¹⁰ „Службени гласник РС”, број 45/13.

²¹¹ Доступно на: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/5076-13.pdf.

²¹² Доступно на: www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/2011-12-25-10-13-14/3635-2014-12-26-15-12-18.

3.7. Као и претходних година, положај запослених у здравству оптерећен је проблемима. Перцепција корупције је изузетно висока. Номиналне плате су несразмерно ниске, а стварна примања привилегованих појединаца су нетранспарентно увећана вишеструким ангажовањима која превазилазе физичке могућности било ког човека.

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

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину:

- да **Републички фонд за здравствено осигурање** (надаље: РФЗО) и **Пореска управа** ажурно поступају и ефикасно сарађују ради обезбеђења благовремене уплате доприноса за здравствено осигурање од стране послодавца и других обвезника уплате доприноса.
- да **Пореска управа** започне са применом законом прописаних мера према несавесним послодавцима/обвезницима уплате доприноса за здравствено осигурање.
- да **Министарство здравља и РФЗО** разјасне природу (обавезујућу или необавезујућу) правила садржаних у протоколима за лечење и правилницима који лекаре обавезују да поштују процедуре и користе лекове/средства чак и када у сматрају да нису примерена здравственим потребама конкретног пацијента.
- да **РФЗО и Министарство здравља**, вршењем инспекцијског надзора, обезбеде да медицинске установе поштују закон и издају прописане потврде пацијентима у случају да нису у могућности да пруже здравствену услугу на одговарајући начин и/или у примереном року.
- да се сасвим отклоне узроци за листе чекања.
- да **Министарство здравља** надзире ефикасну заштиту права пацијената и несметано функционисање новоформираних механизма заштите, у складу са Законом о правима пацијената.
- да **Министарство здравља и РФЗО** обезбеде бољу информисаност пацијената о њиховим правима из здравственог осигурања и здравствене заштите.
- да **Министарство здравља** обезбеди да здравствене установе свој рад организују на начин који у највећој мери поштује пацијентово време и његово право на доступну и квалитетну здравствену заштиту.

4.2. Министарство здравља није поступило по препорукама Заштитника грађана да измени обрасце прописане Законом о правима пацијената, како би се обезбедило ефикасно и целовито извештавање саветника за заштиту права пацијената и Савета за здравље.

5. Образложење

Доношењем Закона о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства створени су услови да се здравствена документација и евиденције у области здравства воде на јединствен начин у здравственим установама, приватној пракси и другом правном лицу које обавља здравствену делатност у складу са законом, а све у циљу унапређења процеса лечења и омогућавања да се гарантована права пацијената остварују у што је могуће већој мери. Подаци документовани и евидентирани на начин прописан законом основ су за функционисање интегрисаног здравственог информационог система и тако прикупљени биће на располагању свим здравственим

радницима и здравственим сарадницима, у складу са законом. Прикупљање и обрада података у вези са здравственим стањем становништва услов су за рационалније коришћење свих расположивих ресурса у систему здравствене заштите.

Изменама Закона о здравственој заштити, омогућено је одобравање специјализација и ужих специјализација и незапосленим здравственим радницима са високим образовањем, чиме је дат допринос превазилажењу проблема мањка лекара одговарајућих специјализација али и ангажовању здравствених радника који имају потешкоћа у проналаску одговарајућег запослења у струци.

На основу Одлуке Уставног суда²¹³, одредбе Закона о здравственом осигурању, на основу којих је овера исправе о здравственом осигурању условљавана претходним извршењем избора изабраног лекара, проглашене су неуставним и стављене су ван снаге.

Још једном од измена Закона о здравственом осигурању, замена исправе о осигурању, као и посебне исправе за коришћење здравствене заштите здравственом картицом, одложена је до 31. децембра 2016. године чиме је иницијатива Заштитника грађана и формално усвојена. Заштитник грађана је, сматрајући да постоје права грађана из здравственог осигурања, која су или неостварена или непотпуно остварена, а чије поштовање је много прече од замене постојећих исправа о здравственом осигурању пластичним здравственим картицама чије би издавање грађани требало да плате износом од по 500,00 динара, покренуо иницијативу да се овај проблем институционално реши, што је окончано усвајањем измена Закона и одлагањем обавезе замене.

Заштитник грађана утврдио је да је здравствена инспекција Министарства здравља начинила пропуст у раду тиме што је, пропустивши да благовремено преиспита све наводе из пријаве грађанина на незаконит рад здравствене установе и учинивши то тек након што је Заштитник грађана покренуо поступак контроле рада тог органа, допринела наступању застарелости покретања и вођења прекршајног поступка.

Заштитник грађана је допринео повећању свести и ширењу знања о правима пацијената, са посебним акцентом на здравствену заштиту припадника ромске националне мањине, кроз обуке 18 чланица 10 женских ромских организација.

Ради обезбеђивања додатних средстава за лечење обољења, стања или повреда, као и лечења оболелих од одређених врста ретких болести које су излечиве а које се не могу успешно лечити у Републици Србији и за које РФЗО не може да обезбеди довољан износ средстава за лечење од уплате доприноса за обавезно здравствено осигурање и из других извора финансирања у складу са законом, отворен је Буџетски фонд за лечење обољења, стања или повреда које се не могу успешно лечити у Републици Србији.

РФЗО оформио је Канцеларију за сарадњу са удружењима пацијената и особа са инвалидитетом, са циљем остваривања континуиране сарадње са удружењима пацијената и заједничког превазилажења проблема са којима се пацијенти суочавају, што свакако доприноси повећању квалитета система здравствене заштите.

Налазећи да начин евидентирања и извештавања саветника за заштиту права пацијената и Савета за здравље у јединицама локалне самоуправе не обезбеђује прикупљање оних информација које би биле довољан основ за доношење

²¹³ „Службени гласник РС“, број 126/14.

аргументованих закључака о остваривању права пацијената, Заштитник грађана је Министарству здравља упутио мишљење са препорукама да се постојећи обрасци измене у складу са предложеним моделима. Након упућивања овог мишљења, Заштитник грађана је, у циљу суштинског поступања у складу са датим препорукама, спровео обуке саветника за заштиту права пацијената и чланова локалних савета за здравље из 98 општина и градова. Наставак ових обука планиран је и у првој половини 2015. године.

Унапређење јавних набавки у здравственим установама у интересу здравља пацијената ће, на иницијативу Заштитника грађана, у наредном периоду бити један од приоритета Министарства здравља и Управе за јавне набавке, а на ближу сарадњу ће бити позвани и други државни органи и тела, укључујући Министарство унутрашњих послова и Комисију за заштиту права понуђача.

Проблеми грађана који се односе на остваривање права из обавезног здравственог осигурања остали су готово непромењени у односу на претходни извештајни период: сарадња између надлежних органа је недовољно ефикасна, грађани трпе последице несавесности обвезника уплате доприноса за обавезно здравствено осигурање. Значајно је повећање броја притужби чији је предмет утврђивање основа осигурања.

Упркос ранијим упозорењима Заштитника грађана која се односе на могућности злоупотреба допунског рада у здравственим установама, Предлог закона о изменама и допунама Закона о здравственој заштити²¹⁴, којим би се правилно и законито уредило спровођење допунског рада у здравственим установама, повучен је из процедуре.

У извештајном периоду настављена је пракса немогућности или отежаног заказивања потребних лекарских прегледа у здравственим установама, дуге листе чекања, несташица лекова и медицинских средстава, некоректан однос здравствених радника и недовољно ангажовање здравствених радника да пацијенте информишу о њиховим правима и поступку остваривања и заштите тих права.

И даље постоји пракса здравствених установа да се заказивање лекарских прегледа за наредни месец врши само у току једног дана у текућем месецу чиме се крши загарантовано право пацијената на доступност здравствене заштите и право пацијента на поштовање његовог времена. С друге стране, грађани и даље нису у довољној мери упознати са својим правом, односно обавезом здравствене установе да им, у случају када преглед не може заказати у прописаном року, изда потврду са којом би они могли, након обављања прегледа у приватној пракси, трошкове рефундирати од РФЗО. Грађани у тим случајевима најчешће прегледе обаве у приватној пракси, без претходног прибављања потврде и стицања услова за поврат трошкова, иако сваког месеца уплаћују доприносе за обавезно здравствено осигурање и тиме стичу услов да се лече о трошку здравственог осигурања.

У овом извештајном периоду значајно се повећао број притужби грађана у којима се указује на лекарске, стручне грешке учињене у току лечења пацијента, а грађани су више пута изразили и сумњу у веродостојност извештаја надлежних стручних комисија за контролу квалитета стручног рада у здравственим установама. Заштита права пацијената унапредила би се побољшањем начина и поступка контроле квалитета стручног рада. Тиме би се постигла професионална, стручна, савесна и непристрасна контрола стручног рада лекара, чији су исходи квалитетни, разумљиви, и на чињеницама и доказима засновани и аргументовани извештаји.

²¹⁴ Доступно на: www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/5076-13.pdf.

Као и у претходном извештајном периоду, здравствени радници и сарадници суочавају се са бројним проблемима у вези свог радноправног статуса. Тзв. неуговорени радници тј. здравствени радници чије радно ангажовање није уговорено са РФЗО и финансира их сама здравствена установа, незадовољни су не само условима рада, чињеницом да исплата њихових зарада зависи од тога да ли је здравствена установа остварила приходе на тржишту, већ и оспоравајући критеријуме које су руководиоци у здравственим установама примењивали при избору радника који представљају тзв. уговорени кадар. Грађани оспоравају правилност и законитост спровођења јавних конкурса сумњајући на постојање других, а не законом прописаних, критеријума за избор.

II ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Обуке саветника за заштиту права пацијената и чланова локалних савета за здравље

Заштитник грађана спровео је обуке саветника за заштиту права пацијената и чланова савета за здравље из 98 градова и општина, а наставак обука планиран је и у 2015. години. Обуке су одржане у Београду, Шапцу, Суботици, Пожаревцу, Зајечару, Крагујевцу, Нишу и Врању. Циљ обука је, поред обезбеђивања суштинског поступања у складу са препорукама Заштитника грађана да се постојећи обрасци извештаја саветника за заштиту права пацијената измене у складу са моделима које је Заштитник грађана предложио, ближе упознавање учесника на обуци са надлежностима Заштитника грађана и искуствима ове институције када је у питању остваривање права из области здравствене заштите и здравственог осигурања, односно права пацијената. Посебан акценат дат је положају рањивих група становништва (деца, жене, млади до 26 година старости, старија лица, особе са инвалидитетом и припадници ромске националне мањине) и најчешћим проблемима са којима се та лица суочавају приликом остваривања својих права. Учесници су упознати и са разлозима због којих је Заштитник грађана предложио промену образаца извештаја и добити коју би сви органи - укључујући и органе јединица локалне самоуправе, имали од таквог извештавања, које би допринело благовременом уочавању потенцијалних проблема и њиховом ефикаснијем решавању.

Саветници за заштиту права пацијената и чланови локалних савета за здравље су у току обука указали на проблеме са којима се у раду суочавају, а нарочито на кратке рокове за поступање, и неадекватан простор за пријем подносилаца приговора којима се не може пружити потпуна заштита приватности. Записници са свих одржаних обука у овом извештајном периоду јавности су доступни и објављени на интернет страници Заштитника грађана, а сваки је достављен и Министарству здравља.

Заштитник грађана учествовао је у обуци Пројекат „Знам своја права: мобилизација ромске заједнице за препознавање и практиковање права из области здравствене и социјалне заштите и образовања“.²¹⁵

У току овог извештајног периода Заштитник грађана остварио је сарадњу са различитим органима и установама, као и са цивилним сектором. Заштитник грађана учествовао је на различитим округлим столовима, семинарима и другим догађајима на тему остваривања права из области здравствене заштите и здравственог осигурања.

III КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

²¹⁵ За више детаља погледати сегмент Извештаја: Родна равноправност и права ЛГБТ права.

*Недостављање Извештаја о ванредној спољној провери квалитета стручног рада у
здравственој установи у прописаном року*

Након смрти мајке током лечења, притужилац је поднео захтев за спровођење ванредне провере квалитета стручног рада у здравственом центру Књажевац. Иако спроведен, Извештај комисије лекара о ванредној провери квалитета Министарства здравља није достављен у законском року од 15 дана од дана његовог сачињавања, већ после скоро седам месеци, тек након што је Заштитник грађана покренуо поступак контроле законитости и правилности рада Министарства здравља. Разлози за то остали су недовољно разјашњени, с обзиром на специфичне и недовољно уређене улоге које у поступку ванредне провере имају Министарство, Институт за јавно здравље „Др Милан Јовановић Батут“ и сами надзорници.

Неблаговремено поступање по пријави притужиоца довело до је наступања рока застарелости

Након спроведеног поступка контроле законитости и правилности рада Министарства здравља, Заштитник грађана утврдио је да је здравствена инспекција Министарства здравља начинила пропуст у раду на штету права притужиоца тиме што је, пропустивши да благовремено преиспита све наводе из пријаве грађанина на незаконит рад здравствене установе и учинивши то тек након што је Заштитник грађана покренуо поступак контроле рада тог органа, допринела наступању застарелости покретања и вођења прекршајног поступка. У складу са препоруком Заштитника грађана, Министарство здравља упутило је извињење притужиоцу.

Здравствена установа пацијентима је наплаћивала коришћење медицинског потрошног материјала за који је претходно добила средства од РФЗО

Након спроведеног поступка контроле законитости и правилности рада Дома здравља у Руми, Заштитник грађана је утврдио да та установа, без одговарајућег основа, грађанима наплаћује пружање здравствене услуге, а вршилац дужности директора Дома здравља, као лице одговорно за законитост рада здравствене установе, није предузео мере како би незаконито поступање спречио или обуставио. Поступак је окончан упућивањем препоруке Дому здравља у Руми и Скупштини општине Рума, као оснивачу здравствене установе. Здравствена установа је отклонила учињени пропуст тако што је престала са противзаконитим наплаћивањем здравствене услуге, али Скупштина општине Рума није разматрала предузимање мера према директору установе због његових пропуста.

IV ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Влада** треба да предложи, а **Народна скупштина** усвоји измене и допуне постојећег Закона о здравственој заштити, којима би се питање вршења допунског рада у здравственим установама уредило на начин који би минимализовао могућности злоупотребе законских одредби.
2. **Министарство здравља** треба да отклони мањкавости које проузрокују листе чекања.
3. **Министарство здравља** треба да предузме мере у циљу спречавања обављања допунског рада, у супротности са законом.
4. **Министарство здравља** треба да, у сарадњи са другим органима, предузме одговарајуће мере у циљу унапређивања поступка јавних набавки у здравственим установама, ради обезбеђивања највишег могућег квалитета здравствене заштите.

5. **Министарство здравља** треба да обезбеди да здравствене установе свој рад организују на начин који у највећој мери поштује пацијентово време и његово право на доступну и квалитетну здравствену заштиту.
6. **Министарство здравља** треба да у будућем раду посебну пажњу посвети начину вршења контроле квалитета стручног рада у здравственим установама, а посебно да прецизира начин поступања и рокове достављања извештаја стручних надзорника министарству и евентуалној странци у поступку.
7. **Министарство здравља** и **РФЗО** треба да разјасне природу (обавезујућу или необавезујућу) правила садржаних у протоколима за лечење и правилницима који лекаре обавезују да поштују процедуре и користе лекове/средства чак и када у сматрају да нису примерена здравственим потребама конкретног пацијента.
8. **Министарство здравља** и **РФЗО** треба да обезбеде бољу информисаност пацијената о њиховим правима из здравственог осигурања и здравствене заштите.
9. **Министарство здравља** и **РФЗО** треба да изврше непосредне провере начина заказивања лекарских прегледа у здравственим установама и предузму мере којима ће се обезбедити заказивање у складу са законом, пацијентовим потребама, здравственим стањем и обавезом поштовања пацијентовог времена.
10. **Министарство здравља** и **органи јединица локалне самоуправе** треба да обезбеде несметано функционисање саветника за заштиту права пацијената и савета за здравље и предузму све потребне мере како би им се обезбедили сви неопходни услови за рад.
11. **РФЗО** и **Министарство здравља** треба да, вршењем инспекцијског надзора, обезбеде да медицинске установе поштују закон и издају прописане потврде пацијентима у случају да нису у могућности да пруже здравствену услугу на одговарајући начин и/или у примереном року.
12. **РФЗО** и **Пореска управа** треба да ажурно поступају и ефикасно сарађују у вршењу послова из своје надлежности у области обавезног социјалног осигурања, а у складу са својим већ постојећим законским обавезама.

2.8. РЕСОРИ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ И ПЕНЗИЈСКОГ И ИНВАЛИДСКОГ ОСИГУРАЊА

СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

- 1.1. Донет је Закон о јавним медијским сервисима.²¹⁶

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

- 2.1. Заштитник грађана поднео је Уставном суду Предлог за оцену уставности и законитости²¹⁷ Уредбе о мерама социјалне укључености корисника социјалне новчане помоћи.²¹⁸
- 2.2. Заштитник грађана поднео је Иницијативу за измену и допуну Закона о финансијској подршци породици са децом.²¹⁹

²¹⁶ „Службени гласник РС“, број 83/14.

²¹⁷ „Службени гласник РС“, бр. 16/02, 115/05, 107/09 и 104/14.

²¹⁸ „Службени гласник РС“, број 112/14.

2.3. Заштитник грађана је учинио видљивијим положај деце која живе и раде на улици и активирао надлежне органе²²⁰

2.4. Заштитник грађана је у 2014. години у овом ресору примио 44 притужби у којима су подносиоци указивали на 50 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 34 предмета примљених у 2014. и ранијих година. Од укупно 10 поступака који су вођени, 2 (20%) поступка је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. На основу броја утврђених (2) и отклоњених (2) пропуста, ефикасност у овом ресору је 100%.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Није успостављен примерен и делотворан механизам подршке и помоћи родитељима који се непосредно старају о деци са сметњама у развоју, инвалидитетом или тешко болесној деци чија стања захтевају сталну бригу, негу и помоћ.²²¹

3.2. Деци која живе и раде на улици нису обезбеђене услуге и мере којима би се обезбедио њихов развој у породици, укључивање у образовање и заједницу, услуге здравствене и социјалне заштите и пуна заштита од насиља, злостављања и занемаривања.²²²

3.3. Мерама штедње смањен је ионако недовољан број услуга у области социјалне заштите.

3.4. Решења којима се одлучује о правима из области социјалне заштите нису јасно, аргументовано и разумљиво образложена.

3.5. Закон о социјалном становању²²³ не регулише на јасан и прецизан начин обавезе и одговорности носилаца стамбене политике на републичком и локалном нивоу, као ни њихов међусобни однос у реализовању законом постављених циљева, услед чега грађани не могу да остваре права предвиђена наведеним Законом.²²⁴

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

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину:

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

4.2. Државни органи ни после три године нису поступили по препорукама које је Заштитник грађана упутио Посебним извештајем "Дечје просјачење у Републици Србији".²²⁵

5. Образложење

Доношењем Закона о јавним медијским сервисима уређен је поступак остваривања права на ослобођење од обавезе плаћања таксе за јавни медијски сервис, на тај начин што је изричито прописано да се наведено право остварује на основу захтева који се подноси на прописаном обрасцу са потребном документацијом; да решење о

²¹⁹ За више детаља погледати сегмент из извештаја: Права детета.

²²⁰ За више детаља погледати сегмент из извештаја: Права детета.

²²¹ За више детаља погледати сегмент из извештаја: Права детета.

²²² За више детаља погледати сегмент из извештаја: Права детета.

²²³ „Службени гласник РС”, број 72/09.

²²⁴ За више детаља погледати сегмент из извештаја: Права детета.

²²⁵ Извештај је сачињен и објављен 2011. године, доступно на:

http://www.zastitnik.rs/attachments/1597_brosura_Final%20ddd.pdf.

ослобођењу обавезе плаћања таксе доноси јавни медијски сервис у складу са Законом о општем управном поступку²²⁶; да је наведено решење коначно и да је против истог могуће покренути управни спор. Тиме су отклоњени недостаци на које су грађани указивали Заштитнику грађана, а који су се односили на немогућност изјављивања жалбе на одлуку јавног медијског сервиса којим се одбија захтев за ослобађање од обавезе плаћања, због тога што је одлука била у форми обавештења. Новим законским решењима поступак по захтеву за ослобођење од обавезе плаћања таксе уведен је у систем управног одлучивања.

Заштитник грађана поднео је Уставном суду Предлог за оцену уставности и законитости Уредбе о мерама социјалне укључености корисника социјалне новчане помоћи, јер сматра да су одредбе Уредбе, којима су друштвено корисни рад и волонтирање прописани као мере социјалне укључености, супротне правној природи мера социјалне укључености које су прописане Законом о социјалној заштити²²⁷ и правној природи друштвено корисног рада и волонтирања који су засновани на принципима добровољности и бесплатности и да се не могу сматрати мером социјалне укључености. Доносилац Уредбе је на овај начин суштински прописао још један услов за признавање права на материјалну помоћ а који није прописан Законом, те уредио услове за коришћење одређеног права из социјалне заштите подзаконским актом, супротно одредбом Устава којом је утврђено да се начин остваривања људских и мањинских права зајемчених Уставом прописује законом.

Законом о социјалном становању, нејасно и непрецизно су дефинисане обавезе и одговорности носилаца стамбене политике на републичком и локалном нивоу, њихови међусобни односи су неуређени, а начин финансирања програма социјалног становања није јасно установљен, услед чега грађани не могу на адекватан начин остварити права предвиђена овим Законом.

У Београду су Одлуком о правима и услугама социјалне заштите²²⁸ одређене услуге социјалне заштите укинуте, а права из социјалне заштите умањена. Укинута је дневна услуга свратиште за децу, услуга персонална асистенција за децу, младе, одрасле и старије особе са телесним инвалидитетом, субвенција по основу трошкова за комуналне производе, услуге и закупнину, а право на повремену једнократну помоћ изгубила су деца без родитељског старања, ученици и студенти. Умањена су права корисника интервентне, једнократне и сталне новчане помоћи, тако што је смањен њихов износ и круг корисника. На овај начин погоршан је положај најосетљивије категорије становништва, лица која се налазе у стању социјалне потребе. Укидање услуга и мера социјалне заштите које финансирају јединице локалне самоуправе извршиле су и друге јединице локалне самоуправе, мада има и примера општина и градова који су из мера штедње искључили услуге социјалне заштите и на тај начин очували стандард социјалне заштите који су достигли.

Неке јединице локалне самоуправе, које су обезбедиле средства за услуге социјалне заштите, нису могле да их реализују због тога што нису могле да запосле лица која ће те услуге пружати услед ограничења у запошљавању која је прописала Влада.

Решења о правима из области социјалне заштите су нејасна и необразложена. Иако формално-правно решења садрже образложења, наводи у њима не дају ни минимум

²²⁶ „Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01, „Службени гласник РС, број 30/10.

²²⁷ „Службени гласник РС“, број 24/11.

²²⁸ „Службени лист Града Београда“, број 37/14.

информација о томе које су чињенице утврђене, на који начин, којим средствима, како су оцењене и како је на њих примењено материјално право, а странкама су стога неразумљива.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Смештај у хранитељску породицу обезбеђен када је Заштитник грађана покренуо поступак

Заштитник грађана примио је притужбу на рад Градског центра за социјални рад у Београду због непоступања по решењу другостепеног органа у поступку остваривања права на смештај у хранитељској породици. Након покретања поступака контроле законитости и правилности рада од стране Заштитника грађана, Градски центар за социјални рад је поступио по решењу Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, а притужиља је остварила право на смештај у хранитељској породици.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Народна скупштина** треба да размотри предлоге закона о изменама и допунама Закона о раду и Закона о финансијској подршци породици са децом, које је поднео Заштитник грађана.
2. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини достави на усвајање Предлог закона о изменама и допунама Закона о финансијској подршци породици са децом, у складу са Иницијативом Заштитника грађана.
3. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини достави на усвајање предлог закона којим ће се јасно и прецизно уредити обавезе и одговорности и међусобни односи носилаца стамбене политике и начин финансирања социјалног становања.
4. **Влада** треба да обезбеди поново успостављање услуга социјалне заштите које су укинута мерама штедње, а мере економске политике планира и преузима на начин који неће смањивати достигнуте стандарде у остваривању права социјално угрожених грађана.
5. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да обезбеди да решења о правима из области социјалне заштите буду јасна, потпуно и аргументовано образложена, странкама разумљива и да садрже све законом предвиђене елементе.
6. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** и јединице локалне самоуправе треба да предузимају мере из оквира своје надлежности како би се успоставиле нове и унапредиле постојеће услуге социјалне заштите, посебно у неразвијеним општинама.

ПЕНЗИЈСКО И ИНВАЛИДСКО ОСИГУРАЊЕ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

- 1.1. Заштитник грађана не бележи значајнија постигнућа државе у овом ресору током 2014. године.

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

- 2.1. Настављено је праћење поступања Фонда ПИО по препорукама Заштитника грађана, упућеним Фонду ПИО током 2011. и 2013. године, при чему је уочено да је

Фонд ПИО предузео активности у циљу побољшања организације рада, како би се што ефикасније решавало по захтевима грађана.

2.2. Поводом препоруке Заштитника грађана да Фонд ПИО по службеној дужности утврди нове износе пензија, од дана стицања права на пензију, за све бивше запослене у РК „Београд“, представници Фонда ПИО су се сагласили да се поступање које је довело до упућивања препоруке не подудара са начелом правичности, као једним од начела добре управе.

2.3. Заштитник грађана је у 2014. години у овом ресору примио 269 притужби у којима су подносиоци указивали на 309 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 182 предмета примљених у 2014. и ранијих година. Од укупно 59 поступака који су вођени, 40 (67.8%) поступак је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио 1 препоруку, од којих је прихваћено 0 (0%), неизвршена 1 (100%), а у року за извршење 0. На основу броја утврђених (41) и отклоњених (40) пропуста, ефикасност у овом ресору је 97,56%.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Неуплаћени доприноси за пензијско и инвалидско осигурање и даље представљају један од најчешћих узрока немогућности остваривања права из пензијског и инвалидског осигурања, чему умногоме доприноси то што између Фонда ПИО и Пореске управе постоји недовољна координација у погледу размене података о обвезницима обрачунавања и плаћања доприноса, износима задужених и наплаћених доприноса и другим службеним подацима у вези са доприносима.

3.2. И даље не постоји одговарајући нормативни оквир који би допринео смањењу броја привремених решења и решавању проблема преплаћених износа пензија и новчаних накнада, који значајно доприносе угрожавању егзистенције корисника пензија и новчаних накнада.

3.3. Фонд ПИО, супротно ЗУП-у и Закону о ПИО, након привременог решења којим се странци утврђује пензија, доноси решење о коначном износу пензије, којим се не укида, већ замењује привремено решење, па решење о коначном износу пензије производи правне последице уназад, односно од доношења привременог решења. На овај начин Фонд ПИО терет своје неажурности и грешака на незаконит начин превалује на странку, обавезивањем странке да врати више исплаћене износе пензија и новчаних накнада.

3.4. И поред тога што је Влада започела решавање проблема „косовских пензија“, обустава исплате пензија осигураницима који су целокупан или део стажа остварили на територији Косова и Метохије, односно немогућност исплате заосталих пензија осигураницима, и даље представља један од системских проблема у Републици Србији.

3.5. Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања не врши надзор над законитошћу рада и аката Фонда ПИО у вези са препорукама које је Заштитник грађана упутио Фонду ПИО.

3.6. Због мањкавости у Закону о пензијском и инвалидском осигурању²²⁹, поједини осигураници код којих је инвалидност проузрокована повредом ван рада или болешћу, не могу да остваре право на инвалидску пензију јер је губитак радне способности настао пошто су навршили године живота потребне за признавање права

²²⁹ „Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04 - одлука УСРС, 84/04 - др. закон, 85/05, 101/05 - др. закон, 63/06 - одлука УСРС, 5/09, 107/09, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14 и 142/14.

на старосну пензију, а с друге стране, не могу да остваре ни право на старосну пензију, јер, иако имају потребан број година живота, немају довољно стажа осигурања.

3.7. На основу једног броја примљених притужби, уочено је да другостепени орган Фонда ПИО недовољно користи овлашћење да сам реши управну ствар, дато Законом о општем управном поступку²³⁰ (чиме се грађанима ускраћује право на доношење одлуке у разумном року).

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

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину:

- да Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања врши надзор над законитошћу рада и аката Фонда ПИО у вези са препорукама Заштитника грађана.
- да Фонд ПИО, по препоруци Заштитника грађана, у сваком конкретном случају, приликом утврђивања потребе за повраћајем више исплаћених пензија или других новчаних примања из пензијског и инвалидског осигурања, донесе решење о утврђивању преплаћеног износа пензије, у којем ће навести висину преплаћеног износа и начин за повраћај истог.
- да Фонд ПИО доноси решења о коначном износу пензије по службеној дужности.

4.2. Бившим запосленима у РК „Београд“, и поред упућених препорука и великог залагања Заштитника грађана, нису утврђени нови износи пензија, по службеној дужности, од дана стицања права на пензију.

5. Образложење

Заштитник грађана је у 2014. години наставио са праћењем поступања Фонда ПИО по упућеним препорукама, а одржано је и неколико састанака са представницима Фонда ПИО, у циљу стварања бољих услова за ажурно и ефикасно решавање о правима из пензијског и инвалидског осигурања.

У вези са запажањем Заштитника грађана да Фонд ПИО, и поред упућене препоруке, не доноси решења о преплаћеном износу пензија, директор Фонда ПИО је донео Упутство о изменама и допунама Упутства о поступку утврђивања, повраћаја и евидентирања више исплаћених износа пензија и новчаних накнада из пензијског и инвалидског осигурања, које је упућено свим организационим јединицама Фонда ПИО, ради примене. Поменутиим упутством, само делимично је поступљено по препоруци Заштитника грађана, јер је прецизирано да се решење којим се утврђује преплаћени износ пензије, односно новчане накнаде, доноси у свим случајевима неосноване исплате, али само ако то захтева дужник или запослени у организационој јединици за послове заступања.

Фонд ПИО је такође известио Заштитника грађана да се испуњеност услова за доношење решења о коначном износу пензија корисника у Фонду ПИО прати системски. У циљу ефикаснијег доношења решења о коначном износу пензије корисника, праћење испуњености услова за доношење решења о коначном износу је омогућено организационим јединицама Дирекције Фонда на дневном нивоу.

²³⁰ „Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10.

Међутим, иако је евидентно да Фонд ПИО предузима активности у циљу стварања што бољих услова за доношење решења о коначном износу пензија у већем броју, а самим тим и смањивања броја привремених решења, на основу примљених притужби, може се закључити да је у пракси овај проблем још увек значајно присутан.

Будући да Фонд ПИО није поступио по препоруци Заштитника грађана, да по службеној дужности утврди нове износе пензија, од дана стицања права на пензију, за све бивше запослене у РК „Београд“, одржано је више састанака представника Фонда ПИО са представницима Заштитника грађана, као и са бившим запосленима у РК „Београд“. Договорено је да руководство Фонда ПИО прими бивше запослене РК „Београд“, да би се са сваким појединачно размотрили конкретни пропусти у обрачуна пензије и договорило у ком правцу би се могло поступати у циљу разрешења спорних ситуација. Наглашено је да при томе треба имати у виду да је Заштитник грађана у препоруци утврдио постојање неправилности и незаконитости и чињеницу да се руководство Фонда ПИО сложило да је у наведеним случајевима повређено начело правичности, као једно од начела добре управе. Према обавештењима добијеним од притужилаца, састанци су одржани, и то прво са свим притужиоцима заједно, а затим и са сваким од њих појединачно, али су они били формалног карактера и није се вршила финансијска анализа сваког конкретног случаја, а што је био договор директорке Фонда ПИО и представника Заштитника грађана. Након обављених састанака, нису учињени никакви помаи на исправљању пропуста и спровођењу препоруке Заштитника грађана.

Члановима 232. и 233. Закона о општем управном поступку другостепеном органу дато је овлашћење да сам реши управну ствар, ако нађе да су у првостепеном поступку одлучне чињенице непотпуно или погрешно утврђене, да се није водило рачуна о правилима поступка, да је диспозитив нејасан или у противречности са образложењем, да су погрешно оцењени докази, изведен погрешан закључак, погрешно примењен пропис или да је управну ствар требало другачије решити или на основу слободне оцене донети другачије решење. Уместо да искористи наведена овлашћења из ЗУП-а, другостепени орган најчешће враћа првостепеном органу предмет на поновни поступак, неретко и више од два пута, због чега се догађа да одлучивање у некој управној ствари траје неоправдано дуго, понекад годинама. Овакво одуговлачење поступка веома отежава остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Велики дуг настао због неажурности Фонда ПИО

Притужиљи је 2006. године привременим решењем утврђено право на старосну пензију. Решење је било привремено док се не објави податак о просечној заради у Републици Србији за ту годину. Иако се податак о просечној заради у Републици објављује до трећег месеца наредне године у односу на претходну годину, дакле у конкретном случају морао је бити објављен до краја марта 2007. за 2006. годину, Фонд ПИО је тек 2014. године донео решење којим је притужиљи утврђено право на старосну пензију у коначном износу. Износ пензије по новом решењу био је мањи од износа који је притужиља примала по привременом решењу, па је Фонд ПИО позивом за повраћај више исплаћених износа пензија обавестио притужиљу да је настао преплаћени износ пензије који је дужна да врати. Обавезана је да врати преплаћени износ који је примала током протеклих осам година, све док није добила решење о коначном износу пензије, иако је Фонд ПИО могао да утврди коначни износ пензије већ у априлу 2007. године и тиме знатно смањи висину преплаћеног износа.

Фонду ПИО је упућена препорука да последице пропуста отклони на најбржи могући начин, као и да донесе решење о утврђивању преплаћеног износа пензије.

И поред упућених препорука, Фонд ПИО најчешће не доноси решења о преплаћеном износу, већ пензионерима нуди могућност отплате дуга обуставом од пензије или, у случају да се не постигне договор, тужи осигуранике.

Закаснило обраћање Фонда ПИО органу за везу

Притужилац се обратио Заштитнику грађана, незадовољан радом Фонда ПИО који није одлучио по његовом захтеву за признавање права на старосну пензију поднетом 2010. године. Међутим, да би притужилац могао да оствари захтевано право, било је неопходно да Фонд ПИО добије потребне податке од француског носиоца осигурања, због чега је Фонд ПИО, почев од 2011. године, пет пута безуспешно ургирао код тог органа да поступи по Општој конвенцији о социјалном осигурању између Француске и Југославије. Заштитник грађана је покренуо поступак контроле законитости и правилности рада Фонда ПИО и затражио да одговори да ли се, у складу са Општом конвенцијом о социјалном осигурању, обратио надлежном органу за везу Републике Србије ради ефикасног поступања француског носиоца осигурања у остваривању притужиоачевог права на пензију. Фонд ПИО је одговорио да се до сада није обраћао за помоћ надлежном органу Републике Србије, али је, на основу сугестије садржане у акту Заштитника грађана, без одлагања упутио акт Заводу за социјално осигурање Републике Србије са молбом да, као орган за везу, предузме радње из своје надлежности како би се окончао поступак по притужиоачевом захтеву.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** у сарадњи са **Фондом ПИО** треба да, изменом постојећег нормативног оквира, успостави делотворни механизам за превазилажење проблема настанка преплаћених износа пензија који и даље великом броју пензионера угрожава егзистенцију, као и ради регулисања поступка доношења решења о коначном износу пензија, којим се замењују привремена решења о пензији.
2. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да врши надзор над законитошћу рада и аката Фонда ПИО у вези са препорукама које је Заштитник грађана упутио Фонду ПИО.
3. **Фонд ПИО** треба и даље да предузима активности у циљу побољшања рада, ажурнијег вођења матичне евиденције и ефикаснијег поступања по захтевима грађана за остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања, уз унапређивање међусобне сарадње филијала и ефикасније сарадње са иностраним фондовима.
4. Потребно је остварити бољу сарадњу **Фонда ПИО и Пореске управе** у погледу размене података о обвезницима доприноса и других службених података везаних за доприносе за пензијско и инвалидско осигурање, што би значајно допринело решавању проблема неплаћених доприноса и неостваривања права из пензијског и инвалидског осигурања.

2.9. РЕСОР РАДА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

- 1.1. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о раду.²³¹
- 1.2. Донет је Закон о посредовању у решавању спорова.²³²
- 1.3. Донети су Закон о изменама и допунама Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање²³³ и Закон о изменама и допунама Закона о порезу на доходак грађана.²³⁴
- 1.4. Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања отворило је Канцеларију за брзе одговоре у којој грађани могу добити све информације у вези са поступањем овог органа по њиховим захтевима, притужбама, жалбама и другим поднесцима.²³⁵

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

- 2.1. Заштитник грађана је учинио видљивијим значај правилне примене закона из области рада у погледу остваривања и заштите права запослених и испуњавања обавеза послодаваца и активирао надлежне контролне органе у циљу спречавања негативних појава ефикасним, благовременим и делотворним поступањем.
- 2.2. Поступајући по препорукама Заштитника грађана у скраћеном контролном поступку, органи управе предузимали су мере у односу на несавесне послодавце, чиме је остварена заштита права запослених на рад и по основу рада.
- 2.3. Превентивним деловањем и сарадњом са надлежним органима, Заштитник грађана је допринео да се у већој мери штите права грађана током периода незапослености.
- 2.4. Заштитник грађана је у 2014. години у овом ресору примио 337 притужби у којима су подносиоци указивали на 362 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 312 предмета примљених у 2014. и ранијих година. Од укупно 49 поступака који су вођени, 24 (48.98%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио 4 препорука, од којих је прихваћено 1 (25%), неизвршено 3 (75%), а у року за извршење 0. На основу броја утврђених (28) и отклоњених (25) пропусти, ефикасност у овом ресору је 89.29%.

3. Мањкавости на државном нивоу

- 3.1. Република Србија не предузима потребне мере према послодавцима који не извршавају своје обавезе исплате зараде и обрачунавања и уплате доприноса за социјално осигурање, па запослени остају без оствареног права на зараду и права из обавезног пензијског, инвалидског и здравственог осигурања која им гарантује Устав Републике Србије.

²³¹ „Службени гласник РС”, број 75/14.

²³² „Службени гласник РС”, број 54/14.

²³³ „Службени гласник РС”, број 57/14.

²³⁴ „Службени гласник РС”, број 57/14.

²³⁵ Доступно на <http://www.minrzs.gov.rs/lat/kancalrija-za-brze-odgovore>.

3.2. Законом о буџетском систему²³⁶ и Уредбом о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава²³⁷, процес запошљавања је успорен.

3.3. Сарадња Пореске управе, Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, Републичког фонда за здравствено осигурање и инспекције рада није делотворна и ефикасна, а размена података међу њима је недовољна и неажурна, што умањује ефикасност њиховог рада и степен остваривања права пореских обвезника.

3.4. И даље је, у великом броју случајева, присутно радно ангажовање грађана „на црно“, које се у поступку контроле рада послодаваца ретко утврђује.

3.5. Послодавци често избегавају заснивање радног односа, већ грађане ангажују ван радног односа, због тога што је контрола примене постојећих прописа у области рада неблаговремена, неефикасна и неделотворна.

3.6. Иако најављиван, није усвојен закон који прецизно уређује поступање инспекције рада.

3.7. Не постоји јединствен начин обрачуна минулог рада запослених у установама, услед непрецизности одредби закона и нејасног правног става надлежног органа.

3.8. Законодавни оквир који уређује радне односе и плате у органима и организацијама јавне власти, јавним службама и јавним предузећима није уједначен.

3.9. Недовољно су развијени и недовољно се примењују програми намењени запошљавању, самозапошљавању и додатном радном и стручном оспособљавању, а нарочито младих особа.

3.10. Национална служба за запошљавање није донела акте којима се ближе уређује поступак и начин спровођења јавног конкурса.

3.11. Не води се константан социјални дијалог са представницима запослених и послодаваца у циљу стварања услова за достојанствен рад.

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

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину:

- да **Народна скупштина** и **Влада** донесу прописе који ће обезбедити: ефикасне и доступне механизме заштите права запослених, правовремено и ефикасно вршење надзора над применом прописа који уређују област рада и радних односа, брзо, делотворно и доследно испитивање одговорности послодаваца и санкционисање у случајевима повреде закона на штету запослених и делотворан механизам одговорности контролних органа за непоступање и неблаговремено поступање у случајевима кршења права запослених.
- да **Влада** изрази и предложи Народној скупштини измену Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, којом би се ублажила ригидност постојећих решења и дало више времена незапосленим лицима да изврше своју обавезу јављања Националној служби за запошљавање.
- да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** обезбеди ефикасност постојећих контролних органа.

²³⁶ "Службени гласник РС", бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13, 108/13 и 142/14.

²³⁷ "Службени гласник РС", бр. 113/13, 21/14, 66/14 и 118/14.

- да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** води константан социјални дијалог са представницима запослених и послодаваца у циљу стварања услова за достојанствен рад.
- да **Пореска управа, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Републички фонд за здравствено осигурање и инспекција рада** остваре делотворну, правовремену и ефикасну сарадњу и ажурно размењују информације које се тичу права запослених по основу рада.
- да **Министарство рада, запошљавања, борачких и социјалних питања** повећа број инспектора, прошири надлежности инспекције рада, побољшају технички услови и предложи измене прописа ради ефикаснијег поступања инспектора рада.²³⁸
- да **инспекција рада** искаже већи степен иницијативе и покреће поступке по службеној дужности, када има довољно чињеница које указују на потребу спровођења инспекцијског надзора.²³⁹

5. Образложење

Одредбама Закона изменама и допунама Закона о раду²⁴⁰ које се односе на обрачун зараде и накнаде зараде, представљају унапређење у заштити права запослених, јер обрачун зараде и накнаде зараде које је послодавац дужан да исплати у складу са законом има својство извршне исправе, што запосленом знатно олакшава положај у судском поступку.

Чињеница да се увећање зараде за минули рад обрачунава само за радно време проведено код актуелног послодавца, у највећем броју случајева умањило је износе зарада које запослени примају. Са друге стране, послодавац више не сноси терет давања за радни однос који су његови запослени имали код претходних послодаваца. Са одредбама Закона о раду које се односе на увећање зараде по основу минулог рада усаглашене су и одредбе Закона о платама државних службеника и намештеника и Закона о платама о у државним органима и јавним службама.

Законом о раду гарантована су, и проширена, права запослене за време трудноће и запослене која доји дете. У складу са Конвенцијама МОР о заштити материнства, поред заштите запослене за време трудноће, заштита је проширена и на запослене које доје дете, а раде на нарочито тешким пословима. Уколико послодавац није у могућности да обезбеди прописану заштиту, дужан је да запосленој обезбеди обављање других одговарајућих послова а, ако таквих послова нема, да је упути на плаћено одсуство. Забрана се односи и на прековремени рад и рад ноћу, ако би такав рад био штетан за њено здравље и здравље детета, на основу налаза надлежног здравственог органа.

Одредбе Закона о раду да запослене труднице имају право на плаћено одсуство са рада зарад обављања лекарских прегледа у вези са трудноћом, представљају примену уставне гаранције о посебној заштити мајке и детета.

Радни односи и плате у органима и организацијама јавне власти, јавним службама и јавним предузећима често се уређују посебним законима. Резултат таквог правног уређења су значајне разлике међу запосленима у органима, организацијама, службама и предузећима у погледу начина заснивања и престанка радног односа, правима и

²³⁸ Заштитник грађана је ово предложио још у Годишњем извештају за 2012.

²³⁹ Заштитник грађана је ово предложио још у Годишњем извештају за 2012.

²⁴⁰ „Службени гласник РС“, број 75/14.

обавезама запослених и начину обрачунавања и исплате зарада и висини зарада, чак и када је реч о обављају исте или сличне врсте послова.

У Закону о допунама Закона о платама у државним органима и јавним службама²⁴¹ посебну конфузију и правну несигурност у погледу обрачуна минулог рада изазива члан 5. став 2.²⁴² Министарство државне управе и локалне самоуправе није дало јасне смернице за послодавце у погледу обрачуна минулог рада када је реч о установама у оквиру истог плана мреже, односно установама основаним од стране истог нивоа власти.

Недостају јасни критеријуми по којима се приликом заснивања радног односа врши избор међу пријављеним кандидатима, за случајеве на које се примењују одредбе Закона о раду.

Грађани се радно ангажују без било каквог правног основа („на црно“), а остваривање њихових права зависи искључиво од воље послодавца.

Послодавци, и када радно ангажују грађане, избегавају заснивање радног односа већ исте ангажују ван радног односа. Заштитнику грађана обратили су се притужбама грађани радно ангажовани по основу уговора о стручном оспособљавању и усавршавању у привредним субјектима који пружају услуге обезбеђења имовине, у којима послодавац изиграва сврху оспособљавања и усавршавања прописану чланом 201. Закона о раду и ускраћује права грађанима, која би они остварили радом у радном односу.

Грађани запослени на одређено време такав статус имају годинама. Изменама и допунама Закона, могућност продужавања радног односа на одређено време је са једне године продужено на две године.

Грађани се Заштитнику грађана обраћају и са притужбама да им је послодавац заснивање радног односа условио потписивањем „бланко отказа“. Грађани наводе да послодавац, уз уговор о раду, даје и споразум о престанку радног односа у којем је остављено непопуњено место за датум. „Бланко отказ“ послодавац може, уписивањем датума, да активира у било које време. Последице активирања „бланко отказа“ су ускраћивање права на отпремнину, права на новчану накнаду, пензијско и инвалидско осигурање и здравствено осигурање за време незапослености..

Грађани се Заштитнику грађана врло често притужују због злостављања на раду, а указују и на самовољу и незаконитост приликом доношења одлуке о престанку радног односа. Уочава се и да запослени недовољно користе постојеће законске могућности за заштиту права (обраћање Поверенику за заштиту равноправности, Републичкој агенцији за мирно решавање радних спорова, инспекцији рада, тражење судске заштите). Због тешке финансијске ситуације у којој се налазе и у страху од губитка посла, запослени своје незадовољство пријављују најчешће тек онда када остану и без таквог посла и када је доказивање права могуће искључиво у судском поступку који дуго траје и претпоставља материјалне трошкове.

Недостатак прописа којим се уређују надлежности, овлашћења и поступање инспекцијских служби један је од разлога због кога изостаје ефикасна, делотворна и благовремена контрола примене прописа у области рада, адекватна заштита

²⁴¹ „Службени гласник РС“, број 99/14.

²⁴² „Све установе у истој делатности обухваћене истим планом мреже, односно основане од истог нивоа власти сматрају се истим послодавцем у смислу става 1. овог члана“.

запослених и ефикасно санкционисање одговорних послодаваца. Други узрок налази се у недовољно ефикасном поступању инспекције рада, а трећи у спорим, неделотворним и неефикасним прекршајним поступцима у којима изостаје брза и примерена санкција и накнада штете коју запослени трпе.

Послодавци и даље избегавају своје законске и уговорене обавезе у погледу уредне исплате зарада и других примања запослених, као и у погледу благовремене уплате доприноса за обавезно здравствено, пензијско и инвалидско осигурање. Надлежни органи (инспекција рада, Пореска управа, републички фондови за здравствено и пензијско и инвалидско осигурање) нису ефикасни, ажурни и делотворни и не сарађују нити размењују информације у довољној мери, а последице њихове неефикасности трпе грађани.

Закон о посредовању у решавању спорова²⁴³ грађанима даје могућност да мирним путем реше спор и на тај начин своје право заштите без излагања дуготрајним и скупим судским поступцима. Решавање спора мирним путем, у коме стране добровољно настоје да спорни однос реше путем преговарања, уз помоћ једног или више посредника који странама помаже да постигну споразум, далеко је бржи, ефикаснији и јефтинији начин уређивања спорних питања, чиме се постиже већи степен остваривања и заштите гарантованих права.

Изменама и допунама Закона о доприноса за обавезно социјално осигурање²⁴⁴ и Закона о порезу на доходак грађана²⁴⁵, замењен је систем олакшица који се односио на запошљавање одређених категорија лица (приправника, лица млађих од 30 година и лица старијих од 45 година, односно 50 година) једном мером која се односи на запошљавање нових лица независно од старосне границе, односно радног искуства. У том смислу, сваки послодавац - правно лице или предузетник из приватног сектора који повећа број лица са којима је засновао радни однос у односу на број запослених на дан 31. марта 2014. године, има право да оствари повраћај дела плаћених доприноса за обавезно социјално осигурање, на терет запосленог и на терет послодавца, по основу зараде новозапосленог лица и повраћај пореза на зараде.

Изменама и допунама пореских прописа послодавцима из приватног сектора дат је фискални подстицај како би инвестирали у радна места и запошљавали више лица.

Законом о изменама и допунама Закона о буџетском систему, ограничено је запошљавање и укупан број привремено ангажованих запослених у органу или организацији која се из буџета финансира непосредно или посредно. Овим законом и Уредбом о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава уведена су ограничења у запошљавању тако што се радни однос са новим лицима може засновати уз сагласност тела Владе, на предлог надлежног министарства, односно другог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење министарства. Ова забрана важи до 31. децембра 2015. године. Такође, ограничен је и укупан број запослених на одређено време због повећаног обима посла, лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге и лица ангажованих по другим основама, тако да овај број не може бити већи од 10%. Тиме је уведен

²⁴³ „Службени гласник РС“, број 55/14.

²⁴⁴ Члан 45. Закона о изменама и допунама Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање „Службени гласник РС“, број 57/14.

²⁴⁵ Члан 21в. Закона о изменама и допунама Закона о порезу на доходак грађана, „Службени гласник РС“, број 57/14.

додатни корак у поступак пријема у радни однос који није прописан законима који уређују радне односе, уведено ограничење је успорило запошљавање, а пружање различитих услуга (у области здравства, образовања, социјалне заштите и другим) је знатно отежано, а у неким случајевима и онемогућено.

Мере и програми намењени запошљавању и самозапошљавању нису довољно развијени и не одговарају високом броју незапослених грађана, структури образовања, а посебно броју незапослених грађана млађих од 30 и старијих од 45 година. Иако је стопа незапослености међу младима у Србији једна од највиших у Европи (преко 50% младих је незапослено, а 60% младих је незапослено у дужем временском периоду)²⁴⁶ и они представљају групу становништва која је највише погођена немогућношћу проналажења посла²⁴⁷, целовит програм њиховог запошљавања, подстицања образовања и стручног усавршавања није донет.

И у 2014. години грађани су се обраћали притужбама на рад Националне службе за запошљавање указујући на обавезу незапослених лица да се на свака три месеца лично јављају Националној служби за запошљавање. Ради се о обавези нормираној Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености²⁴⁸ према коме је незапослено лице обавезно да се лично јавља Националној служби ради обавештавања о могућностима и условима запослења и посредовања у запошљавању, у складу са индивидуалним планом запошљавања, а најмање једном у три месеца, као и на сваки позив Националне службе. Чини се да су неугодности које ово законско решење изазива незапосленим лицима бројније од разлога који им иду у прилог и да би овај члан закона требало мењати у правцу којим би се оставио флексибилнији временски рок незапосленим лицима да одговоре на своју обавезу личног јављања (на пример, у току било ког радног дана у периоду од десет дана, на свака три или четири месеца).

Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености прописује да директор Националне службе одлучује о избору директора филијала по спроведеном јавном конкурс. Национална служба, међутим, није донела акте којима би се ближе уредили критеријуми, начин и поступак за избор кандидата за директоре филијала.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Заштитник грађана допринео да се исправи пропуст начињен пре 25 година

Филијала Краљево Националне службе за запошљавање, у поступку који је вођен 1990. године, грађанину није признала стаж осигурања (пензијско и инвалидско осигурање) за време док је он користио права по основу привремене незапослености. Након што је Заштитник грађана покренуо поступак контроле законитости и правилности рада Националне службе, тај орган донео је допунско решење којим је притужиоцу признат стаж осигурања за време привремене незапослености у трајању од две године. Тиме је исправљен пропуст који је орган управе начинио пре 25 година, а грађанину је омогућено да правилно и законито оствари своја права из пензијског и инвалидског осигурања.

Отклоњени пропусти на штету запослене

²⁴⁶ Видети више на: <http://www.europa.rs/en/mediji/najnovije-vesti/4346/EU+shares+experience+with+Serbia+on+combating+youth+unemployment.html>.

²⁴⁷ Највише незапослених особа су младе особе између 24 и 29 година, 97.713 у новембру 2014. године, подаци Националне службе за запошљавање, Месечни статистички билтен за новембар 2014. године, бр. 147, доступно на http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/3/3041_bilten_nsz_novembar_2014.pdf.

²⁴⁸ Члан 32 Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености.

Након покретања поступка контроле од стране Заштитника грађана, надлежна инспекција рада поступила је по пријави притужиле, извршила надзор над радом послодаваца, утврдила пропусте и донела решење којим је послодавцу наложила да донесе решење о отказу уговора о раду, изврши одјаву са осигурања, уредно попуни радну књижицу и врати је притужиле. Како послодавац није извршио уплату доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, инспектор рада је писаним путем о томе обавестио Пореску управу како би она предузела мере из своје надлежности. Послодавац је поступио по решењима инспекције рада, те је пропуст на штету притужиле отклоњен, а поступак пред Заштитником грађана обустављен.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Народна скупштина и Влада** треба да донесу прописе који ће обезбедити ефикасније и доступније механизме заштите права запослених, правовремено и ефикасно вршење надзора над применом прописа који уређују област рада и радних односа, брзо, делотворно и доследно испитивање одговорности послодаваца и санкционисање у случајевима повреде закона на штету запослених и делотворан механизам одговорности контролних органа за не поступање и неблаговремено поступање у случајевима кршења права запослених.
2. **Влада** треба да предложи, а Народна скупштина усвоји закон којим ће се ублажити ригидност постојећих решења и дати више времена незапосленим лицима да изврше своју обавезу јављања Националној служби за запошљавање.
3. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да води константан социјални дијалог са представницима запослених и послодаваца у циљу стварања услова за достојанствен рад.
4. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да, у оквиру инспекцијског надзора, нарочиту пажњу посвети благовременом откривању „рада на црно“ и предузимању делотворних мера према послодавцима који на овај начин грађане радно ангажују.
5. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство омладине и спорта и Национална служба за запошљавање** треба да донесу целовите програме за запошљавање, образовање и стручно оспособљавање незапослених, а посебно младих.
6. **Пореска управа, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Републички фонд за здравствено осигурање и инспекција рада** треба да остваре делотворну, правовремену и ефикасну сарадњу и ажурно размењују информације које се тичу права запослених по основу рада.
7. **Национална служба за запошљавање** треба да донесе акте којима ће уредити поступак спровођења јавног конкурса за избор директора филијала.

2.10. РЕСОР УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Током извештајног периода Министарство унутрашњих послова је установило посебан систем евидентирања и праћења поступања по препорукама Заштитника грађана.

1.2. Унапређено је поступање Министарства унутрашњих послова у погледу издавања докумената (личне карте, пасоши, саобраћајне и возачке дозволе).

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Заштитник грађана је упутио Влади Републике Србије Иницијативу за измену Закона о безбедности саобраћаја на путевима.

2.2. Заштитник грађана је упућивањем препоруке Министарству унутрашњих послова којом је указао на потребу доношења образложених решења у поступку утврђивања права на одржавање јавних скупова, допринео унапређењу рада Министарства.

2.3. Министарство унутрашњих послова је прихватањем препоруке Заштитника грађана предузело мере да у будућем раду правилно примени одредбе важећих прописа којима је регулисано спровођење поступака принудног удаљења странца коме је отказан боравак у Републици Србији.

2.4. Заштитник грађана је упућивањем препоруке Министарству унутрашњих послова учинио видљивим пропуст у раду организационих целина унутар органа услед непоступања у складу са налазима из Извештаја Сектора унутрашње контроле полиције као надлежног за контролу рада и проверу поступања његових запослених.

2.5. Покретањем поступака контроле правилности и законитости рада органа управе, Заштитник грађана је утицао да Министарство унутрашњих послова - Сектор унутрашње контроле полиције - Биро за притужбе и представке и комисије за притужбе, ефикасније отклања пропусте у раду и грађане благовремено обавештава о предузетим мерама и отклоњеним пропустима у раду.

2.6. Заштитник грађана је у 2014. години у овом ресору примио 330 притужби у којима су подносиоци указивали на 349 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 309 предмета примљених у 2014. и ранијих година. Од укупно 32 поступака који су вођени, 17 (53.13%) поступак је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио 1 препоруку, од којих је прихваћено 1 (100%), неизвршено 0, а у року за извршење 0. На основу броја утврђених (18) и отклоњених (18) пропусти, ефикасност у овом ресору је 100%.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Министарство унутрашњих послова не поступа ажурно по молбама грађана за заснивање радног односа у том органу, посебно у случајевима када су године старости услов за заснивање радног односа, што упућује на некоректан однос органа према овим грађанима.

3.2. Знатном броју полицијских службеника којима је радни однос престао из разлога што је против њих био покренут кривични поступак, а који су по окончаним

кривичним поступцима ослобођени кривичне одговорности, Министарство унутрашњих послова још увек не омогућава повратак на рад.

3.3. Решења Министарства унутрашњих послова, донета по захтевима грађана за издавање одобрења за набављање оружја и муниције, односно за одузимање оружја и оружног листа, и даље не садрже образложења, иако је Заштитник грађана и раније указивао на тај пропуст.

3.4. Током извештајног периода уочено је да Министарство унутрашњих послова, упркос препорукама Заштитника грађана, и даље у великом броју случајева, у образложењима не наводи чињенице које су биле одлучне за донету одлуку.

3.5. Као и у претходном извештајном периоду, Министарство унутрашњих послова - Управа за управне послове и даље не поступа у свим случајевима благовремено по захтевима грађана за стицање и престанак држављанства Републике Србије.

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

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину:

- да **Министарство унутрашњих послова** развија и јача механизме контроле рада комисија за притужбе по притужбама грађана и Сектора унутрашње контроле полиције, као и да предузима мере за поступање у складу са предлозима Сектора унутрашње контроле полиције;
- да **Министарство унутрашњих послова**, у складу са препоруком Заштитника грађана, увек на притужбе и представке грађана упути образложене одговоре који садрже све релевантне чињенице и околности и конкретне разлоге због којих су заузети одређени ставови у односу на наводе грађана;
- да **Министарство унутрашњих послова** благовремено поступа по захтевима грађана за стицање и престанак држављанства Републике Србије.

4.2. Влада није усвојила иницијативу Заштитника грађана за измену и допуну Закона о безбедности саобраћаја на путевима.

4.3. Министарство унутрашњих послова није поступило по препоруци Заштитника грађана да се преиспита појединачна одговорност надлежних дисциплинских старешина због непредузимања радњи од стране надлежних државних службеника Министарства унутрашњих послова усмерених на утврђивање дисциплинске одговорности полицијских службеника чији пропусти у раду су утврђени извршеним проверама Сектора унутрашње контроле полиције, због чега се у пракси обесмишљава постојање унутрашње контроле законитости рада полиције.

5. Образложење

Заштитник грађана је поднео Влади Иницијативу за измену Закона о безбедности саобраћаја на путевима ради укидања обавезе за грађане да возачку дозволу на папирном обрасцу, чак и пре истека рока на који је издата, замене, уз накнаду, дозволом на пластичној картици са чипом. Предложено је да се изменама Закона пропише да постојеће возачке дозволе важе до истека на који су издате, сем ако сам грађанин својевољно не одлучи да дозволу замени и пре истека рока на који је издата.

Влада није прихватила иницијативу Заштитника грађана већ је Народна скупштина усвојила Закон о измени Закона о безбедности саобраћаја на путевима²⁴⁹ којим је само

²⁴⁹ „Службени гласник РС“, број 55/14.

продужен рок за замену возачких дозвола са пет на осам година од дана ступања на снагу закона.

Продужењем рока, грађанима је омогућено само одлагање рока за замену дозвола, али како остаје обавеза замене возачке дозволе пре њеног истека, Заштитник грађана је оценио да се, прописаним захтевом за обавезну замену јавних исправа пре истека рока на који су издате, и даље крше оправдана очекивања грађана која су стечена моментом издавања возачке дозволе на одређен временски период.

Министарство унутрашњих послова је током извештајног периода значајно унапредило поступање у погледу ажурности издавања докумената (личних карата, пасоша, саобраћајних и возачких дозвола). Заштитник грађана током 2014. године није примио ниједну притужбу која се односила на напред наведено, а током посета полицијским станицама, увидом у презентирану документацију, утврђено је да се иако је законски рок за издавање наведених докумената 15, односно 30 дана, исти издају у знатно краћем року.

На основу информација из средстава јавног информисања и дописа Комитета правника за људска права - YUCOM, Заштитник грађана је дошао до сазнања да је Полицијска станица Стари Град Полицијске управе за град Београд донела решење о забрани одржавања јавног скупа чији је сазивач било Друштво српско-кинеског пријатељства, у којем нису образложени разлози за доношење таквог решења.

Након спроведеног поступка контроле рада органа, Заштитник грађана је утврдио да решење не садржи разлоге који, с обзиром на утврђено чињенично стање, упућују на доношење решења о забрани одржавања јавног скупа. Због тога је Министарству унутрашњих послова упућена препорука којом се указује на потребу унапређења рада тако да се убудуће у образложењу решења о забрани одржавања јавног скупа наводе одлучне чињенице и околности на којима се заснива решење.

Заштитник грађана је упутио препоруку Министарству унутрашњих послова, ради унапређења рада након утврђених пропуста у раду у случају лишавања слободе и принудног удаљења са територије Републике Србије једанаест страних држављана - чланова покрета „Фалун Дафа“. Препоруком је указано на потребу да се поступци у којима се одређује мера принудног удаљења странца коме је отказан боравак у Републици Србији, спроводе уз поштовање начела Закона о општем управном поступку²⁵⁰ и одредбе Закона о странцима.²⁵¹

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Министарство унутрашњих послова прихватило препоруку Заштитника грађана да унапреди рад у поступцима отказа боравка и принудног удаљења странаца са територије Републике Србије

Заштитник грађана је у спроведеном поступку утврдио да су у раду Министарства унутрашњих послова постојали недостаци у поступку отказа боравка и принудног удаљења странаца са територије Републике Србије, због непоштовања начела Закона о општем управном поступку и одредаба Закона о странцима.

Заштитник грађана је упутио препоруку ради отклањања пропуста и унапређења рада органа. Министарство унутрашњих послова је прихватило препоруку наводећи

²⁵⁰ "Службени лист СРЈ", бр. 33/97 и 31/01 и "Службени гласник РС", број 30/10.

²⁵¹ Службени гласник" број 97/08.

да ће у будућем раду у поступку принудног удаљења странца коме је отказан боравак у Републици Србији, доносити решење о одређивању боравка у Прихваталишту за странце након доношења решења о отказу боравка у Републици Србији. Министарство је, исто тако, навело да ће у поступку предстојеће измене и допуне Закона о странцима изменама прописати, како алтернативне тако и кумулативне, разлоге за отказ боравка страним држављанима, и на тај начин прецизирати разлоге за отказ боравка страним држављанима када то захтевају разлози заштите јавног поретка и/или безбедност Републике Србије и њених грађана. У одговору Заштитнику грађана, Министарство је указало да је предузело активности како би се просторије у Прихваталишту за странце ускладили са важећим стандардима и препоруком Заштитника грађана.

Грађанину омогућен несметан прелазак државне границе обавештавањем организационе јединице Интерпола у Риму ради повлачења потернице за истоименим лицем

Министарство унутрашњих послова је након сазнања, из акта о покретању поступка Заштитника грађана да грађанин има непријатности приликом преласка граничних прелаза због расписане потернице Интерпола за истоименим лицем, обавестило организационе јединице Интерпола у Риму о смрти траженог ради повлачења потернице, чиме је отклоњен пропуст а грађанину омогућен несметан прелазак државне границе.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство унутрашњих послова** треба да даље развија и јача механизме контроле рада, поступање комисија за притужбе по притужбама грађана и поступање Сектора унутрашње контроле полиције, као и да благовремено покреће и води дисциплинске поступке, а надлежне старешине треба да без одлагања предузимају мере у складу са предлозима Сектора унутрашње контроле полиције.
2. **Министарство унутрашњих послова** треба да унапреди рад тако што ће у образложењима решења и других аката наводити чињенице које су биле одлучне за донету одлуку.
3. **Министарство унутрашњих послова** треба да унапреди свој рад тако да ажурније, односно без одлагања поступа по молбама грађана за заснивање радног односа, посебно у случајевима уколико су године старости један од услова.
4. **Министарство унутрашњих послова** треба да у свом будућем раду унапреди, односно ажурније поступа по захтевима грађана за стицање и престанак држављанства Републике Србије.

2.11. РЕСОРИ ФИНАНСИЈА И ПРИВРЕДЕ

ФИНАНСИЈЕ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Створени су услови за прелазак на модел програмског буџетирања²⁵² у 2015. години.

1.2. Пореска управа предузела је низ активности усмерених ка сузбијању нелегалних токова новца, контролисању евидентирања промета преко фискалних каса, приређивања игара на срећу и обављања других делатности које подлежу опорезивању.²⁵³

1.3. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о заштити корисника финансијских услуга.²⁵⁴

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Заштитник грађана је утврдио да је тзв. „солидарно опорезивање“ плата у јавном сектору²⁵⁵ неправилно, неправично и супротно сврси доношења тог закона када је кумулативно, без кривице и воље запосленог, у истом месецу исплаћено више заосталих дуговања која појединачно не прелазе опорезиви износ.

2.2. У циљу ефикаснијег остваривања права грађана, Заштитник грађана је препоруком указао Министарству финансија на потребу да благовремено усклади поступање организационих јединица у свом саставу, а да у случају евентуалног сукоба надлежности одреди организациону јединицу која је дужна да поступа по поднетом захтеву.

2.3. Заштитник грађана је утицао на отклањање пропуста Министарства финансија, који се састојао у тзв. «ћутању управе», указавши препоруком на значај благовременог одлучивања о приговорима запослених у Управи царина.

2.4. Заштитник грађана је допринео потпунијем остваривању права из радног односа царинских службеника, упутивши препоруку Министарству финансија да предузме активности како би Влади указало на потребу стварања услова за распоређивање царинских службеника који су 2008. године преузети из Царинске службе УНМИК-а, а Управи царина препоруку да без одлагања предузме мере за њихово стручно оспособљавање, а потом и распоређивање на упражњена радна места.

2.5. У циљу унапређења комуникације грађана са Управом царина, Заштитник грађана је препоруком указао на потребу да Управа царина подносиоце притужби писаним путем обавести о њиховој основаности.²⁵⁶

2.6. Заштитник грађана је допринео законитом раду филијале Пореске управе Земун, указавши препоруком на пропуст који се састојао у томе што је 2008, 2009, 2010,

²⁵² Члан 112. став 1. Закона о буџетском систему, „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13, 108/13 и 142/14.

²⁵³ „Одлучна борба против сиве економије“, Министарство финансија, саопштење доступно на <http://www.mfin.gov.rs/newsitem.php?id=10663>

²⁵⁴ „Службени гласник РС“, број 139/14.

²⁵⁵ Закон о умањењу нето прихода лица у јавном сектору, „Службени гласник РС“, број 108/13.

²⁵⁶ Закон о државној управи, „Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07 и 99/14.

2011, 2013. и 2014. године притужиоцу утврђиван порез на регистровано оружје, упркос законом предвиђеном пореском ослобођењу.²⁵⁷

2.7. Заштитник грађана је у 2014. години у овом ресору примио 285 притужби у којима су подносиоци указивали на 340 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 329 предмета примљених у 2014. и ранијих година. Од укупно 78 поступака који су вођени, 55 (70,51%) поступак је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио 14 препорука, од којих је прихваћено 8 (57,14%), неизвршено 6 (42,86%), а у року за извршење 0. На основу броја утврђених (69) и отклоњених (63) пропуста²⁵⁸, ефикасност у овом ресору је 91,30%.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Одредбе Закона о условном отпису камата и мировању пореског дуга²⁵⁹ онемогућиле су принудну наплату доприноса за обавезно социјално осигурање од тзв. „малих пореских обвезника“ у 2014. години, док је знатан број пореских обвезника изгубио статус мировања због незнатног кашњења са уплатом пореског дуга у симболичним износима.

3.2. Порез на имовину физичких лица, који је значајније повећан у односу на раније године, изазива незадовољство грађана, како због садржине одлука јединица локалне самоуправе о одређивању зона, тако и због утврђивања вредности непокретности на основу просечне цене квадратног метра, која није одмерена у складу са тржишним критеријумима и стварним економским приликама.

3.3. Законом о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији²⁶⁰ промењен је редослед намирања дугованог пореза, тако да се прво намирују трошкови наплате, затим камата, и тек на крају износ главне обавезе, што је за грађане неповољније од ранијег решења, по коме се делимичним уплатама прво умањивао главни дуг.

3.4. Министарство финансија, као и порески и царински органи у његовом саставу, у појединим случајевима показују немар приликом поступања по поднесцима грађана, било да не одлучују о захтевима који су у њима садржани, или их губе, због чега од Заштитника грађана, након покретања поступка контроле, траже достављање њихових копија.

3.5. Пословне банке, као услов за пружање својих услуга, захтевају од грађана податке о личности у обиму који није неопходан за реализацију пословног односа, а у случају доцње са измирењем обавеза задиру у приватну сферу грађана на недозвољен начин.

3.6. Република Србија још увек није закључила споразум о сукцесији са државама наследницама СФРЈ који за предмет има остваривање права „стarih девизних штедиша“, који су штедњу положили код банака са седиштем на територији државе чије држављанство нису имали.²⁶¹

²⁵⁷ Члан 21. став 1. тачка 4. Закона о порезима на употребу, држање и ношење добара, „Службени гласник РС“, бр. 26/01, 80/02, 43/04, 31/09, 101/10, 24/11, 100/11, 120/12, 113/13, 68/14 и 140/14

²⁵⁸ 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.

²⁵⁹ „Службени гласник РС“, број 119/12.

²⁶⁰ „Службени гласник РС“, број 68/14, члан 21.

²⁶¹ Члан 21. став 1. Закона о регулисању јавног дуга Савезне Републике Југославије по основу девизне штедње грађана, „Службени лист СРЈ“, број 36/02 и „Службени гласник РС“, бр. 80/04 и 101/05.

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

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину:

- да **Министарство финансија** благовремено поступа по захтевима за давање мишљења о примени прописа и других општих аката;
- да **Пореска управа** у првостепенем и другостепенем поступку одлуке доноси у законом прописаним роковима и у форми коју закон предвиђа, која грађанима омогућава преиспитивање ставова пореских органа у поступцима по правним средствима.
- да **Управа царина** обезбеди транспарентност у раду и да побољша комуникацију са грађанима, нарочито када је у питању царињење производа који се наручују из иностранства и достављају поштом.
- да **Управа царина** унапреди и усклади остваривање и заштиту права из радног односа царинских службеника са важећим прописима о државној управи и државним службеницима.

4.2. Министарство финансија није сачинило упутство о начину примене Закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору, у које је требало да унесе став Заштитника грађана о правилној примени тог закона у случају кумулативне месечне исплате, нити је створило услове да се неправилно наплаћен порез примаоцима прихода рефундира.

4.3. Регионално одељење Пореске управе у Крагујевцу није прихватило мишљење Заштитника грађана које се односи на неосновано ускраћивање права странке на накнаду трошкова за ангажовање стручне правне помоћи у пореском поступку.

5. Образложење

Стварањем услова за прелазак са модела линијског на модел програмског буџетирања унапређен је начин израде и анализе финансијских планова буџетских корисника, односно, омогућено је праћење остваривања постављених циљева и трошења средстава. Програмским буџетом ствара се конкуренција између буџетских корисника који желе финансијску подршку за своје програме, што значи ефикасније усмеравање јавних средстава на решавање конкретних проблема и остваривање постављених задатака.

Измене Закона о заштити корисника финансијских услуга створиле су нормативне услове за ефикаснију и свеобухватнију заштиту грађана, а Народној банци Србије повериле значајнија овлашћења у циљу утврђивања да ли давалац финансијске услуге обавља непоштену пословну праксу или уговара неправичне одредбе.

На основу обраћања притужилаца, по правилу жена које се налазе на породичном одсуству или одсуству са рада ради неге детета, Заштитник грађана је упутио Министарству финансија Превентивне препоруке поводом примене Закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору, којим је уведено тзв. „солидарно опорезивање“. Констатовано је да је примена овог закона неправилна, неправична и супротна сврси његовог доношења, због тога што је опорезована месечна исплата и онда када је неопорезиви износ премашен искључиво због тога што је кумулативно, без кривице и воље запосленог, истовремено исплаћено два или више заосталих и доспелих месечних износа. Оваква пракса у највећој мери је погађала труднице и

породиље којима су послодавци са закашњењем исплаћивали накнаде зараде. Стога је Министарству финансија препоручено да сачини упутство о начину примене овог закона, у које ће унети став Заштитника грађана да је исплаћене приходе потребно опорезовати само онда када, посматрани појединачно, надмаше опорезиви износ. Истовремено је сугерисано и враћање неправилно наплаћеног пореза у свим случајевима у којима за то постоји основ. Министарство финансија није поступило у складу са упућеном препоруком, не износећи детаљније образложење, изузев позивања на законске одредбе и њихово властито тумачење. Закон о умањењу нето прихода лица у јавном сектору, чија примена је изазвала бројне критике, полемике и недоумице у јавности, престао је да важи 1. новембра 2014. године.²⁶² Уставни суд покренуо је поступак за оцену његове уставности тек након престанка важења, 20. новембра 2014. године.²⁶³

Крајем 2014. истекао је период мировања главног пореског дуга за тзв. „мале пореске обвезнике“, који је онемогућавао принудну наплату доприноса за обавезно социјално осигурање њихових запослених. Како од 2015. почиње отплата главног пореског дуга на рате²⁶⁴, остаје нада да ће радници чија су права током две године била ускраћена коначно успети да их остваре. Примена Закона о условном отпису камата и мировању пореског дуга изазвала је и низ спорних питања у вези губитка и поновног враћања статуса мировања, будући да су порески обвезници, услед недовољне обавештености, кашњења са реализацијом налога за уплату од стране пословних банака или незнатног повећања стопа доприноса за пензијско и инвалидско осигурање²⁶⁵ које су превидели, губили статус мировања чак и због незнатног кашњења са уплатом пореског дуга у симболичним износима. Све то је довело до подношења захтева за враћање у статус мировања, чија обрада је додатно успорила и оптеретила рад пореских органа, који и без тога тешко успевају да постигну ажурност у раду.

Повећање пореза на имовину довело је до обраћања већег броја притужилаца, који изражавају незадовољство одлукама јединица локалне самоуправе о одређивању зона и просечно утврђеним ценама квадратног метра у крају у коме живе. Истичу да су цене исказане у уговорима о купопродаји непокретности у тзв. „новоградњи“ нереално високо одређене, како би део кредитних средстава био искоришћен за њихово опремање, што доводи до повећања пореске основице и за старије објекте, чији власници некада нису у могућности да сnose ни трошкове редовног одржавања. И поред очигледног незадовољства, подносиоци притужби најчешће не користе правна средства против решења о утврђивању пореза, нити се обраћају локалној самоуправи апелима за уважавање економске реалности приликом доношења одлука о опорезивању. Измена прописа, на основу које је омогућено прекршајно кажњавање

²⁶² На основу члана 13. став 1. Закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава, „Службени гласник РС“, број 116/14.

²⁶³ Саопштење са 32. седнице Уставног суда, доступно на http://www.ustavni.sud.rs/page/view/0-102074/saopstenje-sa-32-sednice-ustavnog-suda-odrzane-20-novembra-2014-godine-kojom-je-predsedavala-vesna-ilic-prelic-predsednica-ustavnog-suda?_qs=%D0%BE%20%D1%83%D0%BC%D0%B0%D1%9A%D0%B5%D1%9A%D1%83

²⁶⁴ На основу члана 8. Закона о условном отпису камата и мировању пореског дуга. Отплата пореског дуга на рате за тзв. „велике пореске обвезнике“ почела је од 1. јануара 2014. године.

²⁶⁵ Члан 1. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, „Службени гласник РС“, број 57/14.

грађана у случају да не изврше уплату утврђеног пореза²⁶⁶, такође је изазвала негодовање.

Механизми заштите права из радног односа запослених у Управи царина и даље не функционишу на задовољавајући начин. Поред појединачних притужби царинских службеника, Заштитник грађана је примио и притужбу представника 37 службеника који су 2008. године, на основу закључка Владе, преузети у Управу царина из Царинске службе УНМИК-а. Поменути запослени су већ шест година нераспоређени, за шта не постоји основ у важећим прописима, при чему им се исплаћује месечна накнада у фиксном износу који се није мењао од 2008. године. За то време, Управа царина је запошљавала нове раднике по различитим основама, укључујући и расписивање јавног конкурса. Заштитник грађана упутио је препоруку Министарству финансија да предузме активности из своје надлежности како би Влади указало на потребу стварања нормативних и финансијских претпоставки за распоређивање преузетих радника.²⁶⁷ Управи царина препоручено је да без одлагања предузме мере за њихово стручно оспособљавање, а потом изврши распоређивање на радна места која постану упражњена, док се не створе услови за целовито решавање њиховог статуса.

Средином 2014. године клијенти неких пословних банака били су изненађени када им је затражена сагласност за прослеђивање података пореским органима Сједињених Америчких Држава. Таква пракса изазвала је недоумице у погледу примењивања ФАСТА споразума²⁶⁸ у Републици Србији, с обзиром на то да није потписан, нити ратификован, што није спречило пословне банке да, мимо упоришта у важећим прописима, траже сагласност својих клијената за прослеђивање података. То је био повод да Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности подсети јавност да обрада података о личности мора имати основ у закону.²⁶⁹ Пословне банке су склоне да захтевају од грађана податке о личности у обиму који није неопходан за реализацију пословног односа, а у случају доцње са измирењем обавеза задиру у њихову приватну сферу на непримерен и недозвољен начин. Најчешће су у питању учестали телефонски позиви, којима се дужници и чланови њихових породица узнемиравају, застрашују, прети им се, и стављају се у изглед санкције имовинске природе. Заштитник грађана је притужиоце упућивао на обраћање Народној банци Србије, Центру за заштиту и едукацију корисника финансијских услуга.

Пресудом Великог већа Европског суда за људска права по представи Алишић и др. против Босне и Херцеговине, Хрватске, Србије, Словеније и Бивше Југословенске Републике Македоније, која има карактер „пилот пресуде“, наложено је да Република Србија предузме све неопходне мере, укључујући и промене у законодавству, у року од годину дана, како би се подносиоцу представке Шахдановићу и свим осталим лицима која се налазе у истој позицији омогућила исплата старе девизне штетне под истим условима које су имали домаћи држављани са таквим уштећевинама у домаћим филијалама српских банака. Наведена пресуда обавезује Републику Србију да до

²⁶⁶ Члан 70. став 3. Закона о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији, Службени гласник РС“, број 68/14.

²⁶⁷ Управа царина се позивала у својим изјашњењима на прописе о одређивању максималног броја запослених у органима државне управе, јавним агенцијама и организацијама за обавезно социјално осигурање.

²⁶⁸ The Foreign Account Tax Compliance Act.

²⁶⁹ Саопштење доступно на <http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/1871-obrada-podataka-o-licnosti-mora-imati-osnov-u-zakonu.html>, приступљено 4. фебруара 2015. године.

средине 2015. преузме потребне мере за остваривање права наведене категорије поверилаца, и поред тога што споразум о сукцесији са државама наследницама СФРЈ, који за предмет има остваривање права „стarih девизних штедиша“, још увек није закључен.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Министарство финансија не препознаје органе у свом саставу

Притужила се писаним путем обратила Министарству финансија како би јој се, на основу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја²⁷⁰, доставили подаци о стању и променама на рачунима на које је средином 2014. уплаћивана помоћ пострадалима од поплава. Министарство финансија је притужилу обавестило да не располаже траженим информацијама и упутило је на обраћање Управи за трезор и Народној банци Србије. Према Закону о буџетском систему²⁷¹ Управа за трезор образована је као орган у саставу Министарства финансија, али се и поред тога Министарство према њој поставило као према другом државном органу, чиме је притужилу изложило подношењу новог захтева и чекању новог рока за одговор. Сprovedен је поступак контроле од стране Заштитника грађана, а уочени пропуст је отклоњен тако што је Министарство финансија од Управе за трезор прибавило тражене податке и омогућило увид притужили.

Пропуст Пореске управе који се сваке године понавља

Притужилац се обратио Заштитнику грађана незадовољан радом филијале Пореске управе Земун, која му је од 2008. до 2013. године утврђивала порез на регистровано оружје за пиштољ који му је уручен као пригодан поклон за допринос у обављању унутрашњих послова. Иако се порез на регистровано оружје у том случају не плаћа, притужилац је био принуђен да од 2008. сваке године, изузев 2012., пореском органу изнова подноси доказе о примљеном поклону, и да правним средствима оспорава донета решења. Чак и током поступка контроле који је Заштитник грађана покренуо, порески орган је поновио исти пропуст, утврђујући притужиоцу пореску обавезу за 2014. Након упућене препоруке, проблем је решен, при чему је Пореској управи сугерисано да притужиоцу упутити извињење, као и да такве грешке убудуће не понавља.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Република Србија** треба да пропише поступак остваривања права и определи потребна средства за испуњавање обавеза које проистичу из Пресуде Великог већа Европског суда за људска права по представци Алишић и др., односно да свим повериоцима омогући остваривање права по основу тзв. „старе девизне штедње“ под условима које су имали домаћи држављани са уштећевинама у домаћим филијалама српских банака.
2. **Народна банка Србије**, након ступања на снагу прописа који јој таква овлашћења поверавају, треба да посвети пуну пажњу правовременој контроли банкарског сектора и ефикасној заштити корисника финансијских услуга.
3. **Министарство финансија** треба да унапреди остваривање писане комуникације са грађанима што, између осталог, подразумева доследну примену

²⁷⁰ „Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10.

²⁷¹ „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13, 108/13 и 142/14.

прописа о канцеларијском пословању, правилну квалификацију примљених поднеска према садржини и благовремено достављање писаних одговора подносиоцима.

4. **Пореска управа** треба да унапреди систем утврђивања пореза на регистровано оружје и да остварује сврсисходнију сарадњу са Министарством унутрашњих послова, како не би долазило до неоснованог задуживања грађана.

5. **Пореска управа** треба у кадровском смислу да ојача регионална одељења за другостепени поступак у Београду, Новом Саду, Крагујевцу и Нишу, како би се створили услови за одлучивање о жалбама у законском року.

6. **Управа царина** треба да унапреди остваривање писане комуникације са грађанима што, између осталог, подразумева доследну примену прописа о државној управи, правилну квалификацију примљених поднеска према садржини, и благовремено достављање писаних одговора подносиоцима.

7. **Јединице локалне самоуправе** приликом планирања изворних прихода треба да воде рачуна не само о сопственим потребама, већ и о економском стању и материјалним приликама пореских обвезника.

ПРИВРЕДА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о стечају.²⁷²

1.2. Донет је нови Закон о приватизацији.²⁷³

1.3. Министарство привреде је, у сарадњи са надлежним институцијама, припремило Предлог стратегије за подршку развоју малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период 2015-2020. са Акционим планом.²⁷⁴

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Заштитник грађана је поднео Влади Иницијативу за измену Закона о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре²⁷⁵ којом би се за Агенцију установила обавеза да доставља писмене отправке одлука регистратора предузетницима на које се одлука односи и у случајевима када предузетници нису подносиоци пријаве за регистрацију уписа, промене или брисања података.

2.2. Министарство привреде је обавестило Заштитника грађана да ће поступајући по његовој препоруци, у најкраћем року, упутити Влади Предлог о начину регулисања потраживања која су евидентирана у складу са Уредбом о евидентирању доспелих неизмирених обавеза друштвених предузећа по извршним пресудама за потраживања из радних односа.²⁷⁶

2.3. Заштитник грађана је својим предлозима, приликом припреме Стратегије за подршку развоју малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период 2015-2020. и пратећег Акционог плана, допринео да се предвиди успостављање механизма, односно оснаживање заштите права привредних субјеката у поступцима пред јавном управом.

²⁷² „Службени гласник РС“, број 83/14.

²⁷³ „Службени гласник РС“, број 83/14.

²⁷⁴ Вебсајт Министарства привреде, доступно на:
<http://www.privreda.gov.rs/pages/article.php?id=11004>.

²⁷⁵ „Службени гласник РС“, бр. 99/11 и 83/14.

²⁷⁶ „Службени гласник РС“, бр. 23/12 и 87/12.

2.4. Заштитник грађана је у 2014. години у овом ресору примио 151 притужби у којима су подносиоци указивали на 151 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 166 предмета примљених у 2014. и ранијих година. Од укупно 28 поступака који су вођени, 25 (89,29%) поступак је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролном поступак и упутио 4 препоруке, од којих је прихваћено 0 (0%), неизвршено 2 (50%), а у року за извршење 2. На основу броја утврђених (27) и отклоњених (25) пропуста²⁷⁷, ефикасност у овом ресору је 92,59%.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Поступци стечаја над привредним друштвима који се воде пред Привредним судовима, упркос изменама Закона о стечају и даље трају предуго, са ниским процентом успешног уновчења имовинске масе стечајног дужника и честом немогућношћу да се исплате повериоци већ у другом исплатном реду.

3.2. Законом о изменама и допунама Закона о стечају из 2014. године није успостављен нови систем надзора и контроле рада стечајног управника, већ су само допуњене и модификоване већ постојеће норме, тако да се контрола рада овог органа и даље врши у поступку који се у ранијем периоду показао недовољно делотворним.

3.3. Агенција за приватизацију још увек није окончала поступке приватизације великог броја предузећа од којих се већина налази у реструктурирању (155 привредних друштава, према последњим информацијама²⁷⁸) и вероватно ће над њима бити покренут поступак стечаја.

3.4. Влада није изменила Закон о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре којом би се Агенција обавезала да доставља писмене отправке одлука регистратора предузетницима на које се одлука односи и у случајевима када предузетници нису подносиоци пријаве за регистрацију уписа, промене или брисања података.

3.5. Министарство привреде није испунило своје обавезе из Уредбе о условима и начину привлачења директних инвестиција²⁷⁹ да ближе пропише обим, начин и поступак вршења контроле испуњења уговорних обавеза корисника средстава.

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

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину:

- да **Влада** изradi и предложи Народној скупштини измене и допуне Закона о стечају чијим решењима би била обезбеђена потпунија и ефикаснија контрола рада стечајних управника током спровођења стечајног поступка.
- да **Агенција за приватизацију** учини додатни напор и предузме одговарајуће мере и активности да се процес приватизације у предузећима у којима није завршен што пре и на што је могуће бољи начин оконча.

5. Образложење

У погледу поступка стечаја, кључна новост је доношење Закона о изменама и допунама Закона о стечају чија решења представљају значајан корак у побољшању положаја

²⁷⁷ 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.

²⁷⁸ Вебсајт Министарства привреде, доступно на: <http://www.privreda.gov.rs/pages/issue.php?id=9881>.

²⁷⁹ „Службени гласник РС“, бр. 55/14 и 65/14.

стечајних поверилаца и ефикасности поступка, али којим је ипак само делимично побољшан већ постојећи систем који се у досадашњој примени показао неефикасним, уместо да се приступило спровођењу обимније реформе доношењем новог закона. Поменути изменама и допунама требало би да се постигну боља информисаност јавности о раду стечајног управника и осталих органа за спровођење стечајног поступка и омогући брже и ефикасније вођење поступака стечаја и реорганизације.

У сваком случају, увођење обавезе оглашавања на електронској огласној табли суда, уз наглашавање обавезе органа надлежних за спровођење стечајног поступка да се међусобно обавештавају о важним чињеницама и радњама у поступку, свакако се убраја међу позитивне законске измене које ће допринети побољшаној информисаности и обезбеђењу јавности у спровођењу стечајног поступка. Значајни помаци су учињени и у погледу прецизирања услова за именовање стечајних управника, затим прецизирања рокова за спровођење радњи које су у надлежности органа стечајног поступка и детаљнијег нормирања овлашћења и обавеза стечајних органа.

Мањкавости законских измена се пре свега огледају у непотребном обавезивању заложних дужника да пријаве стечајном суду заложно право, као и превише строгим начином формулисања правила о обавезама поверилаца да суд обавесте о јемцима и евентуалним наплатама потраживања од јемаца у кратким временским роковима у Закону о стечају.²⁸⁰ И даље није предвиђен никакав начин за контролисање рада Агенције за приватизацију када је иста постављена за стечајног управника.

Када су у питању стечајни поступак и притужбе на рад органа надлежних за спровођење стечајног поступка, стање у 2014. години није битно другачије у односу на претходну, односно није дошло до значајнијег смањења броја притужби које грађани подносе на њихов рад. Као и ранијих година, убедљиво највећи број притужби на рад стечајних судија и стечајних управника подносе бивши радници стечајних дужника, који се жале на немогућност наплате потраживања из радних односа (неисплаћене зараде, отпремнине, доприноси за социјално осигурање итд). Проблеми су остали исти као у 2012. и 2013. години – стечајни поступци предуго трају, имовинска маса која је остала иза стечајног дужника је мала и није је лако уновчити, а органи надлежни за вођење стечајног поступка својим начином рада изазивају револт код стечајних дужника који брзо губе поверење у њихову стручност и објективност. Улога Заштитника грађана, услед законом предвиђене ненадлежности за обављање контроле поступања судова, своди се на информативну и саветодавну помоћ грађанима који се овом органу обраћају услед незадовољства поступањем органа за спровођење стечајног поступка.

Када је у питању поступак приватизације, најважнија новост на нормативном плану тиче се доношења новог Закона о приватизацији, којим је побољшан положај поверилаца привредних друштава у реструктурирању, предвиђен механизам за намирење потраживања поверилаца привредних друштава у реструктурирању, који су поднели захтеве за исплату у складу са Законом о изменама Закона о приватизацији и предвиђени нови модели приватизације.

Током 2014, број притужби које грађани подносе Заштитнику грађана против привредних друштава у реструктурирању, због неисплаћених потраживања која имају

²⁸⁰ Чланови 49. и 111. Закона о стечају, „Службени гласник РС”, бр. 104/09, 99/2011 - др. закон, 71/12 - одлука УС и 83/14.

према овим друштвима, остао је на сличном нивоу као и 2013. године. Најважнија промена у овој материји, коју је донео нови Закон о приватизацији, тиче се стављања ван снаге одредбе чл. 20ж. старог Закона о приватизацији²⁸¹, којом је било предвиђено да се од дана доношења одлуке о реструктурирању до дана доношења одлуке о окончању реструктурирања, а најкасније до 30. 6. 2014. године, не може против субјекта приватизације, односно над његовом имовином, одредити или спровести принудно извршење, нити било која мера поступка извршења ради намирања потраживања, при чему су обустављени сви поступци принудног извршења који су у току. Новим законом, као и поменутих изменама старог, предвиђена је и могућност да повериоци предузећа у реструктурирању наплате своја потраживања вансудским путем, тако што би поднели захтеве за наплату својих потраживања Агенцији за приватизацију, а Агенција обавезана да у законом предвиђеном року евидентира и утврди висину потраживања за сваког повериоца и сачини предлоге за намирање потраживања који ће доставити повериоцима.

Један од највећих проблема је предуго трајање процеса приватизације. Нови закон је предвидео да се друштвени капитал субјекта приватизације мора приватизовати најкасније до 31. децембра 2015. године. Њиме је такође повећан број модела по којима се може спроводити приватизација, не би ли се увећале шансе за успех поступка. Тако нови закон признаје чак четири модела приватизације. Поред продаје капитала и преноса капитала без накнаде, ту су и продаја имовине и стратешко партнерство. Остаје да се види да ли ће ове промене бити довољне да се предвиђени план спровођења приватизације оствари.

Осим тога, вреди напоменути да је Министарство привреде, у сарадњи са надлежним институцијама, припремило Предлог стратегије за подршку развоју малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период 2015-2020. године са Акционим планом за њено спровођење, којом би требало да се постигне унапређење пословног окружења и приступа изворима финансирања, континуирани развој људских ресурса, јачање одрживости и конкурентности, унапређење приступа новим тржиштима и развој и промоција предузетничког духа и подстицање предузетништва младих, жена и социјалног предузетништва. Заштитник грађана је својим предлозима допринео да се предвиди успостављање механизма, односно оснаживање заштите права привредних субјеката у поступцима пред јавном управом.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Утврђена неправилност у раду Агенције за привредне регистре

Заштитник грађана примио је притужбу којом се указује да Агенција за привредне регистре крши одредбе Закона о привредним друштвима о принудној ликвидацији привредних друштава, тиме што не примењује одредбе чл. 546. и чл. 547. Закона о привредним друштвима, односно не спроводи поступак принудне ликвидације. Заштитник грађана је затражио информације од Агенције о предмету притужбе. Након што је добио одговор од Агенције и утврдио да су наводи из притужбе тачни, Заштитник грађана је упутио Агенцији препоруку да отклони неправилности у свом раду и у свом даљем поступању примењује одредбе Закона о привредним друштвима о поступку принудне ликвидације, када се за то стекну законом прописани услови.

Министарство привреде није испунило своје обавезе прописане Уредбом

²⁸¹ „Службени гласник РС”, бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07, 123/07 - др. закон, 30/10 - др. закон, 93/12, 119/12, 51/14 и 52/14 - одлука УС.

Притужилац се обратио Заштитнику грађана наводећи да Министарство привреде није испунило своје обавезе из Уредбе о евидентирању доспелих неизмирених обавеза друштвених предузећа по извршним пресудама за потраживања из радних односа, односно није предложило Влади начин регулисања евидентираних потраживања у предвиђеном року. По притужби је покренут поступак контроле рада Министарства привреде, у чијем току је утврђено како је министарство прибавило информацију колико износе укупна потраживања и о томе обавестило Владу, али да није предложило начин регулисања предметних обавеза, због чега му је Заштитник грађана упутио препоруку да у најкраћем могућем року отклони свој пропуст и упути Влади предлог о начину исплате евидентираних потраживања грађана.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Влада** треба да настави са радом на реформисању стечајног законодавства, како би пронашла модел којим би била обезбеђена најпотпунија и најефикаснија контрола рада стечајних управника током спровођења стечајног поступка.
2. **Влада и Министарство привреде** треба да што хитније пронађу и почну да примењују најбољи модел за исплату потраживања евидентираних у складу са Уредбом о евидентирању доспелих неизмирених обавеза друштвених предузећа по извршним пресудама за потраживања из радних односа.
3. **Министарство привреде** треба да испуни своје обавезе предвиђене Уредбом о условима и начину привлачења директних инвестиција да ближе пропише обим, начин и поступак вршења контроле испуњења уговорних обавеза корисника средстава.
4. **Министарство привреде и Агенција за приватизацију** треба да учине додатни напор и предузму одговарајуће мере и активности да се процес приватизације у предузећима у којима није завршен оконча до истека рока предвиђених Законом о приватизацији, како не би дошло до новог пролонгирања рокова за предвиђених за спровођење процеса приватизације као у претходном периоду.
5. **Агенција за привредне регистре** треба да у свом раду почне да примењује одредбе Закона о привредним друштвима које се односе на покретање и вођење поступка принудне ликвидације.

2.12. РЕСОР ПРАВДЕ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

- 1.1. Донети су Закони о изменама и допунама Закона о јавном бележничтву.²⁸²
- 1.2. Измењена је и допуњена Јавнобележничка тарифа.²⁸³
- 1.3. Донет је Закон о правобранилаштву.²⁸⁴
- 1.4. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о извршењу и обезбеђењу.²⁸⁵
- 1.5. Донет је Закон о посредовању у решавању спорова.²⁸⁶
- 1.6. Држава је отпочела ажурније да исплаћује накнаде штета на основу одлука Уставног суда којима је утврђена повреда права на суђење у разумном року.

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Мишљење, упућено Министарству правде и Комори јавних бележника, којим је указано на потребу да се преиспитају: прописи којима је јавним бележницима дат ексклузивитет за састављање одређене врсте уговора; износи јавнобележничке тарифе; уређивање подзаконским актима поступка за именовање јавних бележника, као и обавеза доследне примене законом прописаних критеријума за њихов избор, утицало је на квалитет измена и допуна прописа који регулишу рад и накнаде, односно награде за рад јавних бележника.

2.2. Мишљење Заштитника грађана, упућено Министарству правде, а прослеђено Народној скупштини, којим је указано на проблеме који настају применом одредаба Закона о извршењу и обезбеђењу посвећених раду тзв. „приватних извршитеља“ допринело је отклањању недостатака у прописима који су, због свог коруптивног потенцијала, давали могућност за злоупотребе.

2.3. Препоруке Заштитника грађана које су у претходним извештајним периодима биле упућене Министарству правде због неспровођења одлука Уставног суда којима је утврђено право на накнаду штете због повреде права на суђење у разумном року, резултирале су исплатама утврђених накнада штете.

2.4. Заштитник грађана је у 2014. години у овом ресору примио 466 притужби у којима су подносиоци указивали на 492 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 542 предмета примљених у 2014. и ранијих година. Од укупно 35 поступака који су вођени, 18 (51.43%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио 18 препорука, од којих је прихваћено 9 (50%), неизвршено 9 (50%), а у року за извршење 0. На основу броја утврђених (36) и отклоњених (27) пропуста, ефикасност у овом ресору је 75%.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Иако је успостављање јавног бележничтва требало да допринесе правној сигурности и ефикаснијем и бржем правном промету, и поред дугогодишњих

²⁸² „Службени гласник РС“, број 121/14 и „Службени гласник РС“, број 06/15.

²⁸³ „Службени гласник РС“, бр. 103/14 и 138/14.

²⁸⁴ „Службени гласник РС“, број 55/14.

²⁸⁵ „Службени гласник РС“, број 139/14..

²⁸⁶ „Службени гласник РС“, број 55/14.

припрема за успостављање ове службе, почетак њиховог рада обележили су бројни пропусти.

3.2. Незадовољни законском регулативом којом је јавним бележницима дат ексклузивитет за састављање одређене врсте уговора, адвокати су у извештајном периоду ступили у вишемесечни протест са обуставом рада што је довело у питање остваривање права на суђење у разумном року и права на приступ правди.

3.3. Начин на који је уређен систем рада извршитеља показао је мањкавости које се односе на: могућности злоупотреба и постојања коруптивног потенцијала приликом расподеле предмета које извршни повериоци из јавног сектора подносе на основу веродостојних исправа; механизам достављања закључка о извршењу извршном дужнику, правно средство против закључка којим извршитељ одлучује о предлогу за извршење на основу веродостојне исправе, висину награда и накнада за њихов рад и механизме контроле рада и одговорности извршитеља.

3.4. Након низа покушаја да се уреди област бесплатне правне помоћи, Закон о бесплатној правној помоћи још увек није донет што и даље представља баријеру у приступу правди, посебно материјално угроженом становништву.

3.5. Иако је Министарство правде након упућених препорука Заштитника грађана исплатило накнаде штете на основу одлука Уставног суда, изостала је законом утврђена обавеза Министарства да Заштитнику грађана достави затражена изјашњења након покретања поступака, као и да га обавести о извршеним препорукама.

3.6. Остваривање и заштита Уставом и законом гарантованих права грађана на накнаду штете услед неоснованог лишења слободe и утврђене повреде права на суђење у разумном року, и даље је отежано услед недостатка механизма којима се регулише јасна и унапред позната процедура за остваривање права на накнаду штете.

3.7. Министарство правде поступа по захтевима грађана за рехабилитационо обештећење тек након покретања поступка пред Заштитником грађана.

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

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину:

- да **Министарство правде** убрза рад на припреми Закона о бесплатној правној помоћи уз уважавање примедби и предлога изнетих током јавних расправа како би се омогућило остваривање права на бесплатну правну помоћ и приступ правди;
- да **Министарство правде** донесе подзаконске акте којима ће се утврдити јасне, унапред познате и прецизне процедуре за остваривање права на накнаду штете досуђене одлукама Уставног суда;
- да **Министарство правде** обезбеди функционалност надзора над радом судске управе, у складу са законском регулативом, чиме би омогућило ефикасно поступање по притужбама и очекивањима грађана.

5. Образложење

Значајна карактеристика овог извештајног периода је именовање и почетак рада јавних бележника који су у правни систем уведени Законом о јавном бележничтву. Иако је успостављање јавног бележничтва требало да допринесе правној сигурности и ефикаснијем и бржем правном промету, и поред дугогодишњих припрема за успостављање ове службе, почетак њиховог рада обележили су пропусти у избору јавних бележника, формирању њихове Коморе, недовољно уређеном начину вршења

надзора над испуњеношћу услова за рад и полемике око цена њихових услуга. Преношењем јавних овлашћења недржавним субјектима, јавним бележницима је дато да врше део власти коју је до тада вршила држава преко својих органа.

Након сазнања о могућим неправилностима у поступку именовања јавних бележника, Заштитник грађана је по сопственој иницијативи покренуо поступак контроле рада Министарства правде, након чега је дао своје мишљење. У Мишљењу Заштитника грађана је указано да би остваривање права и на закону заснованих интереса грађана било слободније и приступачније, а успостављање модерне јавнобележничке (нотарске) службе успешније, да је нотарска служба у Републику Србију уведена поступно, да јој није дат ексклузивитет за састављање одређене врсте уговора, односно да су уз новоуспостављене надлежности нотарске службе задржане конкурентне (истовремене, паралелне) надлежности, односно овлашћења судова и адвокатуре, те право грађана да сами уобличавају сопствене правне послове односно утврђују текст сагласности својих воља.

Као позитивно решење које је уследило након упућивања мишљења Заштитника грађана, може се истаћи то што су Законом о изменама и допунама Закона о јавном бележничтву²⁸⁷, нотари изгубили ексклузивитет за састављање уговора о промету непокретности. Ранијим изменама уведена је обавеза јавног бележника да процентуални део од наплаћене награде уплати на рачун прописан за уплату јавних прихода, на шта је Заштитник грађана такође указивао.²⁸⁸ На овај начин отклоњен је један од недостатака на који је Заштитник грађана указивао, међутим и даље је остало питање да ли ће се у будућем периоду на свеобухватнији начин преиспитати критеријуми и мерила за одређивање накнаде и награде за рад јавних бележника.

У извештајном периоду, а након две године од почетка рада извршитеља, дефинисали су се најчешћи проблеми везани за њихов рад, условљени између осталог и недостацима у прописима којима је регулисана и уређена ова област, са којима је Заштитник грађана упознат путем притужби које добија али и из средстава јавног информисања. Након анализе проблема на које су грађани указивали у притужбама достављеним овом органу, Заштитник грађана је препознао значај и потребу свеобухватније измене и допуне Закона о извршењу и обезбеђењу и очекује да ће Министарство правде предузети мере у том правцу.

Значајна новина уведена Законом о правобранилаштву односи се на надзор над радом Државног правобранилаштва које ће по први пут вршити Министарство правде, чиме би требало да се обезбеди ефикаснији рад тог органа. Наведена новина је са становишта надлежности Заштитника грађана значајна имајући у виду да Заштитник грађана има овлашћење да врши контролу рада, како Државног правобранилаштва, тако и Министарства правде.

Након што претходни Закон о посредовању – медијацији, није дао очекиване резултате у пракси, у извештајном периоду донет је Закон о посредовању у решавању спорова, чијом применом би требали да се растерете судови предмета за које се може очекивати да се ефикасно и успешно реше посредовањем. Са аспекта надлежности Заштитника грађана значајна су овлашћења која је овај закон дао Министарству правде а односе се, поред осталог и на давање, одузимање и обнављање дозволе за посредовање. Давањем Министарству правде нових овлашћења наведеним законима, а како би наведени

²⁸⁷ „Службени гласник РС“, број 06/15.

²⁸⁸ „Службени гласник РС“, број 121/14.

орган у будућем раду успешно и ефикасно обављао законом утврђене надлежности, потребно је ојачати његове капацитете.

У раду Министарства правде, у извештајном периоду, уочена је позитивна промена која се огледа у поступању по препорукама Заштитника грађана које су у претходним извештајним периодима биле упућене Министарству правде због неспровођења одлука Уставног суда којима је утврђено право на накнаду штете због повреде права на суђење у разумном року и побољшаном сарадњом у поступцима контроле који су након тога уследили.

Овај извештајни период карактерише, као и претходне, велики број притужби грађана које се односе на повреду права на суђење у разумном року. Ни након почетка примене одредби Закона о уређењу судова, којим је прописан нови механизам за заштиту тог права, није примећено да је број притужби на повреду тог права смањен.

Кроз поступке контроле рада Министарства правде, Заштитник грађана је утврдио да Министарство по захтевима грађана за рехабилитационо обештећење не одлучује о захтевима у року од 90 дана који је прописан Законом о рехабилитацији²⁸⁹. У највећем броју случајева, Министарство је након покретања поступака контроле отклањало недостатке и о захтевима за рехабилитационо обештећење одлучивало, мада је било случајева и да је током самог поступка Министарство чинило нове пропусте. И поред тога што у случају да Министарство не донесе одлуку у наведеном року, подносилац захтева може код надлежног суда поднети тужбу за накнаду штете, грађанима би требало (посебно у неспорним ситуацијама) омогућити да своја права остварују на што бржи и једноставнији начин и не излагати их додатном процесу и трошковима које покретање судског процеса свакако изискује, истовремено пребацујући своју обавезу на друге органе.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Исти захтев у мају 39. 300 динара а у септембру 390 динара

С обзиром да приликом увођења института за заштиту права на суђење у разумном року није нормативно регулисано питање плаћања судске таксе за поднети захтев, појавио се проблем на који је указано у притужби поднетој Заштитнику грађана. Наиме, за захтев који је притужиља, непосредно након почетка примене овог закона, хтела да поднесе Вишем суду у Београду, а уз који је истакла и захтев за одређивање примерене накнаде, утврђена јој је таксена обавеза у износу од 39. 300 динара, због чега је одустала од подношења захтева. Министарство правде је обавестило Заштитника грађана да је Врховни касациони суд, поводом наведеног питања најпре заузео правни став којим је предвиђено да се на захтев за заштиту права на суђење у разумном року, са истакнутим захтевом за накнаду штете, такса плаћа у зависности од новчане висине захтева. Накнадно је тај став измењен и заузет нови по коме се такса за исти поднети захтев плаћа у складу са тарифним бројевима 4. и 5. таксене тарифе Закона о судским таксама²⁹⁰, те да износи 390 динара. Оваква ситуација, за чије решавање Заштитник грађана није надлежан с обзиром да не контролише рад судова, последица је недостатка прецизне правне регулативе приликом увођења у правни систем нових механизма.

Недостављањем извршне исправе онемогућава се судска заштита

²⁸⁹ „Службени гласник РС“, број 92/11.

²⁹⁰ „Службени гласник РС“ бр. 28/94 и 93/12.

Министарство правде је, након покренутог поступка пред Заштитником грађана предузело мере за одлучивање по захтеву за рехабилитационо обештећење грађанина који се због непоступања по захтеву обратио Заштитнику грађана. Међутим, током поступка и приликом одлучивања о захтеву, Министарство је начинило нови пропуст у свом раду који се огледа у томе што је одбило да подносиоцу захтева достави примерак споразума са печатом и потписом овлашћеног лица, све док се не изврши исплата износа утврђеног споразумом.

Таквим поступањем Министарства правде притужиоцу је ускраћено право на евентуалну судску заштиту у поступку извршења. У даљем току поступка, недостатак је отклоњен исплатом износа утврђеног споразумом.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство правде** треба да убрза рад на припреми Закона о бесплатној правној помоћи.
2. **Министарство правде** треба да свеобухватно испита висину Јавнобележничке тарифе.
3. **Министарство правде и Јавнобележничка комора** треба да размотре могућност детаљнијег нормирања процедуре спровођења конкурса за именовање јавних бележника, како би се у будуће избегла арбитрерност у примени критеријума за избор и омогућила већа транспарентност избора.
4. **Министарство правде** треба да донесе акте којима се регулише јасна и унапред позната процедура за остваривање права на накнаду штете утврђене одлукама Уставног суда и лицима неосновано лишеним слободе/ неосновано осуђеним.
5. **Министарство правде** треба да благовремено предузме мере на јачању капацитета органа с обзиром на новоустановљене надлежности тог Министарства, донетим Законом о правобранилаштву и Законом о посредовању у решавању спорова.
6. **Министарство правде** треба да свеобухватнијим изменама и допунама Закона о извршењу и обезбеђењу отклони мањкавости које су се појавиле у примени овог закона и посебно ојача механизме контроле, разграничи и јасније дефинише овлашћења Министарства правде и Коморе извршитеља над радом извршитеља.

2.13. РЕСОР ОДБРАНЕ²⁹¹

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

- 1.1. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о Војсци Србије.²⁹²
- 1.2. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о одбрани.²⁹³

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

- 2.1. Усвојене су примедбе Заштитника грађана на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о Војсци Србије и отклоњени уочени недостаци.
- 2.2. Поступањем по препоруци Заштитника грађана отклоњена је повреда права на образложену одлуку са правом на правно средство учесника у јавном конкурс у за пријем у професионалну војну службу.
- 2.3. Након покретања поступка контроле од стране Заштитника грађана, отклоњен је пропуст у остваривању синдикалних права у погледу утврђивања репрезентативности синдиката од Министарства одбране, као послодавца.
- 2.4. Поступци контроле Заштитника грађана у највећем броју случајева допринели су отклањању пропуста у раду органа због „ћутања управе“, јер је Министарство одбране предузимало адекватне мере на отклањању пропуста још током поступка контроле законитости и правилности рада.
- 2.5. Заштитник грађана је у 2014. години у овом ресору примио 84 притужбе у којима су подносиоци указивали на 85 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 77 предмета примљених у 2014. и ранијих година. Од укупно 22 поступака који су вођени, 10 (45,45%) поступак је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио 1 препоруку, од којих је прихваћено 0 (0%), неизвршено 0 (0%), а у року за извршење 1. На основу броја утврђених (10) и отклоњених (10) пропуста, ефикасност у овом ресору је 100%.

3. Мањкавости на државном нивоу

- 3.1. Сарадња Министарства одбране и Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања није делотворна и ефикасна у решавању проблема утврђивања висине пензије у случајевима „непоседовања картица о висини личног дохотка“ професионалних припадника Војске Србије.
- 3.2. Још није утврђен правни основ за утврђивање висине пензија у ситуацијама када Министарство одбране не располаже подацима о висини личног дохотка, због чега и даље знатан број професионалних припадника Војске Србије није у могућности да оствари право на пензију у висину према оствареном личном доходу.
- 3.3. Министарство одбране - Управа за војно здравство још увек није подзаконским актом утврдило услове за давање сагласности претпостављених по захтеву потчињених професионалних припадника Војске Србије за одлазак на специјалистичке прегледе у војноздравствене установе, које могу обавити само у току радног времена.

²⁹¹ 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.

²⁹² „Службени гласник РС“, број 10/15.

²⁹³ „Службени гласник РС“, број 10/15.

3.4. Још увек није донет Правилник о усклађивању стручних, академских или научних назива стечених према прописима који су важили до ступања на снагу Закона о високом образовању.

3.5. Поступање Министарства одбране у случају мајора који је пензионисан након сазнања да је трансродна особа, представља тешку повреду слобода и права грађана и најсликовитији је вид кршења права на родни идентитет.

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

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину:

- да **Министарство одбране** подзаконским актом регулише начин и услове остваривања права професионалних војних лица на специјалистичке прегледе у складу са законом;
- да **Министарство одбране** донесе Правилник о усклађивању стручних, академских или научних назива, стечених према прописима који су важили по ступању на снагу Закона о високом образовању.

5. Образложење

Министарство одбране припремило је Нацрт закона о изменама и допунама Закона о Војсци Србије и Нацрт закона о изменама и допунама Закона о одбрани и доставило их Заштитнику грађана на мишљење. Заштитник грађана је утврдио да измене појединих одредаба Нацрта закона о изменама и допунама Закона о Војсци Србије садрже правне недостатке, јер професионалним припадницима Војске Србије ускраћују право на образложење управног акта и право на правно средство.

Министарство одбране је прихватило примедбе Заштитника грађана тако да одредбе Закона о изменама и допунама Закона о Војсци Србије који је Народна скупштина усвојила упућују да ће се у поступку одлучивања у управним стварима професионалних припадника Војске Србије примењивати одредбе Закона о општем управном поступку и Закона о управним споровима.

Насупрот овом примеру добре сарадње органа, Министарство одбране није предузело ниједну радњу на отклањању недостатака у правним прописима којима се уређује начин утврђивања личног коефицијента за бивша професионална војна лица у случајевима када не постоје подаци о заради, накнади зараде, односно основици осигурања, иако је Заштитник грађана указивао на значај овог проблема и потребу за предузимањем активности на решавању поменутог питања. Пропусти у законској регулативи и даље имају за последицу да се у поступку утврђивања висине пензије просек уплата доприноса обрачунава по скали Републичког фонда ПИО који важи на дан пензионисања, уместо према износу просека стварне остварене зараде. Министарство одбране је током 2013. године остварило сарадњу са другим државним органима и покренуло иницијативу према Министарству рада, запошљавања и социјалне политике како би се, за решавање овог проблема, сагледала могућност стварања правног основа у Закону о пензијском и инвалидском осигурању, али тај вид сарадње није настављен и у 2014, те су изостали резултати на решавању овог проблема.

Ни проблем остваривања права из здравствене заштите, на које је Заштитник грађана већ указивао, у овом извештајном периоду није решен. И даље нису утврђени услови за одлазак професионалних припадника Војске Србије на специјалистичке прегледе, који се због начина организовања рада у војноздравственим установама могу обављати

само у току радног времена. Услед недостатака правних прописа, остављено је на слободној оцени претпостављеном да тражи на увид медицинску документацију ради давања сагласности за одлазак на специјалистички преглед у току радног времена. У таквој ситуацији постоји могућност повреде права на приватност, ако се тражена документација приложи, али и могућност злоупотребе права претпостављеног на слободну оцenu о оправданости захтева за специјалистички преглед, уколико се медицинска документација не достави на увид.

Поред наведеног, у овом извештајном периоду није донет ни Правилник о усклађивању стручних, академских или научних назива, иако је Војна академија Министарства одбране још током 2013. године предузела почетне активности.

Ипак, током 2014. године уочено је смањење броја притужби на рад Министарства одбране и Војске Србије. Значајно смањен број притужби указује да је Министарство одбране наставило да поступа делотворно и ефикасно вршењем поверених овлашћења што је, између осталог, постигнуто и поступцима које је водио Заштитник грађана. Министарство одбране је и у овом извештајном периоду у току поступака контроле законитости и правилности рада отклањало пропусте у раду који су се односили на „ћутање управе“ и доносило управне акте у кратком року.

Због „ћутања управе“, Заштитнику грађана се обратио Војни синдикат Србије и указао да Министарство одбране није одговорило на њихов захтев за утврђивање репрезентативности. Након покретања поступка Заштитника грађана, Министарство одбране започело је процедуру утврђивања захтеваног права овог синдиката. Посебан значај у отклањању пропуста у раду по захтеву Војног синдиката огледа се у чињеници да је могућност синдикалног организовања у Војсци (са одговарајућим ограничењима тог права) гарантована Законом о Војсци Србије, на начин који је својим Мишљењем, приликом израде Предлога важећег закона, формулисао Заштитник грађана.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Министарство одбране започело отклањање пропуста у спровођењу јавног конкурса за пријем у професионалну војну службу

Заштитник грађана је у спроведеном поступку утврдио да је Министарство одбране, кршећи принципе добре управе, супротно одредбама о спровођењу јавног конкурса, пропустило да донесе образложену одлуку која упућује на разлоге због којих притужилац није примљен у професионалну војну службу, са поуком о праву на правно средство. Притужилац је о разлозима неиспуњавања услова за пријем у професионалну војну службу обавештен усмено и дописима у форми обавештења.

Министарству одбране је упућена препорука да отклони пропусте у раду. У року за поступање по препоруци, Министарство одбране је одговорило да је покренута процедура за доношење управног акта на начин прописан одредбама о спровођењу јавног конкурса и Уредбе о пријему у професионалну војну службу, у складу са смерницама из препоруке. Истовремено је затражено продужење рока за отклањање пропуста с обзиром на комплексност предмета и чињенице да у поступку доношења овакве врсте аката учествује више организационих целина Министарства одбране и Војске Србије.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство одбране и Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да ефикасно сарађују у решавању проблема утврђивања висине пензије професионалних припадника Војске Србије у случајевима „непоседовања картица о висини личног дохотка“.
2. **Министарство одбране** у сарадњи са **Министарством за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да иницира измену прописа који ће омогућити правни основ за утврђивање висине пензије професионалних припадника Војске Србије уколико се не располаже подацима о висини личног дохотка.
3. **Министарство одбране** треба да подзаконским актом регулише начин и услове остваривања права професионалних војних лица на специјалистичке прегледе у складу са законом.
4. **Министарство одбране** треба да донесе Правилник о усклађивању стручних, академских или научних назива стечених према прописима који су важили до ступања на снагу Закона о високом образовању.

2.14. РЕСОР ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Заштитник грађана не бележи значајнија постигнућа државе у овом ресору током 2014. године.

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Заштитник грађана је предузимањем разних активности допринео да се приметно побољша сарадња са органима јединице локалне самоуправе и органима државне управе.

2.2. Заштитник грађана је, поводом притужби великог броја грађана на рад органа јединице локалне самоуправе у погледу спровођења извршења решења о уклањању бесправно изграђених објеката, утврдио пропусте у њиховом раду који се огледају у неизвршавању сопствених решења, те је у циљу ефикасније заштите права грађана упутио јединствену препоруку свим јединицама локалне самоуправе.²⁹⁴

2.3. Заштитник грађана је у 2014. години у овом ресору примио 409 притужби у којима су подносиоци указивали на 546 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 357 предмета примљених у 2014. и ранијих година. Од укупно 73 поступака који су вођени, 28 (38.36%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио 14 препорука, од којих је прихваћено 7 (50%), неизвршено 7 (50%), а у року за извршење 0. На основу броја утврђених (42) и отклоњених (35) пропуста, ефикасност у овом ресору је 83.33%.

3. Мањкавости на нивоу локалне самоуправе

3.1. Током овог извештајног периода поједине јединице локалне самоуправе нису поступиле по упућеним препорукама.

3.2. Органи јединица локалне самоуправе и даље нису постигли значајне резултате у свом раду у циљу ажурнијег поступања, услужности и коректнијег односа према грађанима.

3.3. Органи јединица локалне самоуправе и даље нису отклонили проблеме који доводе до неспровођења или неефикасног спровођења извршења сопствених одлука.

3.4. Органи јединица локалне самоуправе и даље не информишу довољно грађане о њиховим правима и на закону заснованим интересима, као и могућностима које им стоје на располагању ради заштите њихових права и интереса када се суоче са проблемом у раду органа управе.

3.5. Органи јединица локалне самоуправе неретко и даље неоправдано одуговлаче поступке које воде и не врше своја контролна овлашћења. И даље не организује свој рад на начин који би предупредио понављање увек истих или сличних проблема у свом раду.

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

²⁹⁴ За више детаља погледати сегмент Извештаја: Ресор грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину:

- да **јединице локалне самоуправе** поступају законито, ефикасно и економично по захтевима грађана;
- да **јединице локалне самоуправе** информишу грађане о њиховим правима и начинима како да их остваре, као и да их обавештавају о могућностима подношења притужбе уколико су незадовољни поступањем запослених у органима јединице локалне самоуправе, те да организују рад на начин који ће обезбедити њихову примену и који неће довести до понављања описаних и увек истих или сличних проблема у раду;
- да **јединице локалне самоуправе** предузму све потребне мере и радње како би се отклониле препреке и обезбедили услови за законито, благовремено, ефикасно и економично спровођење извршења сопствених одлука.

4.2. Управа Градске општине Палилула града Београда није поступила по препорукама које су упућене поводом неспровођења извршења сопственог решења.

4.3. Надлежни органи општине Бор нису поступили по препорукама које су упућене поводом непоступања по жалби и другим поднесцима које је притужилац том органу подносио, као и по препоруци која је упућена због тога што председник општине Бор није испунио законску обавезу сарадње са Заштитником грађана.

5. Образложење

Заштитник грађана не бележи значајнија постигнућа државе у овом ресору током 2014. године. У овом извештајном периоду грађани су се углавном притуживали на рад органа јединице локалне самоуправе у погледу неблаговременог поступања по поднетим поднесцима, као и због неспровођења извршења решења инспекцијских служби (комуналне инспекције, саобраћајне инспекције). Грађани су се често притуживали на вршиоце комуналне делатности у погледу обављања комуналне делатности која је у изворној надлежности јединице локалне самоуправе као што су проблеми са: испоруком топлотне енергије, водоснабдевањем, канализацијом, одношењем комуналног отпада, паркирањем, градским јавним превозом, одржавањем гробља и гробних места. Поменути проблеми су се конкретно односили на висину цене за комуналне услуге, поступак наплате и обрачуна цене за пружене комуналне услуге, квалитет пружених комуналних услуга, изградњу или непостојање водоводне и канализационе мреже, одношење непрописно паркираних возила. Затим, грађани су указивали на то да су пропусти у раду надлежних органа локалне самоуправе у виду немарности и недовољног ангажовања у решавању комуналних проблема довели до поплава које су задесиле поједина насеља.

Како Заштитник грађана нема овлашћења да контролише рад јединице локалне самоуправе у вршењу послова из њене изворне надлежности, грађани су у овим случајевима јасно и детаљно обавештавани којим надлежним органима могу да се обрате ради заштите својих права или су притужбе прослеђиване заштитницима грађана у јединицама локалне самоуправе, где су установљени. Међутим, у одређеним случајевима, имајући у виду озбиљност проблема и чињеницу да неке јединице локалне самоуправе нису установиле заштитника грађана, Заштитник грађана је користећи своја посредничка овлашћења и право да пружањем добрих услуга и давањем савета делују превентивно у циљу унапређења рада органа управе и унапређења заштите људских права, надлежним органима јединица локалне

самоуправе упућивао дописе, указујући на важност и хитност решавања проблема у оквиру њихове надлежности.

Органи јединица локалне самоуправе су и током овог извештајног периода у готово свим случајевима отклањали пропусте након покретања поступака контроле њиховог рада по притужбама које су се односиле на неблаговремено поступање. Како су, по правилу, притужиоци били задовољни начином на који су органи отклањали пропусте, Заштитник грађана је обустављао поступке. Сарадња органа локалне самоуправе са Заштитником грађана је, генерално, коректна и задовољавајућа јер је дошло до приметних помака у сарадњи у односу на ранији период.

Заштитник грађана је у овом извештајном периоду имао незадовољавајућу и некоректну сарадњу једино са општином Бор. Председник општине Бор није поступао по захтевима које је Заштитник грађана упућивао ради добијања информација које су од значаја за поступак који је вођен по конкретној притужби. Опструкција поступка контроле, недостављање одговора и документације и други облици несарадње који спречавају Заштитника грађана да донесе став о основаности притужбе недопуштени су у правном поретку, јер представљају кршење императивних законских норми.

Надлежни органи општине Бор нису поступили по препорукама које су упућене поводом непоступања по жалби и другим поднесцима које је притужилац том органу подносио, као и по препоруци због несарадње председника општине Бор са Заштитником грађана. Председник општине Бор није доставио одговор ни након упућене препоруке да у свом будућем раду испуњава своју обавезу сарадње са Заштитником грађана, и благовремено и у остављеним роковима одговара на акте овог органа у вези са добијањем тражених информација и стављања на располагање свих података којим располаже, а који су од значаја за поступке које Заштитник грађана води.

Управа Градске општине Палилула града Београда није поступила по препорукама које су упућене поводом неспровођења административног извршења решења које је постало извршно и правноснажно још 2007. године.

Органи јединица локалне самоуправе још увек нису постигли значајније помаке у свом раду у циљу ажурнијег поступања по поднесцима грађана, приступачности, услужности. Надлежни органи јединица локалне самоуправе дужни су да предузму све неопходне мере које имају на располагању како би се створили услови за спровођење тј. за ефикасно спровођење извршења сопствених одлука. Недостатак финансијских средстава не може да буде оправдање за увек исте или сличне пропусте у раду органа управе. Недопустиво је да се годинама понављају увек исти или слични проблеми у раду органа локалне самоуправе а да се не предузимају све расположиве мере и радње на отклањању уочених проблема како би се спречило повређивање права и оправданих очекивања локалног становништва.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Општина Вршац отклонила пропусте у раду

Поводом притужби притужила да им општина Вршац не уплаћује доприносе за пензијско и инвалидско осигурање и доприносе за здравствено осигурање као лицима која су стекла статус лица која самостално обављају уметничку делатност, покренут је поступак контроле рада Општине. Тим поводом, Општина је отклонила пропуст у

свом раду тако што је, у складу са чл. 70. Закона о култури²⁹⁵, Скупштина општине донела Одлуку о условима и начину стицања права на уплату доприноса за лице које самостално обавља уметничку или другу делатност у области културе, те након тога извршила уплату доприноса за пензијско и инвалидско осигурање и доприноса за здравствено осигурање за притужилце.

Градска општина Звездара поступила супротно Закону о републичким административним таксама

Заштитник грађана је упутио препоруку Управи Градске општине Звездара града Београда због тога што је поступила супротно одредби члана 19. став 1. тачка 5. Закона о републичким административним таксама²⁹⁶ када је притужиоцу наплатила таксу за оверу потписа изјаве два сведока, која је била неопходна да се приложи као доказ код органа у сврху остваривања права на ослобођење од плаћања судских трошкова и такси. Поменутом одредбом Закона о републичким административним таксама је прописано да се такса не плаћа, између осталог, за списе и радње за остваривање законом прописаних пореских подстицаја и ослобођења код плаћања јавних прихода. Управа Градске општине Звездара поступила је по препоруци, упутивши писано извињење притужиоцу и подневши захтев надлежној филијали Пореске управе за повраћај незаконито наплаћене таксе.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Јединице локалне самоуправе** у свом будућем раду треба више да посвете пажњу ефикаснијем и економичнијем поступању по захтевима грађана.
2. Неопходно је да се **јединице локалне самоуправе** у већој мери ангажују у решавању комуналних проблема са којима се суочавају грађани на њиховим подручјима.
3. Потребно је да **јединице локалне самоуправе** предузму све потребне мере и радње како би се отклониле препреке и обезбедили услови за законито, благовремено, ефикасно и економично спровођење извршења сопствених одлука.
4. Неопходно је да се **јединице локалне самоуправе** активније ангажују у циљу решавања питања у вези са носиоцима станарског права на становима у својини грађана тзв. "заштићени станари".
5. **Јединице локалне самоуправе** треба да информишу грађане о њиховим правима и начинима како да их остваре, као и да их обавештавају о могућностима подношења притужбе уколико су незадовољни поступањем запослених у органима јединице локалне самоуправе.
6. **Јединице локалне самоуправе** треба да предузму све потребне мере и радње како би организовале свој рад на начин који ће обезбедити да не долази до понављања описаних, и увек истих или сличних, проблема у раду и да се недостаци у раду који доводе до повреде или ускраћивања права грађана отклањају благовремено чим им на то укажу грађани.

²⁹⁵ „Службени гласник РС“, број 72/09.

²⁹⁶ „Службени гласник РС“, бр. 43/03, 51/03 - испр., 61/05, 101/05 - др. закон, 5/09, 54/09, 50/11, 70/11 - усклађени дин. изн., 55/12 - усклађени дин. изн., 93/12, 47/13 - усклађени дин. изн., 65/13 - др. закон и 57/14 - усклађени дин. изн.

2.15. РЕСОРИ УРБАНИЗМА, ИЗГРАДЊЕ И КАТАСТРА, ЕЛЕМЕНТАРНИХ НЕПОГОДА И РЕСТИТУЦИЈЕ

ГРАЂЕВИНАРСТВО, САОБРАЋАЈ И ИНФРАСТРУКТУРА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

- 1.1. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи.²⁹⁷
- 1.2. Донет је Закон о измени Закона о легализацији објеката.²⁹⁸
- 1.3. Обједињен је Сектор за инспекцијски надзор у саставу Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, у циљу постизања већег степена ефикасности рада.
- 1.4. Формирана је Група за контролу и сарадњу у области борбе против корупције - Антикорупцијски тим у саставу Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

- 2.1. Усвајањем Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи у знатној мери је остварена суштина налога и предлога Заштитника грађана, садржаних у збирној препоруци упућеној јединицама локалне самоуправе и у годишњем извештају Заштитника грађана за 2013. годину, у погледу превазилажења проблема недостатка финансијских средстава за спровођење решења о уклањању објеката, унапређења делотворности и одговорности инспекцијских служби унутар Министарства, као и увођења једноставнијих и ефикаснијих процедура у поступак издавања грађевинских дозвола.
- 2.2. Заштитник грађана је у 2014. години у овом ресору примио 190 притужби у којима су подносиоци указивали на 284 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 399 предмета примљених у 2014. и ранијих година. Од укупно 57 поступака који су вођени, 24 (42,11%) поступак је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио 6 препорука, од којих је прихваћено 0 (0%), неизвршено 0 (0%), а у року за извршење 6. На основу броја утврђених (24) и отклоњених (24) пропуста²⁹⁹, ефикасност у овом ресору је 100%.

3. Мањкавости на државном нивоу

- 3.1. Недовољан трансфер финансијских средстава јединицама локалне самоуправе за обављање поверених послова, а нарочито за спровођење извршних решења о рушењу.
- 3.2. Закон о легализацији објеката није дао жељене ефекте у циљу обезбеђења благовремености и ефикасности спровођења поступака по захтевима за легализацију.

²⁹⁷ „Службени гласник РС”, број 145/14.

²⁹⁸ „Службени гласник РС”, број 117/14.

²⁹⁹ 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. Нормативни оквир и даље не ставља у први план превентивну улогу грађевинске инспекције и не предвиђа квалитативну контролу њеног рада.

3.4. Остао је нерешен проблем корупције и политизације органа локалне самоуправе који обављају послове поверене им Законом о планирању и изградњи (издавање грађевинских и употребних дозвола, вршење инспекцијског надзора и др).

3.5. Недовољна је транспарентност и информисање учесника у саобраћају о правилима коришћења аутопутева у отвореном систему наплате.

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

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину:

- да **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре**, упркос усвојеним изменама и допунама Закона о планирању и изградњи којима се декларативно јача улога грађевинске инспекције, изгради довољно ефикасне механизме за спровођење мера из њихове надлежности;
- да **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** постигне неопходан степен јачања кадровских и административних капацитета, првенствено у погледу броја грађевинских и урбанистичких инспектора;
- да Република Србија усвоји системски закон о инспекцијском надзору (у најави) којим би била извршена свеобухватна реформа поступања инспекцијских органа са циљем унапређења њиховог рада.

4.2. **Органи јединица локалне самоуправе** нису поступали по препорукама Заштитника грађана да без одлагања предузму све неопходне мере, сагласно позитивноправним прописима, ради спровођења извршења решења о рушењу и закључка о дозволи извршења.

5. Образложење

Заштитник грађана је поступајући по притужбама већег броја грађана, којима је указано на одсуство сваког чињења органа управе јединица локалне самоуправе по извршним решењима о рушењу бесправно изграђених објеката, покренуте поступке окончао јединственом препоруком упућеном свим јединицама локалне самоуправе. На тај начин је указао на мере које треба предузети како би се околности које су узрок таквог поступања убудуће предупредиле. Препорука је истовремено упућена и министарству надлежном за послове грађевинарства, ради информисања.

Наиме, током поступака које је водио, Заштитник грађана је констатовао да су надлежни органи јединица локалне самоуправе, противно принципу ефикасности поступка, несразмерно одуговлачили са спровођењем извршних решења о рушењу. Према сазнањима до којих је Заштитник грађана дошао из примљених изјашњења органа јединица локалне самоуправе, узроци оваквог негативног тренда у поступању по решењима о уклањању објеката леже у следећим околностима: недостатку финансијских средстава за спровођење извршења ових решења; непостојању одговарајуће организационе јединице у организационој структури јединица локалне самоуправе, надлежне за извршење ових решења; неблаговременом и неуспешном спровођењу поступака јавних набавки за избор извршиоца ових радова тамо где не постоје одговарајуће организационе јединице; непостојању јасно утврђеног плана и динамике извршења решења о рушењу, односно непоступању у складу са утврђеним планом; неодлучивању органа јединица локалне самоуправе о захтевима грађана за

накнадно издавање грађевинске и употребне дозволе за објекат у законом предвиђеном року.

Усвојеним изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је као предлагач ових измена покушало да, у мери у којој то зависи од самог нормативног оквира, допринесе постизању веће ефикасности и делотворности у спровођењу решења о рушењу. Новине које доносе измене закона управо полазе од чињенице коју је и сам Заштитник грађана утврдио у својим поступцима и на коју је приоритетно указао у својој збирној препоруци, а то је евидентан недостатак финансијских средстава за спровођење извршења ових решења. Наиме, унета је новина у члан 171. став 6. којим је предвиђено да уколико надлежни орган нема потребна средства за извршење инспекцијског решења о рушењу објекта, заинтересована страна може обезбедити средства за трошкове извршења до наплате од стране извршног дужника. Са аспекта поступања Заштитника грађана, коме се као притужиоци углавном обраћају управо лица која су непосредно заинтересована за спровођење решења о рушењу објекта, ова измена представља значајан помак, али се ипак поставља питање делотворности њене примене у пракси. При томе, ова мера се никако не сме схватити као аболирање надлежних органа од обавезе да противправно поступање бесправних градитеља санкционишу, односно уклоне бесправно подигнут објекат.

Осим тога, одредба закона којом је регулисано извршење решења о рушењу објекта претрпела је измене и у делу којим је била прописана обавеза органа јединице локалне самоуправе да формира посебну организациону јединицу за извршење ових решења и то тако што је наведена обавеза укинута. У овом случају законодавац се, врло оправдано, и имајући у виду да се само извршење рушења поверава одговарајућим предузећима регистрованим за обављање те делатности, руководио првенствено интересима смањења трошкова и непотребног увећања администрације, која је свакако оптерећивала мање јединице локалне самоуправе.

Напредак у превазилажењу овог проблема огледа се и у спремности надлежног министарства, израженој у његовом плану и програму рада за наредни период, да приступи систематском сагледавању броја и врсте објеката за рушење, утврђивању критеријума за рушење, као и јачању превентивне функције грађевинске инспекције која би требало да спречи појаву нелегалне градње.

Један од узрока неспровођења извршења решења о рушењу је неблаговремено одлучивање органа јединица локалне самоуправе о захтевима грађана за накнадно издавање грађевинске и употребне дозволе за бесправно изграђени објекат (захтевима за легализацију), које се према одредбама Закона о легализацији објеката појављује као претходно питање у поступку извршења ових решења.

Наведени тренд неблаговремености одлучивања по захтевима за легализацију из претходног периода се наставио, упркос доношењу посебног закона који регулише ову област и чије је доношење, између осталог, имало за циљ да допринесе бржем и ефикаснијем решавању ових захтева. Негативни ефекти Закона о легализацији објеката су видљиви већ кроз прве измене овог закона усвојене тачно годину дана након његовог доношења и које недвосмислено указују управо на првобитно нереално прописане рокове за тражење и достављање потпуне документације, услед чијег је истека њихово продужење било неопходно.

Неблаговременом и неефикасном поступању органа надлежних за одлучивање по захтевима за легализацију у великој мери доприноси очигледно неправилна и

нецелисходна примена одредби овог закона у погледу документације коју је потребно доставити уз захтев. Наиме, Заштитник грађана је кроз притужбе грађана и у вези са њима покренутим поступцима контроле правилности и законитости рада уочио да органи надлежни за спровођење поступка легализације, одлагањем доношења законите одлуке у намери даљег одуговлачења поступка, тумаче одредбе Закона о легализацији објеката супротно смислу закона и намери законодавца.

II ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Договорена сарадња инспекцијских служби, Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и стручне службе Заштитника грађана

На састанку одржаном дана 17.9.2014. године између министарке Зоране Михајловић и заштитника грађана констатовано је да Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре ефикасно поступа по оправданим притужбама грађана Заштитнику грађана, а унапређивање делотворности и одговорности инспекцијских служби унутар Министарства и у јединицама локалне самоуправе приоритет је у даљој сарадњи два органа.

Такође, Заштитник грађана је указао и на мноштво пропуста у делотворности, ажурности и одговорности грађевинских инспекција у локалним самоуправама, док је министарка Михајловић истакла да постоји проблем малог броја републичких грађевинских инспектора (7), као и мањкавих прописа о инспекцијском надзору, што би требало да буде решено новим законом о инспекцијама који је у припреми.

На обострано задовољство, као коначан резултат одржаног састанка договорена је непосредна сарадња инспекцијских служби министарства и стручне службе Заштитника грађана ради најбрже провере основаности притужби грађана.

III КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Управа градске општине Вождовац и Секретаријат за послове легализације објеката предузимали радње у циљу избегавања рушења објекта који је Општина Вождовац изградила без грађевинске дозволе

Заштитник грађана је, поступајући по притужби којом се указује на незаконито и неправилно поступање Управе градске општине Вождовац због вишегодишњег свесног одуговлачења поступка административног извршења решења о рушењу и поступање Секретаријата за послове легализације објекта који је доношењем закључка о прекиду поступка, уместо мериторног решавања о захтеву за легализацију, супротно правилима управног поступка, покренуо поступак контроле правилности и законитости рада овог органа.

Заштитник грађана је Управи градске општине Вождовац и Секретаријату за послове легализације објекта упутио препоруку да предузму све неопходне мере из своје надлежности, у циљу отклањања утврђених недостатака и уздрже се од предузимања радњи које би, супротно начелима ефикасности, економичности и делотворности, допринеле даљем одуговлачењу поступка легализације и спровођењу решења и закључка о дозволи извршења решења о рушењу.

Градски секретаријат сагледао недостатке у свом раду и донео закључак о понављању поступка

Заштитник грађана је, поступајући по притужби станара зграда у ул. Војводе Влаховића у Београду на рад Градске управе града Београда, Секретаријата за урбанизам и грађевинске послове због недоношења, у законом прописаном року,

одлуке по поднетим предлозима за понављање поступка издавања употребне дозволе, покренуо поступак контроле правилности и законитости рада овог органа.

Градска управа града Београда, Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове, у року је обавестио Заштитника грађана да је након пријема обавештења о покретању поступка контроле законитости и правилности рада, отклонио недостатак и донео закључак којим се дозвољава понављање поступка по захтеву за издавање употребне дозволе, у целости.

IV ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Влада у сарадњи са Министарством грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарством финансија** треба да припреми и Народној скупштини предложи усвајање закона о буџету којим ће предвидети већи обим финансијских средстава за обављање поверених послова од стране јединица локалне самоуправе (конкретно за спровођење извршења решења о уклањању бесправно изграђених објеката).

2. **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре**, кроз своју надзорну улогу и у сарадњи са јединицама локалне самоуправе, треба да кроз појачан надзор, реорганизацију, запошљавања нових службеника и стручно усавршавање запослених допринесе повећању нивоа стручности, оштријој деполитизацији кадра и сузбијању корупције.

3. У циљу јачања превентивне функције грађевинске инспекције, промена правног оквира мора бити праћена већим ангажовањем **Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** као главним носиоцем инспекцијског надзора и то кроз: повећану контролу рада локалних инспекција; успостављање ефикасног механизма за спровођења налога издатих у инспекцијском надзору; правилно распоређивање и усмеравање инспекцијских ресурса; примену и изрицање адекватних санкција у случајевима незаконитог поступања инспектора; успостављање јасног система вредновања рада инспектора које није засновано на броју спроведених контрола и изречених мера већ на ефикасности у спречавању настанка негативних последица незаконитости и неправилности.

4. У циљу решавања проблема нагомиланих захтева за легализацију, потребно је да сви органи, учесници овог процеса, уложе додатне напоре како би Република Србија коначно окончала са процесом легализације, као институтом који право Европске уније не познаје. С тим у вези неопходно је:

- - да **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** као орган који врши надзор над извршавањем одредаба Закона о легализацији објеката сагледа кадровску и административну опремљеност, стручну оспособљеност, ефикасност рада органа надлежних за спровођење поступка легализације и предузме мере за њихово евентуално унапређење;
- - да се у циљу постизања веће ефикасности успостави квалитетна сарадња јединица локалних самоуправа са другим државним органима ради прибављања документације по службеној дужности;
- - да реорганизацијом рада, јединице локалне самоуправе обезбеде поштовање законских рокова у поступцима за легализацију у којима из процесних разлога није могуће мериторно решавати о захтевима (неблаговремено поднети захтеви);

- успостављање јединствене праксе тако што ће надлежно министарство, координирајући рад јединица локалних самоуправа, обезбедити једнако поступање у истим правним и фактичким ситуацијама (давањем интерних упутстава за рад, објављивањем на интернет страници карактеристичних случајева);

5. **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** треба да изгради такав нацрт измена Закона о безбедности саобраћаја на путевима који не би довео до кршења или угрожавања уставом и законима загарантованих права грађана.

6. Неопходно је да **надлежно министарство** у сарадњи са ЈП „Путеви Србије“ предузме мере и активности у циљу боље обавештености возача о њиховим правима и обавезама у погледу коришћења аутопутева у отвореном систему наплате.

КАТАСТАР НЕПОКРЕТНОСТИ

Републички геодетски завод

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Донет је Правилник о процени вредности непокретности³⁰⁰ којим је прописан поступак, начин и методологија за процену вредности непокретности уписаних у катастар непокретности.

1.2. Донет је Правилник о катастарском класирању и бонитирању земљишта.³⁰¹

1.3. Од новембра 2014. године, Републички геодетски завод је омогућио јавни увид у податке Регистра промета непокретности путем интернета, у којем се као подлога налази орто-фото допуњен улицама.

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Поступци контроле које је Заштитник грађана спровео значајно су допринели отклањању пропуста уочених у раду Републичког геодетског завода.

2.2. Као резултат Препоруке Заштитника грађана, Служба за катастар непокретности истовремено је одлучила о свим захтевима странке који су се односили на исто правно питање, а по којима су претходно били формирани различити управни предмети, што је омогућило ефикасно и законито поступање органа.

2.3. Мишљењем датим на предлог Републичког геодетског завода, Заштитник грађана је указао да су се, истеком рока за подношење захтева за реституцију, стекли услови да се лицима која не приложе доказ о поднетом захтеву, наложи плаћање прописаних такси за рад и услуге Завода.

2.4. Заштитник грађана је у 2014. години у овом ресору примио 237 притужби у којима су подносиоци указивали на 323 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 261 предмета примљених у 2014. и ранијих година. Од укупно 189 поступака који су вођени, 157 (87,71%) поступак је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио 8 препорука, од којих је прихваћено 7 (87,50%),

³⁰⁰ „Службени гласник РС“, број 113/14.

³⁰¹ „Службени гласник РС“, број 63/14.

неизвршено 1 (12,50%), а у року за извршење 0. На основу броја утврђених (165) и отклоњених (164) пропуста³⁰², ефикасност у овом ресору је 99,39%.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. И даље је веома присутан проблем неефикасног одлучивања служби за катастар непокретности у поступцима покренутим по захтевима грађана. У одређеном броју случајева, то је условљено постојањем нерешеног раније поднетог захтева.³⁰³

3.2. Велики број служби за катастар непокретности не издаје уверења о идентификацији и кретању (технички списак промена) катастарских парцела на којима је вршена комасација, од момента одузимања до момента уласка у комасациону масу, са образложењем да у својој архиви немају потребну документацију.

3.3. Грађани и даље имају проблем да прибаве копије потребних документа којима се доказује основ извршене промене права или других промена на непокретностима за период док су на снази биле земљишне књиге.

3.4. У више катастарских општина су уочена одступања података у евиденцији катастра непокретности у односу на податке у земљишним књигама, као и неслагање уписаних података са фактичким стањем на терену.

3.5. Поједине службе за катастар непокретности од грађана траже да поднесу молбу да се предмет додели другом обрађивачу у ситуацијама када је службено лице, којем је захтев додељен у рад, престало да ради у органу, или је на дуже време одсутно са посла (услед болести, породилског одсуства и сл.).

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

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину:

- да се ангажовањем **свих надлежних органа**, обезбеди обједињавање земљишно – књижних уложака и збирке исправа из периода док су на снази биле земљишне књиге, што и даље ствара проблеме грађанима када затраже копије документа којима се доказује основ за промене извршене на непокретностима;
- да се предузму одговарајуће мере усмерене ка подизању капацитета за ефикасан рад **Служби за катастар непокретности**, будући да и даље није успостављен систем рада који гарантује да Службе у прописаним роковима врше послове из своје надлежности, што се нарочито уочава код захтева који су поднети пре 2014. године.

4.2. Градоначелник и председник Скупштине града Београда нису се изјаснили о Мишљењу којим је Заштитник грађана указао да је неопходно да се град укључи у поступак обнове премера у делу једне од градских општина и решавање проблема грађана због неслагласности фактичког стања и података уписаних у катастру непокретности.

4.3. Републички геодетски завод и надлежне службе за катастар нису испуниле Препоруку Заштитника грађана да се пронађу изгубљени списи управног предмета из којих ће се, на захтев притужиоца, доставити копија записника о увиђају и вештачењу, коју је више пута од органа тражио.

³⁰² 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.

³⁰³ Члан 125. Закона о државном премеру и катастру.

5. Образложење

Заштитник грађана је, на основу више спроведених поступака контроле, констатовао да службе за катастар непокретности и даље не поступају ажурно по захтевима грађана и да се прописани рокови вишеструко прекорачују.

Уз сарадњу са секторима за стручни и управни надзор и правне послове у саставу Завода, ефикасније су превазилажени уочени недостаци, односно службе за катастар непокретности су доносиле одговарајући управни акт, издавале тражену документацију, брисале забележбе и сл.

Као разлог за неблаговремено поступање по одређеном захтеву, често је истицано постојање претходно поднетог захтева за упис на истој непокретности по којем није донета коначна одлука, због чега нема законских услова да се приступи решавању каснијих захтева. У случајевима када је по ранијем захтеву изјављена жалба, а прекорачен је прописани рок за одлучивање другостепеног органа, покретан је нови поступак контроле рада надлежног Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

Након сазнања да је притужила поднела више захтева који су се суштински односили на исто правно питање - промену носилаца права коришћења на катастарским парцелама у једној катастарској општини и да је по сваком захтеву формиран посебан управни предмет, што је искомпликовало поступак и условило прекоредно и непримерено дуго решавање њених захтева, Заштитник грађана је упутио препоруку да се, сагледавањем да ли постоје услови за спајање поступака, без одлагања поступи по упутствима из решења другостепеног органа, што је у датом року учињено.

На иницијативу Заштитника грађана, директор Републичког геодетског завода је 2011. године обавезао службе за катастар непокретности да, без накнаде, издају извод из регистра непокретности и уверење о идентификацији катастарских парцела старог и новог премера лицима која у захтеву наведу да су им ова документа потребна у поступку пред Агенцијом за реституцију. Имајући у виду да је рок за предају захтева за реституцију протекао, директор Завода је од Заштитника грађана затражио инструкцију како убудуће поступати по захтевима за издавање наведених документа. Истеком рока за подношење захтева за реституцију, стичу се услови да се лицима која не приложе доказ о поднетом захтеву, наложи плаћање прописаних такси за рад и услуге Завода, чиме се смањује могућност злоупотребе и онемогућава да се документа, по том основу издата без плаћања таксе, осим у поступку пред Агенцијом, користе и у друге сврхе.

Заштитнику грађана је указано да становници једног београдског насеља имају проблем због несагласности фактичког стања на терену и података уписаних у катастру непокретности. У службеној евиденцији су на парцелама уписана лица која нису њихови корисници, што је изазвало проблеме приликом легализације објеката. Сагледавајући комплексност проблема и сматрајући да је неопходно да се у његово решавање укључе стручна лица, Заштитник грађана је организовао више састанака са представницима надлежне општинске управе и Републичког геодетског завода. Уочено је да идентичан проблем постоји и у другим градским општинама. Предложене су неопходне активности са Спецификацијом у којој су, поред осталог, исказана средства потребна за њихову реализацију. Како је реч о проблему који погађа велики број грађана, а проузрокован је ранијим пропустима државних органа, Заштитник грађана је дао Мишљење о неопходности обнове премера, којим ће се омогућити усаглашавање правног и фактичког стања и указао на потребу да се у

градском буџету за 2015. годину предвиде средства која ће се за ову намену распоредити надлежној градској општини. Органи којима је Мишљење упућено, нису реаговали на предлог Заштитника грађана.

У извештају Заштитника грађана за 2013. годину констатовано је да грађани нису увек у могућности да од надлежне Службе за катастар непокретности добију копију документа којим се доказује основ извршених промена на непокретностима за период док су на снази биле земљишне књиге, са образложењем да се збирке исправа из тог периода не налазе у архиви Завода. При том су поједине службе ове податке и документацију издавале без проблема, док су друге упућивале грађане на архиву надлежних судова, јер суд, уз земљишно – књижне улошке, није предао збирку исправа, уз напомену да збирка исправа представља обимну документацију која није преузета због недостатка смештајног простора, већ је остала у архиву суда. Из притужби грађана се види да је овај проблем и даље присутан у раду појединих служби за катастар непокретности.

Сходно својим надлежностима, Завод води евиденцију тржишних цена непокретности која садржи податке купопродајних уговора и уговора о закупу непокретности. Подаци из уговора о промету непокретности нису верификовани већ су наведени онако како се налазе у овим документима. Формирањем Регистра промета непокретности доприноси се транспарентности тржишта непокретности у Републици Србији, која ће допринети његовом даљем развоју.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Служба не издаје оверену документацију из службене евиденције

Притужилац наводи да је, за потребе поступка пред Агенцијом за реституцију, од Службе за катастар непокретности затражио одређену документацију. Када је примио тражене исправе, констатовао је да су му достављене неоверене копије, без пропратног акта са бројем предмета и службеног печата којим се потврђује да су копије верне оригиналу, због чега се исте не могу сматрати ваљаним јавним исправама. Поступајући по притужби, Заштитник грађана је покренуо поступак контроле правилности и законитости рада надлежне Службе за катастар непокретности.

Позивајући се Закон о оверавању потписа, рукописа и преписа³⁰⁴, којим је предвиђено да оверавање потписа, рукописа и преписа обавља решењем одређено службено лице општинског суда, односно општинске управе, Служба је изнела став да је притужба неоснована, будући да је именованом достављена фотокопија документације коју је од овог органа тражио.

Имајући у виду да је одредбама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу³⁰⁵ прописано да подносиоци уз захтев прилажу доказе у оригиналу или овереној фотокопији, као и да притужилац није у могућности да овери копију добијеног документа пред основним судом или органом управе, јер не поседује оригинални примерак на основу којег би се утврдило да је копија верна оригиналу, од Републичког геодетског завода је затражен став и мишљење о правилности поступања Службе у конкретном случају.

Завод је обавестио Заштитника грађана да је Служба уложила додатни напор и у сарадњи са надлежним органима у локалној самоуправи успела да пронађе захтевану

³⁰⁴ „Службени гласник РС”, број 39/93.

³⁰⁵ „Службени гласник РС”, бр. 72/11, 108/13 и 142/14.

документацију у оригиналу, тако да је иста достављена притужиоцу у овереним фотокопијама.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. Републички геодетски завод и органи локалне самоуправе треба да сарађују у циљу обезбеђења услова (првенствено материјалних) за спровођење обнове премера у београдским, али и свим општинама на територији Републике у којима грађани имају проблеме због неусаглашености фактичког стања на терену и података уписаних у евиденцијама катастра непокретности.
2. Потребно је, ангажовањем свих надлежних органа, обезбедити да се у свим **Службама за катастар непокретности** изврши обједињавање земљишно – књижних уложака и збирки исправа из периода док су на снази биле земљишне књиге, што ће омогућити да грађани без потешкоћа добијају копије докумената којима се доказује основ за промене извршене на непокретностима.
3. И даље, постоји потреба и обавеза за предузимање одговарајућих мера у циљу ефикаснијег рада **Служби за катастар непокретности** и њиховог поступања по поднетим захтевима у прописаним роковима.

Министарство грађевинарства и урбанизма

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

- 1.1. Донет је Закон о измени и допуни Закона о посебним условима за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе.³⁰⁶

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

- 2.1. Настављено је праћење реализације и примене мера изнетих у Мишљењу Заштитника грађана из децембра 2013. године, у којем је указано на неопходност предузимања одговарајућих мера на подизању капацитета за ефикасан рад по жалбама изјављеним на решења Служби за катастар непокретности.
- 2.2. Заштитник грађана је, у циљу експедитивнијег и ефикаснијег поступања по притужбама грађана у којима се жале на нерешавање органа у другостепеном поступку у предметима по њиховим жалбама, установио процедуру непосредног, телефонског контакта Стручне службе Заштитника грађана са надлежном службом у Министарству, која за резултат има брже окончање поступака.

3. Мањкавости на државном нивоу

- 3.1. Као и претходних година, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и у 2014. години неблаговремено (након законом прописаног рока од два месеца, па чак и више година после изјављивања жалбе) одлучује по жалбама на решење Служби за катастар непокретности.
- 3.2. Нерешавање проблема оскудних кадровских и техничких капацитета Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре отежава овом органу обављање послова из своје надлежности у пуном обиму, укључујући и остваривање законом прописане обавезе сарадње са Заштитником грађана.

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

³⁰⁶ „Службени гласник РС“, број 145/14.

4.1. У овом ресору нема неприхваћених препорука или мишљења.

5. Образложење

Као и у претходним извештајним периодима, највећи проблем у раду Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре у области премера и катастра непокретности представља неблагоприятно одлучивање по жалбама на решења Служби за катастар непокретности, чиме се свакодневно врши повреда Уставом и законима гарантованих права грађана.

Проблем сарадње Министарства са Стручном службом Заштитника грађана и даље је присутан. Поступци контроле рада овог органа трају дуго, некад и више од годину дана, јер надлежни у Министарству нису поштовали законом утврђену обавезу да одговоре на захтеве Заштитника грађана и доставе му тражене информације, у за то одређеном року. У контакту са Заштитником грађана, као основни разлог неажурности Министарство наводи недовољне кадровске капацитете који у току 2014. године не само да нису повећани, већ су смањени за два извршиоца, па Министарство реално нема могућности да поступа ажурно (са свега десетак извршиоца) у преко 23.700 до сада нерешених предмета. Овим се потврђује Мишљење Заштитника грађана о неопходности предузимања одговарајућих мера на подизању капацитета за ефикасан рад, а нарочито о потреби повећања боја извршилаца у Одељењу за управне послова у области премера и катастра непокретности.

У више поступака које је водио, Заштитник грађана бележи да га подносилац притужбе, након покретања поступка, обавести да је примио другостепено решење, али да о томе Министарство не обавештава Заштитника грађана.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Поступак по жалби трајао пет година

Притужилац наводи да је супротна страна изјавила жалбу на решење Службе за катастар непокретности из 2009. године. Министарство је донело одлуку по жалби крајем 2014. године, тек након контроле Заштитника грађана по притужби, након чега је поступак по притужби обустављен.

Неажурна евиденција предмета по жалби

Притужилац, као заинтересовано лице у поступку, наводи да је Републичко јавно правобранилаштво изјавило жалбе на 21. решење Службе за катастар непокретности из 2011. и 2012. године. Иако су у притужби наведени тачни бројеви предмета који су у Министарству формиран по жалбама, у поступку контроле од Министарства је добијена информација да у евиденцији не постоје предмети на које се притужилац позива. Тек након ургенције Заштитника грађана, из Министарства је добијен тачан извештај о предметима наведеним у притужби. Заштитник грађана је био принуђен да упутити и другу ургенцију, након које је Министарство донело одлуке по свим жалбама, чије је неблагоприятно решавање условило повреду права притужιοца.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** треба да ангажује одговарајући број извршилаца у Одељењу за управне послова у области премера и катастра непокретности, у циљу побољшања ажурности и квалитета рада.

2. **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** треба да одреди државног службеника чији ће задатак бити да сарађује са Стручном службом Заштитника грађана, поводом притужби на рад Министарства.

РЕСТИТУЦИЈА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Донет је Закон о изменама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу.³⁰⁷

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Контролни поступци су допринели отклањању пропуста у раду Агенције за реституцију и њених подручних јединица које су прихватиле све захтеве и сугестије Заштитника грађана.

2.2. Директор Агенције за реституцију и његови сарадници уважили су став Заштитника грађана да и у поступцима у којима је пре годину или више дана поднет потпун захтев за враћање имовине и обештећење, а утврђено је да нема услова за натуралну реституцију, постоји обавеза доношења одговарајућег решења.

2.3. Заштитник грађана је у 2014. години у овом ресору примио 29 притужби у којима су подносиоци указивали на 34 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 30 предмета примљених у 2014. и ранијих година. Од укупно 11 поступака који су вођени, 8 (72,73%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. На основу броја утврђених (8) и отклоњених (8) пропуста³⁰⁸, ефикасност у овом ресору је 100%.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Због неусаглашености рокова прописаних у Закону о враћању одузете имовине и обештећењу³⁰⁹ и Закону о рехабилитацији³¹⁰, имовина, конфискована лицима ради чије рехабилитације је после 3. марта 2014. године покренут поступак окончан решењем о рехабилитацији, неће моћи да буде предмет реституције.

3.2. Немогућност прибављања неопходног уверења о идентификацији и кретању катастарских парцела од момента одузимања до момента уласка у комасациону масу, условљава неефикасност и ствара проблеме у поступцима чији је предмет враћање земљишта на којем је извршена комасација.

3.3. Са повећањем броја правоснажних решења о враћању одузете имовине (натурална реституција), све чешће се појављује проблем њиховог принудног извршења у ситуацијама када локална самоуправа или други обвезници враћања одбијају да кориснику реституције добровољно предају враћене непокретности.

3.4. Изменама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу из децембра 2014. године, одложен је рок за утврђивање коефицијента обештећења, рокови за утврђивање основних елемената, износа емисије, услова дистрибуције и почетка наплате државних обвезница које се емитују ради регулисања јавног дуга према корисницима реституције по основу правоснажних решења о обештећењу, а поново је померен и рок за исплату аконтације обештећења.

³⁰⁷ „Службени гласник РС”, број 142/14.

³⁰⁸ 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.

³⁰⁹ „Службени гласник РС”, бр. 72/11, 108/13 и 142/14.

³¹⁰ „Службени гласник РС”, број 92/11.

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

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину:

- да **Влада** прихвати иницијативу Заштитника грађана за усаглашавање рокова предвиђених Законом о враћању одузете имовине и обештећењу и Законом о рехабилитацији, тако што би се изменама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу предвидео додатни рок за подношење захтева за враћање конфисковане имовине који би важио до истека рока предвиђеног за подношење захтева за рехабилитацију.

5. Образложење

На основу поступака које је водио Заштитник грађана констатовано је да Агенција за реституцију не доноси решења у случајевима где није могућа натурална реституција већ је потребно утврдити право на обештећење. То је условљено чињеницом што су у ранијој верзији Закона о враћању одузете имовине и обештећењу³¹¹ постојале контрадикторне одредбе које су предвиђале да се аконтација обештећења утврђује у решењу о праву на обештећење а исплаћује наступањем правоснажности тог решења, иако се у том тренутку није могла утврдити висина обештећења.

Међутим, такав начин поступања настављен је и након усвајања Закона о изменама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу³¹², којим су утврђивање и исплата аконтације одложени за период после 31. марта 2015. године, односно по истеку рока у којем је Влада РС требало да утврди коефицијент неопходан за утврђивање висине обештећења, а тиме и аконтације обештећења. Уз образложење да више није у обавези да доноси решења о праву на обештећење, Агенција је истицала да ће их доносити тек када се, утврђивањем коефицијента обештећења, створе услови да се по сваком поднетом захтеву утврди тачан износ обештећења.

На састанку који је организован ради усаглашавања ставова о овом правном питању, Заштитник грађана је указао да постоји обавеза доношења делимичног решења о утврђивању права на обештећење а, када се за то буду стекли услови, допунским решењем може се утврдити износ и аконтација обештећења. Представницима Агенције је скренута пажња да се доношењем решења о праву на обештећење грађанима омогућава да изјаве правно средство против одлуке којом се одлучује о облику реституције, висини основице обештећења, имовини која је предмет обештећења и другим питањима. Договорено је да се, у ситуацијама када нема услова за натуралну реституцију али постоји могућност обештећења, донесе одлука о одбијању захтева за враћање имовине на коју ће моћи да се изјави жалба, с тим да по правоснажности таквог решења подносилац може наставити да остварује своја права кроз поступак обештећења.

Директор Агенције за реституцију обавестио је Заштитника грађана да службе за катастар непокретности не издају уверења о идентификацији и кретању (технички списак промена) катастарских парцела на којима је вршена комасација, од момента одузимања до момента уласка у комасациону масу, са образложењем да у својој архиви немају потребну документацију, што отежава поступак пред Агенцијом. У намери да

³¹¹ „Службени гласник РС“, број 72/11.

³¹² „Службени гласник РС“, број 108/13.

помогне грађанима, Агенција је службеним путем тражила издавање ових уверења, међутим најчешће није успевала да их прибави.

На састанку који је Заштитник грађана организовао са представницима Агенције и Републичког геодетског завода договорено је да се, у циљу превазилажења овог проблема и прецизирања услова за враћање земљишта које је добијено из комасационе масе³¹³, иницира поступак измене Закона о враћању одузете имовине и обештећењу. Међутим, изменама усвојеним у децембру 2014. године нису регулисана питања, односно проблеми који се појављују у поступцима враћања земљишта добијеног из комасационе масе.

Заштитник грађана се суочио са проблемом извршења правоснажних решења о враћању одузете имовине. Поступак извршења није регулисан Законом о враћању одузете имовине и обештећењу. Супсидијарном применом одредби Закона о општем управном поступку³¹⁴, у ситуацијама када локална самоуправа и други обвезници враћања одузете имовине одбијају да кориснику реституције добровољно предају у посед враћену непокретност, Агенција за реституцију је у обавези да као надлежни првостепени орган спроведе принудно извршење. Потребно је сагледати да ли Агенција располаже потребним капацитетима (кадровским, материјалним и др.) да преузме ову обавезу или је сврсисходније предвидети неко друго решење.

Грађани су подносили притужбе и због незадовољства поступањем архива од којих су прибављали документа за поступак пред Агенцијом за реституцију. Позивајући се на Закон о враћању одузете имовине и обештећењу, истицали су да је налагањем да плате накнаду за рад органа, издавање уверења и копирање пронађених докумената, дошло до повреде њихових права. Имајући у виду неспорну чињеницу да су у обавези да плате трошкове за рад и пружање услуга архива, без обзира што су им тражена документа потребна у поступку реституције, након што су им предочене релевантне законске одредбе, притужиоцима је указано да надлежни архиви нису имали могућност да их ослободе обавезе плаћања прописаних такси.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Орган увидео своју грешку и исправио пропуст

Притужиља наводи да се непосредно пре обраћања Заштитнику грађана више пута обраћала Општинској управи ради овере решења јер јој је оверена копија неопходна за вођење поступка пред Агенцијом за реституцију.

Од градског и републичког Архива, којима се такође обратила, писмено је обавештена да се оригинал предметног решења о одузимању имовине не налази на чувању у овим органима, јер документација о национализацији имовине није преузета од Општине.

Како је реч о документу који би требало да буде трајно чуван у архиву Општине, а притужиља поседује копију решења, Заштитник грађана је покренуо поступак контроле правилности и законитости рада Општинске управе.

Имајући у виду да је реч о жени у позним годинама живота, која је ради овере решења више пута долазили у службене просторије органа иако живи далеко од седишта Општинске управе којој се обраћа, органу је указано да принципи добре управе

³¹³ Члан 24. став 2. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу

³¹⁴ „Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01. и „Службени гласник РС“, бр. 30/10.

налажу да се притужиљи, преко наведене адресе, достави оверена копија решења или потврда у којој ће бити наведени разлози због којих то није могуће учинити.

У достављеном изјашњењу, начелник Управе указао је да је, у складу са захтевима Заштитника грађана и у жељи да се исправи указани пропуст и унапреди рад органа, прибављен оригинал предметног решења чија је оверена фотокопија, уз писмено извињење, достављена притужиљи.

Доношењем решења о натуралној реституцији, подручна јединица Агенције отклонила недостатак

Притужиља наводи да је током 2012. године, као законски наследник ранијег власника одузете имовине, поднела захтев по којем надлежна Подручна јединица Агенције за реституцију није благовремено донела делимично решење о враћању одузете имовине (натуралној реституцији).

Заштитник грађана је након покретања поступка контроле од директора Агенције добио обавештење да је у поступку по предметном захтеву утврђено да се одузети станови, њиве и виноград воде као својина физичких лица, а да су преостале непокретности порушене и уместо њих изграђене нове. Из тог разлога, предметну имовину није могуће вратити у натуралном облику, већ се евентуално може остварити право на обештећење. У складу са наведеним изјашњењем, притужба је одбијена као неоснована.

У накнадно достављеном поднеску, притужиља је истакла да се у изјашњењу директора Агенције не спомиње постојање зграде у чијем се приземљу налазе локали, а која је у истом стању као пре одузимања по основу конфискације. На локале који се налазе у спорном објекту право коришћења има Град, који их издаје у закуп. У прилогу су достављене фотографије објекта у чијем се приземљу налазе локали који су предмет захтева за натуралну реституцију. На основу наведеног поднеска, покренут је нови поступак контроле правилности и законитости рада Агенције за реституцију.

Агенција је обавестила Заштитника грађана да је, након преиспитивања предметног захтева, донето делимично решење којим је, у складу са утврђеним законским уделом, притужиљи враћено у својину пет пословних простора са припадајућим градским грађевинским земљиштем, а да ће о преосталом делу захтева бити одлучено посебним решењем.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Влада** треба, у циљу усаглашавања постојећих прописа од значаја за остваривање и заштиту права грађана, њихове хармонизоване и сврсисходне примене, да изврши усаглашавање рокова предвиђених Законом о враћању одузете имовине и обештећењу и Законом о рехабилитацији, тако што би се изменама и допунама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу предвидео додатни рок за подношење захтева за враћање конфисковане имовине који би важио до истека рока предвиђеног за подношење захтева за рехабилитацију.

2. **Надлежно Министарство и Влада** треба, у циљу правилнијег и ефикаснијег спровођења поступка враћања одузете имовине, да изменама Закона о враћању имовине и обештећењу прецизирају поступак и услове за враћање земљишта добијеног из комасационе масе у оквиру натуралне реституције.

3. **Изменама Закона о враћању имовине и обештећењу** потребно је регулисати поступак принудног извршења правоснажних решења о враћању одузете имовине

(натуралној реституцији), имајући у виду да ће се, са порастом броја таквих решења, корисници реституције са овим проблемом све чешће суочавати.

ЕЛЕМЕНТАРНЕ НЕПОГОДЕ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

- 1.1. Донет је Закон о отклањању последица поплава у Републици Србији.³¹⁵
- 1.2. Донета је Уредба о оснивању Канцеларије за помоћ и обнову поплавлених подручја.³¹⁶
- 1.3. Поступајући по Закону о отклањању последица поплава у Републици Србији, Влада је донела низ уредби о утврђивању државног програма обнове.

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

- 2.1. Поступци контроле које је спровео Заштитник грађана, допринели су отклањању пропуста у раду надлежних органа који у локалним самоуправама поступају по захтевима грађана за санацију штете од елементарних непогода.
- 2.2. Прихватајући препоруку Заштитника грађана, градоначелник и Градска управа Краљево доставили су притужиоцу писмено образложење о разлозима због којих је одбијен његов захтев за санацију штете на стамбеном објекту оштећеном у земљотресу 2010. године.
- 2.3. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, овлашћена службена лица су сачинили извештај о оштећењима на стамбеном објекту притужиоца, а градоначелник, који је по функцији командант Градског штаба за ванредне ситуације, обавезао се да ће се на првој наредној седници одлучити о предметном захтеву.
- 2.4. Заштитник грађана је у 2014. години у овом ресору примио 31 притужбу у којима су подносиоци указивали на 36 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 19 предмета примљених у 2014. и ранијих година. Од укупно 11 поступака који су вођени, 2 (18,18%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио 9 препорука, од којих је прихваћено 4 (44,44%), неизвршено 4 (44,44%), а у року за извршење 1. На основу броја утврђених (10) и отклоњених (6) пропуста³¹⁷, ефикасност у овом ресору је 60%.

3. Мањкавости на државном нивоу

- 3.1. И даље је врло присутан проблем сарадње Заштитника грађана и органа појединих локалних самоуправа када се врши контрола правилности и законитости рада у поступцима утврђивања права на помоћ грађанима на чијој је имовини причињена штета од елементарних непогода.
- 3.2. Нису правно уређени поступци чији је предмет санација штете од земљотреса у Колубарском округу (1998. година), земљотреса у Краљеву (2010. година), бројних пожара, клизишта, поплава и др. (пре 2014. године), као ни они који ће се евентуално водити због штете проузроковане неком будућом елементарном непогодом.

³¹⁵ „Службени гласник РС“, број 75/14.

³¹⁶ „Службени гласник РС“, бр. 55/14, 110/14 и 136/14.

³¹⁷ 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. Процена штета од елементарних непогода и предлог мера за њено отклањање врши се на основу Упутства о јединственој методологији за процену штета насталих од елементарних непогода³¹⁸, односно на основу прописа донетог пре готово три деценије, због чега је неопходно овај поступак иновирати.

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

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину:

- да **Влада** донесе прописе који регулишу поступак санације штете и доделе солидарне помоћи ради отклањања последица елементарних непогода које су се догодиле пре 2014. године и оних које ће се евентуално тек догодити на територији Републике Србије.

4.2. Председник општине Мионица није испунио, нити се изјаснио на Препоруку Заштитника грађана: да притужиљу информисе о разлозима због којих њен објект није уврштен на спискове приоритета за санацију/изградњу објектата; да се сачини евиденција и утврди износ потребан за санирање оштећених објектата; и да се посредством Републичке комисије за утврђивање штете од елементарних непогода предложи Влади да се општини одреде средства за помоћ у санирању штете од земљотреса.

4.3. Влада није уважила Мишљење Заштитника грађана да доношењем одговарајућег прописа регулише поступак отклањања штете која је настала услед елементарних непогода и на тај начин омогући доследно, правично и непристрасно поступање надлежних органа.

4.4. Влада није уважила Мишљење Заштитника грађана којим је поново указано на неопходност прецизног регулисања начина пружања помоћи грађанима чија је имовина оштећена у елементарним непогодама и предлог да се бар социјално најугроженијим грађанима додели солидарна помоћ.

5. Образложење

Из притужби грађана произилази да је њихово незадовољство најчешће усмерено на чињеницу да нису упознати са разлозима због којих не могу да остваре право на помоћ ради отклањања последица од елементарних непогода, као и да акти надлежних органа не садрже упутство о правном средству. Сагледавањем прописа, констатовано је да, изузев када је реч о поплавама које су се у Републици Србији догодиле у мају 2014. године, поступак није уређен на јединствен, јасан и предвидљив начин. Стога је у Мишљењу Заштитника грађана Влади указано на потребу да се регулише поступак по захтевима грађана за ублажавање последица елементарних непогода, односно расподела средстава солидарне помоћи која се у ту сврху додељују јединицама локалних самоуправа. При том је истакнуто да нису прописани рокови ни критеријуми на основу којих се утврђује редослед грађана за доделу помоћи, као ни правно средство и орган надлежан да цени правилност и законитост донетих одлука, чиме су грађани онемогућени да остваре право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о њиховом праву и на закону заснованом интересу.

Поступајући по притужби, Заштитник грађана је председнику општине Мионица упутуио Препоруку којом је указао на обавезу да одговори на поднесак притужиље и упозна је са разлозима због којих надлежни општински органи нису њен објект

³¹⁸ „Службени лист СФРЈ“, број 27/87.

уврстили на спискове који су Дирекцији за изградњу и развој Колубарског округа погођеног земљотресом достављани уз Одлуке о утврђивању приоритета и одобравању изградње и санације индивидуалних стамбених објеката из 2010, 2011. и 2012. године, иако се објекат налази у евиденцији овог органа, а општинска Комисија за процену штете је предложила његово рушење и изградњу новог објекта. Препоруком је, такође, затражено да се сачини евиденција лица којима је помоћ неопходна, утврди износ потребан за санирање објеката и да се, посредством Републичке комисије за утврђивање штете од елементарних непогода, Влади упути предлог да се општини Мионица одреде средства за помоћ у санирању штете од земљотреса коју грађани трпе више од петнаест година. Надлежни органи се нису изјаснили о Препоруци.

Истовремено са Препоруком, упућено је Мишљење Влади о неопходности регулисања поступка доделе солидарне помоћи грађанима и спречавању различитог поступања у истим или сличним ситуацијама, како би се постигла правна сигурност и смањила опасност од злоупотребе и неправилног утрошка средстава. Иако свестан да ова Влада не може сносити одговорност због тога што штета од елементарних непогода из протеклих година (или деценија) није санирана из средстава обезбеђених за те намене, Заштитник грађана је указао да бар социјално најугроженијим грађанима треба доделити помоћ и тако испунити њихова оправдана очекивања заснована на радњама, актима и изјавама надлежних органа јавне власти. Генерални секретаријат Владе обавестио је Заштитника грађана да је Мишљење прослеђено на даљу надлежност Канцеларији за помоћ и обнову поплавлених подручја.

Мада је благовремено пружио информацију да се мишљење не односи на поступке који се воде поводом поплава из маја 2014. године, већ на раније елементарне непогоде, пре свега земљотрес у Колубарском округу из 1998. године, директор Канцеларије је обавестио Заштитника грађана да су Законом о отклањању последица поплава у Републици Србији превазиђени недостаци на које је у Мишљењу указано.

Доношењем Закона о отклањању последица поплава у Републици Србији и пратећих Уредби држава је, неспорно, направила позитиван помак тиме што је регулисала поступак усмерен на отклањање последица поплава и активирања клизишта на подручју погођеном поплавама из маја 2014. године. Међутим, тај Закон се не односи на друге елементарне непогоде и његово дејство је орочено на период од једне године од дана ступања на снагу. То значи да још увек нису донети прописи који регулишу поступак и успостављају критеријуме за доделу помоћи грађанима у санирању последица елементарних непогода које су се догодиле пре 2014. године, као и оних које ће се евентуално тек догодити на територији Републике Србије.

Заштитник грађана је у 2014. години примио више притужби грађана Краљева којима се указује на неправилности у поступцима доделе средстава солидарне помоћи. Једном од притужби истакнуто је да подносилац не разуме зашто је одбијен његов захтев за доделу солидарне помоћи, због чега је од надлежног органа затражио образложење одлуке, међутим, информацију о разлозима одбијања захтева није добио. Други притужилац је указао да надлежна комисија још увек није спровела поступак, односно није утврдила степен оштећења његовог стамбеног објекта, иако је захтев поднео пре три године.

С обзиром на то да органи локалне самоуправе града Краљева, и поред више упозорења, на захтев Заштитника грађана не достављају писана изјашњења поводом поступака покренутих по наведеним притужбама, дошло је до кршења обавезе

сарадње са Заштитником грађана, што је допринело неоправдано дугим поступцима пред овим органом.

Пракса неадекватне сарадње постојала је и раније, у поступцима контроле рада надлежних градских органа вођених по притужбама грађана чији су објекти оштећени у земљотресу у новембру 2010. године. Изјашњења су достављена тек након писаних ургенција (једне или више), или када је телефоном указано на обавезу сарадње са Заштитником грађана, односно када је код овлашћених лица (у кабинету градоначелника, Градском штабу или Градској управи) инсистирано на достављању траженог изјашњења.

Заштитник грађана је упутио Препоруку којом је, без улажења у основаност наведених захтева, затражено доношење одлуке, односно достављање писменог образложење о разлозима одбијања захтева другог притужиоца. Препоруком је, такође, указано на обавезу сарадње са Заштитником грађана и обавезу да му се у остављеним роковима одговори, доставе тражене информације и ставе на располагање подаци од значаја за поступке које води. По истеку рока за извршење препоруке, тек након што је упућена писмена ургенција, добијено је изјашњење о поступању по препоруци.

Ради отклањања тешких последица поплава из маја 2014, Народна скупштина је донела Закон којим се предвиђа доношење програма државне помоћи за поједине области које су претрпеле штету, као и сам поступак за доделу помоћи.

Сходно том Закону, Влада је донела специјалне програме државне помоћи за области погођене поплавама, дефинишући начин и обим спровођења конкретних мера, као и критеријуме за спровођење.

Притужбе које је Заштитник грађана примао поводом мајских поплава, претежно су се односиле на поступања различитих јединица локалних самоуправа у поступцима доделе помоћи, односно на недоношење решења или непризнавање права на помоћ, а поједини грађани су били незадовољни висином процењене штете, условима у колективном смештају, јер нису остварили право на помоћ за пољопривреднике, неспровођењем решења о додели помоћи и др.

Након доношења Уредбе о утврђивању државног програма обнове за кориснике оштећених и порушених породичних стамбених објеката³¹⁹, омогућено је да и корисници, односно закупци оштећених објеката који су очигледно претрпели штету због поплава, остваре право на државну помоћ, при чему је олакшано доказивање својства закупца тако што је у случају недостатка уговора о закупу прихватана изјава власника дата на записник.

II ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Обилазак прихватних центара и смештаја лица угрожених поплавама

Заштитник грађана је непосредно након што су се десиле велике поплаве у мају месецу, у оквиру своје превентивне улоге и унапређења рада органа и остваривања права грађана, у другој половини маја 2014. године организовао обилазак прихватних центара на територији града Београда у циљу сачињавања интерних извештаја и сагледавања целокупног стања. Том приликом је, у сарадњи са представницима надлежних органа и одговорних лица у прихватним центрима, рађено на прикупљању података о начину збрињавања и информисања угрожених лица, о

³¹⁹ „Службени гласник РС“, број 116/14.

њиховом здравственом стању, условима смештаја, прибављању личних и других докумената, добијању стручне подршке и осталим околностима у којима су се налазили угрожени, а нарочито деца и остале осетљиве категорије грађана (стара лица, лица са инвалидитетом, труднице).

Прикупљене информације су биле од великог значаја у сагледавању целокупног стања, начина организације рада надлежних органа, као и њихове међусобне сарадње и размене информација у случају ванредне ситуације.

III КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

И подстанари имају право на помоћ

Заштитник грађана примио је притужбу једног грађанина којом се изражава незадовољство поступањем надлежних органа Градске општине Обреновац у вези непризнавања права на помоћ поводом мајских поплава.

Притужбом се тврди да притужилац већ неколико година са својом породицом живи у Обреновцу као подстанар. Истиче се да је стан у мајским поплавама претрпео штету, да је био висок ниво воде у стану, као и да је много ствари уништено. Међутим, наводи да је информисан да он као подстанар нема право на помоћ, као ни власник стана с обзиром на то да у њему не живи.

Заштитник грађана је у поступку контроле примио изјашњење Градске општине Обреновац о тумачењу донетих Државних програма обнове по којима је предвиђен критеријум да је штета пријављена на објекту у којем је подносилац пријаве стално живео, а да се по упутству Канцеларије за помоћ и обнову поплавлених подручја, државна помоћ не исплаћује у ситуацији када власник објекта не живи у самом објекту, већ подстанар, као и да ће бити формиран посебан државни програм који ће третирати објекте у којима живе подстанари.

Влада је 28. октобра 2014. године донела Уредбу о утврђивању државног програма обнове за кориснике оштећених и порушених породичних стамбених објеката, те је и Градска општина Обреновац у конкретном случају донела решење о признавању права на државну помоћ и доделила грађанину новчану помоћ.

IV ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Влада** треба да донесе прописе којима ће уредити поступак санације штете и доделе грађанима средстава за изградњу/поправку елементарним непогодама и другим несрећама уништених/оштећених стамбених објеката, а нарочито да установи критеријуме којима ће се омогућити равноправан третман и правна сигурност грађана у тим поступцима.

2. **Влада** треба да определи средства за помоћ у санирању штета од елементарних непогода које су се догодиле пре поплава из маја 2014. године, како би се бар социјално најугроженијим грађанима доделом солидарне помоћи обезбедили прихватљиви животни услови.

3. **Органи локалних самоуправа** треба да предузму све потребне мере ради унапређења организације и координације рада ових органа у поступцима који се спроводе по захтевима грађана за помоћ у отклањању последица елементарних непогода, у циљу ажурнијег поступања по подnescима грађана, приступачности, услужности и успостављању коректнијег односа како према грађанима, тако и државним органима.

2.16. РЕСОРИ ЕНЕРГЕТИКЕ И РУДАРСТВА, ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА, ПОЉОПРИВРЕДЕ И ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

ЕНЕРГЕТИКА И РУДАРСТВО

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Донет је Закон о енергетици.³²⁰

1.2. Донет је низ подзаконских аката којима је детаљније уређена област производње и дистрибуције електричне енергије.

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Заштитник грађана је након анализе навода из притужби и анализе законских односно подзаконских аката из области производње и снабдевања електричном енергијом донео одлуку да покрене опсежан поступак контроле правилности и законитости рада ЈП „Електропривреда Србије“, Министарства рударства и енергетике, као и са њима повезаних привредних друштава у чијој је надлежности дистрибуција електричне енергије.

2.2. Заштитник грађана је у 2014. години у овом ресору примио 82 притужби у којима су подносиоци указивали на 93 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 29 предмета примљених у 2014. и ранијих година. Од укупно 8 поступака који су вођени, 1 (12.5%) поступак је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. На основу броја утврђених (1) и отклоњених (1) пропуста, ефикасност у овом ресору је 100%.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Стари и дотрајали електроенергетски објекти и даље се налазе у функцији, иако је њихова функционалност и исправност упитна.

3.2. Енергетски субјекти нису ефикасни приликом одлучивања о захтевима грађана.

3.3. Рачуни за утрошену електричну енергију који се грађанима достављају не садрже потпуно јасне и разумљиве информације.

3.4. Поступање енергетских субјеката по пријавама кварова и оштећења на мерним уређајима, сумњи да је уређај неисправан, као и вршење обавезе оверавања мерних уређаја у складу са законом често је неблаговремено или таквог поступања нема.

3.5. Није измењена Уредба о енергетски заштићеном купцу³²¹, односно угроженом купцу топлотне енергије.

3.6. Приговоре купаца електричне енергије разматра енергетски субјект - пружалац услуга.

3.7. Поступање и одлуке енергетских субјеката, када у управном поступку одлучују о захтевима грађана, често нису у складу са Законом о општем управном поступку.³²²

³²⁰ „Службени гласник РС“, број 145/14.

³²¹ „Службени гласник РС“, бр. 90/13 и 44/14 – др. правилник.

³²² „Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10.

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

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину:

- да **Министарство рударства и енергетике** изврши усклађивање Уредбе о енергетски заштићеном купцу односно кориснику електричне енергије са Законом о енергетици, како би се створио један заокружени правни систем који ће уредити положај лица којима обуставом или ограничењем испоруке електричне енергије или природног гаса због здравственог стања, инвалидности или физичке неспособности може бити угрожен живот или здравље, као лица са статусом енергетски заштићеног купца.

5. Образложење

Током 2014. године нису извршене измене Уредбе о енергетски заштићеном купцу и поред постојања законског основа за такву измену, како у раније важећем, тако и у новом Закону о енергетици. Домаћинства чијем члану би обуставом или ограничењем испоруке електричне енергије или природног гаса због здравственог стања, инвалидности или физичке неспособности могао бити угрожен живот или здравље и даље не могу остваривати своје законом гарантовано право.

Народна скупштина је донела нови Закон о енергетици. Најзначајније новине су у области производње и снабдевања електричном енергијом. Закон о енергетици предвиђа успостављање Процедуре за прикључење објеката на преносни систем, њен садржај, као и обавезу објављивања Процедуре на интернет страници оператора и Агенције за енергетику, што представља значајан помак у односу на раније важећи Закон јер доприноси знатно већој транспарентности у раду енергетских субјеката и бољој обавештености корисника. Закон предвиђа и нову надлежност Агенције за енергетику, давање сагласности на наведену Процедуру, као и краће рокове за одлучивање о одобрењу за прикључење објекта на електроенергетски систем и детаљније дефинише одговорности купца и оператора приликом изградње прикључка.

Закон о енергетици сада прописује обавезу снабдевача да у рачуну за продату електричну енергију посебно исказе трошкове приступа систему по регулисаним тарифама, накнаде прописане законом, порезе и остале обавезе или информације у складу са законом. Једна од значајнијих новина је да се средства за остваривање права статуса енергетски угроженог купца сада обезбеђују у буџету Републике Србије.

Унапређена је заштита права потрошача на поступање снабдевача електричном енергијом, те Закон предвиђа да је снабдевач електричном енергијом дужан да обезбеди организациону јединицу, тело или особе одговарајућег радног искуства и стручне спреме за решавање приговора, рекламација и објективно одлучивање у роковима утврђеним законом.

Нови подзаконски прописи превасходно се односе на: усклађивање износа оствареног укупног месечног прихода домаћинства као услова за стицање статуса енергетски заштићеног купца, односно угроженог купца топлотне енергије, рада преносног система електричне енергије, праћење техничких и комерцијалних показатеља и регулисања квалитета испоруке и снабдевања електричном енергијом и природним гасом, измену правила о раду привредних друштава за дистрибуцију електричне енергије, методологију за одређивање цене електричне енергије за јавно снабдевање,

гаранцију порекла електричне енергије произведене из обновљивих извора енергије, као и на услове за расподелу и коришћење средстава Буџетског фонда за унапређење енергетске ефикасности Републике Србије и критеријума о изузимању од обавезе вршења енергетског прегледа.

Током претходног периода, Заштитник грађана је указао на велики број притужби које се односе на положај купаца електричне енергије, а које указују на исте или сличне проблеме са којима се грађани суочавају: начин поступања и одлучивања по приговорима купаца на рачуне за утрошену електричну енергију, непоступање по одлукама суда, неблаговремено обавештавање о сметњама и оштећењима на мерним уређајима, непредузимање мера за њихово отклањање, непоступање по захтеву власника за обуставу испоруке електричне енергије, поступање пре, током и након искључења електричне енергије, „ћутање управе“ пропуштањем надлежних служби привредних друштава за дистрибуцију електричне енергије да одговоре на дописе, представке и захтеве грађана, поступање по захтевима за прикључење на електроенергетску мрежу и др. Заштитник грађана покренуо је поступак контроле законитости и правилности рада енергетских субјеката и Министарства енергетике и рударства, чији је циљ испитивање и утврђивање основаности навода притужби крајњих купаца електричне енергије у односу на поступање државних органа, односно привредних друштава, док са друге стране обухвата анализу законских односно подзаконских одредби у овој области ради оцене да ли у прописима постоје недостаци који доводе или могу да доведу до неправичних и неправилних одлука.

Енергетски субјекти, приликом одлучивања о захтевима и приговорима купаца, поступају неефикасно, не поштују законом утврђене рокове, а одлуке које доносе нису чињенично и правно аргументоване и образложене.

Приликом пријаве кварова на мерним уређајима, енергетски субјекти поступају са задоцњењем, због чега купци трпе штету, плаћајући рачуне за утрошак електричне енергије измерен неисправним уређајем.

Месечни рачуни за електричну енергију и даље нису јасни и разумљиви, обухватају ставке које нису део месечне потрошње (дуговања, трошкове поступка), а за неке ставке грађани и даље немају информацију шта кроз њих плаћају.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Правни однос енергетског субјекта и потрошача

Притужилац, грађевински инвеститор, поднео је захтев за прикључење новосаграђеног објекта на електроенергетски систем. Иако је испунио све своје обавезе које се односе на прикључење, надлежни органи нису у законском року предузели своје обавезе када је реч о прикључењу новосаграђеног објекта на електроенергетску мрежу, због чега притужилац трпи знатну материјалну штету.

Поступање енергетских субјекта по пријавама кварова и оштећења на мерним уређајима или сумње да је уређај неисправан

Притужиоцу је, на његов захтев за корекцију рачуна услед неисправности бројила, достављен извештај лабораторије и 11 коригованих рачуна за електричну енергију, без објашњења на који начин је извршена корекција рачуна. Притужилац је упутио приговор због тога што је неисправност бројила утврђена тек након 12 месеци, услед чега је грешком енергетског субјекта он доведен у стање дуговања енормних новчаних износа. Истовремено је дао предлог о закључењу споразума о исплати дуга на 11 рата. „Електродистрибуција Београд“ д.о.о. притужиоца је обавестила да су исправке

обрачуна потрошње на мерном месту урађене према важећим прописима, као и да ће му бити обустављена испорука електричне енергије уколико не потпише споразум о исплати дуга на 6 месечних рата. Притужилац је потписао понуђени споразум како би избегао обуставу испоруке електричне енергије.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Влада** треба да донесе акт којим ће обезбедити да статус енергетски заштићеног купца, у складу са законом, стекну и лица у чијем домаћинству живи члан коме може бити угрожен живот или здравље обуставом или ограничењем испоруке електричне енергије или природног гаса због здравственог стања, инвалидности или физичке неспособности.
2. **Министарство енергетике и рударства и енергетски субјекти** треба да утврде функционалност енергетских објеката, а неисправне и небезбедне објекте да уклоне.
3. **Министарство енергетике и рударства и енергетски субјекти** треба да обезбеде ефикасно и правилно одлучивање о свим захтевима купаца електричне енергије.
4. **Министарство енергетике и рударства** треба да обезбеди да рачуни за утрошену електричну енергију буду разумљиви и да пружају све информације о томе шта купац плаћа.
5. **Министарство енергетике и рударства и енергетски субјекти** треба да обезбеде законито, ефикасно и благовремено поступање приликом пријаве, сазнања, односно сумње на неисправност мерног уређаја.
6. **Министарство енергетике и рударства и енергетски субјекти** треба да обезбеде да по приговорима купаца одлучује тело изван енергетског субјекта, као заинтересоване стране.
7. **Министарство енергетике и рударства и енергетски субјекти** треба да обезбеде да рачуни за утрошену електричну енергију буду сачињени у складу са законом.

ЗАШТИТА ПОТРОШАЧА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

- 1.1. Донет је Закон о заштити потрошача.³²³
- 1.2. Настављен је рад на спровођењу Стратегије заштите потрошача за период 2013-2018. године.³²⁴

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

- 2.1. Заштитник грађана је велики број грађана информисао о правима потрошача и доступним механизмима заштите, у смислу упућивања на обраћање другим надлежним службама и удружењима за заштиту потрошача и пружио информације о праву на покретање судског или другог поступка заштите.

³²³ „Службени гласник РС“, број 62/14.

³²⁴ „Службени гласник РС“, број 71/13.

2.2. Заштитник грађана је у 2014. години у овом ресору примио 217 притужби у којима су подносиоци указивали на 232 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 107 предмета примљених у 2014. и ранијих година.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Није донет Национални програм заштите угрожених потрошача.

3.2. Вансудски механизми заштите потрошача нису довољно ефикасни.

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

4.1. У овом ресору нема неизвршених препорука ни мишљења.

5. Образложење

Народна скупштина је донела нови Закон о заштити потрошача, чиме је настављена имплементација Стратегије за заштиту потрошача за период 2013-2018. године. Нови Закон посвећује додатну пажњу заштити малолетних лица, рок у коме је продавац дужан да одговори на рекламацију смањен је са 15 на 8 дана, а укидањем таксе на тужбу у потрошачком спору до вредности предмета спора од 500.000 динара грађанима је омогућено лакше покретање спорова и остваривање њихових права као потрошача.

Нови Закон посвећује посебну пажњу заштити колективног интереса потрошача, те је предвиђен посебан управни поступак за колективну заштиту потрошача који ће водити Министарство трговине, туризма и телекомуникација. Удружења, односно савези потрошача сада имају право на покретање поступка за заштиту колективног интереса потрошача.

Нови Закон предвиђа и активније учешће грађана, односно представника евидентираних удружења и савеза у раду Националног савета потрошача, тако да сада трећину од укупног броја чланова Националног савета чине представници евидентираних удружења и савеза. Поред тога, проширене су и надлежности Националног савета, који према одредбама новог Закона даје мишљења и препоруке о питањима из области заштите потрошача носиоцима заштите потрошача.

Када је реч о удружењима, односно савезима потрошача, новим Законом је дефинисано да њихове активности обухватају и пружање правне помоћи потрошачима у остваривању потрошачких права, примање, евидентирање и поступање по приговорима потрошача, као и спровођење истраживања и студија у области заштите потрошача и јавно објављивање добијених резултата. Проширена су овлашћења удружења, односно савеза, тако да они сада имају право на покретање поступка за заштиту колективног интереса потрошача.

Министарство трговине, туризма и телекомуникација води Национални регистар потрошачких приговора који једном годишње јавно објављује и доставља Националном савету потрошача извештај о раду Националног регистра потрошачких приговора.

Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад привредних друштава и предузетника на чије се поступање у области заштите потрошача односио највећи број притужби. Стога је највећи број притужби у овој области завршен одбачајем због ненадлежности, али су грађанима дате информације, смернице и упутства на који начин могу заштитити своја потрошачка права и којим се органима и организацијама могу обратити.

II ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Сарадња са организацијама за заштиту права потрошача

У циљу свеобухватнијег приступа проблематици заштите права потрошача, Заштитник грађана је током 2014. године сарађивао са удружењима за заштиту потрошача чија је област деловања остваривање циљева заштите потрошача. Извршена је посета Националној организацији потрошача Србије, током које су размењене информације о проблемима са којима се сусрећу потрошачи, поступцима које води Заштитник грађана у области заштите потрошача и карактеристикама притужби које грађани упућују овом органу.

III КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Висина рачуна за коришћење услуга мобилне телефоније

Притужили су након закључења уговора о коришћењу услуга мобилне телефоније са оператером „Телеком Србија“ а.д. који је закључен на рок трајања од 24 месеца, испостављани високи рачуни које она није начинила. Како притужилца није измиривала рачуне, телефонски саобраћај на њеном телефонском броју је привремено стопиран, али број није деактивиран. Предузеће „Телеком Србија“ је након истека рока трајања уговора, без сагласности притужилце продужило уговор о коришћењу услуга и од притужилце захтевало исплату дуговања и за период након истека трајања уговора.

Испорука робе несаобразне уговору

Притужили је од стране продавца испоручен намештај који није био саобразан уговору. Поступајући по рекламацији притужилце, продавац је извршио одређене корекције, али ни након корекција роба није била саобразна уговору. Притужилца је, с обзиром на несаобразност робе уговору, од продавца захтевала повраћај уплаћених новчаних средстава, што је продавац одбио. Притужилца је тржишној инспекцији упутила представку која се односила на поступање продавца, а тржишна инспекција је предузела мере из своје надлежности и између осталог утврдила да је продавац поступио по рекламацији у законском року а притужилцу упутила да повраћај новчаних средстава захтева судским путем.

IV ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Влада** треба да донесе Национални програм заштите угрожених потрошача.
2. **Министарство трговине, туризма и телекомуникација** треба да унапреди механизме вансудске заштите потрошачких права.

ПОЉОПРИВРЕДА И ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

- 1.1. Донет је Закон о финансирању и обезбеђењу финансирања пољопривредне производње.³²⁵
- 1.2. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.³²⁶
- 1.3. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи.³²⁷
- 1.4. Донета је Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период од 2014. до 2024. године.³²⁸
- 1.5. Донета је Уредба о утврђивању плана смањења амбалажног отпада за период од 2015. до 2019. године.³²⁹
- 1.6. Донета је Одлука о образовању националног савета за климатске промене.³³⁰

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

- 2.1. Препоруке Заштитника грађана које је прихватила Управа за ветерину Министарства пољопривреде и заштите животне средине допринеле су унапређивању рада органа управе по пријавама и поднесцима из надлежности ветеринарске инспекције.
- 2.2. Мишљењем Заштитника грађана упућеним надлежним министарствима и Грађевинској дирекцији Србије указано је на потребу предузимања свих потребних мера ради отклањања последица присуства штетних супстанци у зидовима стамбених објеката у насељу Др Иван Рибар у Београду, чиме је дат допринос у начину решавања овог и сличних проблема свих грађана који имају станове у објектима у чијој изградњи су коришћени материјали са штетним супстанцама.
- 2.3. Заштитник грађана је у 2014. години у овом ресору примио 74 притужбе у којима су подносиоци указивали на 92 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 60 предмета примљених у 2014. и ранијих година. Од укупно 36 поступака који су вођени, 5 (13,89%) поступак је окончано упућивањем препорука у скраћеном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио 3 препоруке, од којих је прихваћено 2 (66,67%), неизвршено 1 (33,33%), а у року за извршење 0. На основу броја утврђених (8) и отклоњених (7) пропуста³³¹, ефикасност у овом ресору је 87,50%.

3. Мањкавости на државном нивоу

- 3.1. У Републици Србији још увек не постоји одговарајућа законска и подзаконска регулатива из области квалитета грађевинског материјала, као и квалитета ваздуха у

³²⁵ „Службени гласник РС“, број 128/14.

³²⁶ „Службени гласник РС“, број 142/14.

³²⁷ „Службени гласник РС“, бр. 132/14 и 145/14.

³²⁸ „Службени гласник РС“, број 85/14.

³²⁹ „Службени гласник РС“, број 144/14.

³³⁰ „Службени гласник РС“, број 127/14.

³³¹ 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.

затвореном простору (резиденцијалном и нерезиденцијалном), односно не постоји усаглашеност домаћих прописа у овој области са прописима Европске уније и међународним стандардима.

3.2. Још увек нису донети сви плански документи из области заштите животне средине.

3.3. Законом о заштити од буке у животној средини нису предвиђени прецизнији методи и начини контроле, односно овлашћења инспектора за заштиту животне средине када је у питању бука из угоститељских објеката.

3.4. Постоји недостатак међуресорне сарадње у погледу заштите права на здраву животну средину, које обједињује и заштиту здравља грађана.

3.5. Надлежни органи јавне власти не узимају у обзир обавезу преиспитивања сопствених одлука наспрам оправдане забринутости јавног мњења за своје здравље и заштиту животне средине, када се ради о изградњи високонапонских далековаода у непосредној близини стамбених објеката.

3.6. Грађани Зајаче, укључујући и најмлађе, и даље живе у загађеној средини, и поред најаве и обећања надлежних органа да ће санирати извор загађења и успоставити механизам надзора загађености воде, ваздуха и земљишта.

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

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину:

- да **Министарство пољопривреде и заштите животне средине и Министарство здравља** поступе по препорукама Заштитника грађана упућеним ради отклањања извора загађења животне средине у месту Зајача и сталног надзора над загађености воде и земљишта.

4.2. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине и Јавно предузеће Електромреже Србије** нису поступили по препоруци Заштитника грађана да се изврши поновна процена утицаја на животну средину пројекта изградње далековаода кроз насеље Радмиловац.

5. Образложење

Влада је усвојила Стратегију пољопривреде и руралног развоја Србије у наредних десет година. Циљ овог документа је дефинисање развоја пољопривреде и прехранбене индустрије у оквиру концепта одрживог развоја и одрживог управљања природним ресурсима, модела подршке и правца будућих реформи пољопривредне политике и институционалног оквира.

Новоусвојени Закон о финансирању и обезбеђењу финансирања пољопривредне производње има за циљ побољшање положаја пољопривредника у погледу успостављања адекватног система финансирања. Измене и допуне Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју пружају могућност унапређења пољопривредне производње и подстичу инвестиције у примарну производњу.

Поступајући по препорукама Заштитника грађана у вези поступања ветеринарских инспекција, Управа за ветерину Министарства пољопривреде и заштите животне средине је обавестила Заштитника грађана да је уважила све упућене препоруке, те да ће у свом будућем раду тежити да се увек руководи начелом официјелности када прими поднесак који указује на повреду закона који је дужна да надзире. Такође је наведено да Управа за ветерину убудуће неће третирати неплаћање таксе на поднете

захтеве као формални недостатак који спречава орган да поступа, већ да ће у том случају примењивати одредбе Закона о републичким административним таксама.

Препоруком Заштитника грађана која је упућена Министарству пољопривреде и заштите животне средине и ЈП Електромреже Србије, Заштитник грађана је констатовао да је несврсисходно отпочети изградњу објекта од утицаја на животну средину који је планиран пре много времена, а без сагледавања измењеног фактичког стања на терену. Указано је на оправдану бојазан мештана да ће изградња овог објекта негативно утицати на животну средину и здравље људи у његовој непосредној близини, те препоручено да надлежни органи, руководећи се стварним стањем на терену и интересом очувања квалитета животне средине у Винчи и насељу Радмиловац, изврше поновну процену утицаја овог пројекта на животну средину. Иако је Заштитник грађана нагласио да је у конкретном случају од значаја фактичко стање на терену и потреба да јавни интерес буде сагледан у целини, те да органи буду спремни да сами доводе у питање своје одлуке са аспекта целисходности и сврсисходности, као и начела праведности и правичности, а без обзира на издате сагласности и дозволе за изградњу овог објекта, Министарство пољопривреде и заштите животне средине и ЈП Електромреже Србије су у својим одговорима на упућену препоруку изразиле став да нема основа, нити сврхе за ревидирањем поступка процене утицаја на животну средину.

Република Србија у 2014. години није имала значајне законодавне активности на плану заштите животне средине, иако у тој области има простора за унапређење постојећих законодавних решења, као и усаглашавања са прописима Европске уније, како у погледу материјалних одредби, тако и у погледу одредаба инспекцијског надзора. Наиме, у поступцима пред Заштитником грађана који су још увек у току, уочене су извесне недоумице у утврђивању надлежног инспекцијског органа када се ради о проблематици која додирује више области. Као пример се може навести случај непријатних мириса и испарења која се шире из предузетничких радњи унутар стамбеног објекта или из нелегалних објеката, односно тамо где се преплићу надлежности више инспекцијских органа. Имајући у виду да је у току рад на доношењу посебног Закона о инспекцијском надзору, очекује се да ће ово питање бити јасније регулисано.

Са друге стране, значајно је питање да поједине области нису уопште регулисане, као нпр. квалитет ваздуха у затвореном простору. Иако су подзаконским актом прецизно утврђени услови за мониторинг и захтевима квалитета ваздуха на отвореном простору³³², у Републици Србији још увек нису прописане референтне граничне вредности загађујућих материја у затвореном простору, где становништво иначе и проводи највише времена.

Поступајући по притужби станара насеља „Др Иван Рибар“ у Београду и након покренутих поступака према надлежним министарствима, Заштитник грађана је у свом мишљењу које је упутио надлежним органима и Грађевинској дирекцији Србије дао подршку напорима Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре да се реши проблем отклањања последица присуства штетних супстанци у зидовима ових стамбених објеката. Заштитник грађана је изразио став да је поред санације станова, оштећеним станарима потребно понудити и друге могућности за превазилажење проблема у којем су се они нашли без своје кривице, односно да им

³³² Уредба о условима за мониторинг и захтевима квалитета ваздуха („Службени гласник РС“, бр. 11/20, 75/20 и 63/20)

треба понудити и опцију раскида уговора уз повраћај цене стана и накнаду трошкова или могућност пресељења у друге станове чији је инвеститор Грађевинска дирекција Србије.

Истовремено је указано и на неопходност доношења прописа којима би се регулисао квалитет грађевинских материјала за изградњу објеката, као и квалитет ваздуха у затвореном простору, имајући у виду да је током спроведених поступака утврђена ова мањкавост. Извесни помаци су учињени кроз Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи³³³ којим је, између осталог, предвиђено доношење подзаконског акта који треба да регулише техничке захтеве и својства грађевинских производа намењених за трајну уградњу у објекте, а у циљу провере да ли објекти садрже органске загађиваче. Рок за доношење овог акта истекао је 15. фебруара 2015.

У току овог поступка, као и у раду по претходним притужбама, уочен је недостатак сарадње између Министарства пољопривреде и животне средине и Министарства здравља у погледу проблема који истовремено тангирају заштиту животне средине и здравље грађана. Ово се превасходно огледа у надлежности за покретање поступка доношења законских и подзаконских аката који обухватају обе области, као и спровођења мера заштите животне средине које су у вези са здрављем грађана.

Заштитник грађана је у протеклом периоду примио већи број обраћања и притужби грађана који се жале на буку из угоститељских објеката, као и поступања инспекцијских органа у овој области. У поступку покренутом по сопственој иницијативи према Секретаријату за заштиту животне средине града Београда, Заштитнику грађана је одговором тог органа указано на низ проблема и потешкоћа са којима се суочавају инспектори приликом вршења надзора, те неусаглашености поступања осталих инспекцијских органа, због чега поступак њихове инспекцијске контроле није ефикасан и не даје жељене резултате. При томе, још увек нису истекли законски рокови за израду стратешких карата буке и локалних акционих планова за заштиту од буке, као неких од мера и услова заштите од буке предвиђених законом.

Иако је поступак у току, примљени одговор надлежног органа указује да и у овој области постоје мањкавости, као и простор за унапређење законских решења и овлашћења инспектора за заштиту животне средине.

Министарство пољопривреде и заштите животне средине и Министарство здравља, иако су најавили да ће поступајући по препорукама Заштитника грађана отклонити извор загађења у месту Зајача и обезбедити стално праћење загађења ваздуха, воде и земљишта, то нису учинили. Депонија која је означена као главни извор загађења није санирана, нити је обезбеђено стално праћење загађености воде и земљишта.

II ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Сусрет са организацијама цивилног друштва из области заштите животне средине

У циљу успостављања сарадње са цивилним друштвом, размене досадашњег искуства и предочавања конкретних проблема на које је Заштитник грађана до сада наилазио у пракси, а поводом Међународног дана људских права, Стручна служба Заштитника грађана је 9. децембра 2014. године одржала састанак са представницима организација цивилног друштва из области заштите животне средине. У активној размени мишљења и дискусији, разговарало се о значају права на здраву животну средину са

³³³ „Службени гласник РС“, број 132/14.

освртом на проблем загађења вода, буке и нејонизујућег зрачења, уз представљање карактеристичних случајева и примљених притужби из ових области.

Закључено је да постоји неусаглашена законодавна регулатива у овој области, као и недостатак међуресорне сарадње у оквиру државних органа.

На крају је изражено обострано очекивање да је ово тек први корак у остварењу даље сарадње Заштитника грађана са организацијама цивилног друштва из ове области. Организације цивилног друштва су поздравиле иницијативу Заштитника грађана за сарадњу и намеру да укључи све релевантне актере који ће едуковати и промовисати право на здраву животну средину које у ширем смислу подразумева право на заштиту здравља.

III КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Управа за ветерину исправила пропуст у погледу поступања ветеринарске инспекције по пријавама и поднесцима грађана

Заштитник грађана примио је притужбу више удружења грађана за заштиту животиња, којом се изражава незадовољство непоступањем локалних ветеринарских инспектора, као и Управе за ветерину Министарства пољопривреде и заштите животне средине по њиховим пријавама на рад зоохигијенских служби. Као пример су навели поступање Управе за ветерину по захтеву једног удружења за хитну забрану еутаназије паса и мачака у прихватилишту, када је Управа за ветерину, уместо да предузме мере по службеној дужности, тражила да се на поднети захтев претходно плати такса, а све под претњом пропуштања, односно одбацивања захтева без доказа о уплати републичке административне таксе.

Заштитник грађана је у поступку контроле утврдио пропусте у раду Управе за ветерину Министарства пољопривреде и заштите животне средине који се најпре огледају у непоступању по службеној дужности по поднеску удружења грађана у оквиру инспекцијског надзора над применом закона из своје надлежности, а потом и због налагања плаћања републичке административне таксе на дати поднесак, за шта не постоји законски основ, и све још под претњом пропуштања.

Управа за ветерину Министарства пољопривреде и заштите животне средине је у потпуности прихватила упућене препоруке.

ЈВП „Србијаводе“ Београд отклонило пропуст

Заштитник грађана примио је притужбу којом се указује да се притужила у више наврата обраћала ЈВП „Србијаводе“ Београд молбама за успостављање права службености постављања цевовода, али да јој ЈВП „Србијаводе“ није одговорило на поменута обраћања. Заштитник грађана је од ЈВП „Србијаводе“ Београд затражио информације о предмету притужбе. ЈВП „Србијаводе“ Београд је, након обраћања Заштитника грађана, обавестило овај орган да је уважен захтев притужиле и успостављена службеност коју је она тражила, чиме је отклоњен пропуст на који се притужила жалила.

IV ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Влада** треба ближе да пропише техничке захтеве и својства грађевинских производа намењених за трајну уградњу у објекте.
2. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине и Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре**, треба заједнички да предузму мере у

циљу доношења законских или подзаконских прописа који регулишу квалитет грађевинског материјала у циљу заштите животне средине.

3. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине и Министарство здравља** треба да заједнички предузму мере у циљу доношења законских или подзаконских прописа који регулишу квалитет ваздуха у затвореном простору (резиденцијалном и нерезиденцијалном), сходно прописима Европске уније и међународним стандардима.

4. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** треба да предузме све мере у циљу доношења недостајућих стратегија и планских докумената из области заштите животне средине, попут националних планова за управљање различитим токовима отпада (изузев амбалажног отпада), стратегије управљања водама на територији Републике Србије, плана управљања водама, стратегије заштите ваздуха, планова квалитета ваздуха, итд.

5. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** треба да предузме мере у циљу унапређења донетих решења у Закону о заштити од буке у животној средини, односно прецизирања метода и начина контроле, као и овлашћења инспектора за заштиту животне средине када је у питању бука из угоститељских објеката.

6. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине и Министарство здравља** треба да ближе сарађују и размењују информације у области заштите животне средине које се тичу и здравља грађана.

7. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** треба да сагледа значај и сврсисходност изградње високонапонског далековода у Винчи у зони повећане осетљивости, односно у непосредној близини школе и обданишта, руководећи се правичношћу и прокламованим принципима заштите од нејонизујућих зрачења.

8. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине и Министарство здравља** треба да поступе по препорукама Заштитника грађана упућеним ради сталног надзора загађености ваздуха, воде и земљишта у месту Зајача и отклањања извора загађења.

2.17. РЕСОР СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Најзначајнија постигнућа државе

1.1. Уставни суд утврдио је³³⁴ да одредбе чланова 13, 14. и 15. Закона о безбедносно-информативној агенцији³³⁵, којима је прописано одступање од начела тајности писама и других средстава комуникације, нису у сагласности са Уставом. Неуставне одредбе су измењене.³³⁶

1.2. Изменама Законика о кривичном поступку приступ тзв. задржаним подацима о комуникацији постао је могућ искључиво по налогу судије за претходни поступак.³³⁷ Ни један закон у Републици Србији више не омогућава задирање у приватност комуникације грађана супротно гаранцијама успостављеним у Уставу.

1.3. Ефикасним поступањем свих служби безбедности и других надлежних органа успешно је, без масовног насиља, организована Парада поноса у Београду.

2. Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

2.1. Након информација објављених у средствима јавног информисања о томе да је Безбедносно-информативна агенција примењивала меру тајног претреса у већем броју случајева, Заштитник грађана је по сопственој иницијативи спровео поступак контроле њеног рада у погледу законитости и правилности примене те мере, након чега је Агенцији упутио збирне закључке, мишљења и препоруке, који су прихваћени.

2.2. Примењене су ефикасне организационе мере и ИТ решења које убрзавају претходну судску контролу и одлучивање о захтевима за приступ комуникацијама и подацима о комуникацијама, што су препоручили Заштитник грађана и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности;

2.3. Влада није предложила, нити парламент усвојио, ни један закон којим се одступа од Уставних гаранција приватности комуникација и других људских права. Мишљења Заштитника грађана о новим прописима (Измене и допуне закона о Безбедносно-информативној агенцији) Влада је уважавала и нацрт кориговала.

2.4. Заштитник грађана је у 2014. години у овом ресору примио 12 притужби. У истом периоду, окончао је рад на укупно 4 предмета примљених у 2014. и ранијих година. Један поступак је окончан упућивањем препоруке у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана водио је контролни поступак и упутио 9 препорука, од којих је прихваћено 9 (100%), неизвршено 0 (0%), а у року за извршење 0. На основу броја утврђених (10) и отклоњених (10) пропуста³³⁸, ефикасност у овом ресору је 100%.

3. Мањкавости на државном нивоу

³³⁴ Одлука Уставног суда ЈУз. - 252/02 од 26. децембра 2013. године, објављена 27. јуна 2014. године.

³³⁵ „Службени гласник РС“, бр. 42/02 и 111/09.

³³⁶ Закон о изменама и допунама Закона о Безбедносно-информативној агенцији, „Службени гласник РС“, број 66/14.

³³⁷ „Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14.

³³⁸ 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.

3.1. Нису спроведене неке од 14 системских препорука које су заједно упутили Заштитник грађана и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности још 2012. године, чијим би се извршењем значајно унапредиле гаранције поштовања права грађана у сектору безбедности.

3.2. Припадници служби безбедности који у доброј вери укажу на незаконито и неправилно поступање у служби често су жртве одмазде од које нема довољно ефикасне правне ни фактичке заштите.

3.3. Министарство одбране прекршило је законом прописану сарадњу са Заштитником грађана у поступку контроле.

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

4.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину:

- да се уједине постојеће паралелне техничке могућности различитих агенција и Полиције у једну, националну агенцију која, као провајдер, пружа техничке услуге неопходне за пресретање комуникација и других сигнала свим ауторизованим корисницима;
- да се уједине процедуре према пружаоцима електронских комуникација и њихове обавезе;
- да се обезбеди неизбрисиво бележење сваког приступа телекомуникацијама, уз све податке који су потребни да би се могла извршити накнадна контрола законитости и правилности приступа;
- да се обезбеди ефикасан надзор над радом приватног сектора безбедности;
- да се криминализује ометање истраге коју воде независни контролни државни органи (Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Агенција за борбу против корупције, Државна ревизорска институција, Повереник за заштиту равноправности). Било које узнемиравање, претња или други покушај да се утиче на притужиоца или сведока који сарађује са контролним органима треба да буде кривично дело;
- да се обавезу унутрашњи надзорни механизми да о својим налазима од значаја за поштовање људских права обавештавају Заштитника грађана и надлежне скупштинске одборе, посебно у случајевима када се о њих оглушило руководство органа у којима су образовани и у случајевима који говоре о озбиљним наводним или потврђеним кршењима људских права;
- да се анализира спровођење Закона о тајности података (укључујући усвајање неопходних подзаконских аката, декласификацију старих докумената, спровођење истрага, издавање безбедносних сертификата...) те размотри потреба за доношењем озбиљних измена тог закона или доношења новог закона како би се обезбедило остваривање циљева због којих је донет;
- да се јача капацитет надзорних институција да рукују са поверљивим подацима и чувају их;
- да се усвоји нови Закон о Безбедносно-информативној агенцији како би се, између осталог, обезбедила предвидљивост у употреби посебних мера.

- да буде преиспитана потреба за полицијским овлашћењима припадника безбедносних служби, односно њихово учешће у кривичним поступцима.

5. Образложење

Након информација у јавности о томе да је БИА примењивала меру тајног претреса у већем броју случајева, Заштитник грађана је по сопственој иницијативи спровео поступак контроле рада БИА у погледу законитости и правилности примене те мере. При доношењу одлуке о покретању поступка, узете су у обзир садржина мере „тајног претреса“, која је таква да омогућава значајно задирање у права која проистичу из права на приватни живот³³⁹, као и чињеница да мера „тајног претреса“ није изричито прописана законом, нити су услови за њену примену, начин примене, те обраду и коришћење резултата уређени законом, већ подзаконским актима који носе висок степен тајности, што угрожава начело законитости у раду и повећава опасност од неправилне примене прописа и кршења права грађана. Заштитник грађана је у просторијама БИА непосредно приступио подацима о свим поступцима у којима је, током периода од годину дана до дана вршења надзора, БИА примењивала меру тајног претреса или је примена те мере била одобрена.

У поступку контроле утврђено је да се БИА приликом примене мере тајног претреса придржава уставне гаранције неповредивости стана. Уочене су одређене неправилности у појединачним случајевима, а Заштитник грађана дао је начелну замерку због прешироког тумачења Агенције одређеног правног стандарда.

Након спроведеног поступка контроле, Заштитник грађана је Безбедносно-информативној агенцији упутио десет препорука.³⁴⁰ Безбедносно-информативна агенција обавестила је Заштитника грађана да је прихватила све препоруке које су јој упућене, а у наредном извештајном период биће проверено како их је БИА у пракси применила.

Заштитник грађана је по сопственој иницијативи, на основу сазнања до којих је дошао из средстава јавног информисања, затражио од Министарства одбране и Министарства унутрашњих послова да доставе информације у вези са догађајем који се одиграо у време одржавања „Параде поноса“ у Београду, у недељу 28. септембра 2014, када је дошло до сукоба припадника Војне полиције са припадницима Жандармерије Министарства унутрашњих послова. Приликом тог сукоба дошло је, према оцени Заштитника грађана, до кршења права грађана прекомерном употребом силе од стране припадника жандармерије, а до тада познате околности указивале су на могућност да је било и других пропуста у погледу законитости и правилности рада државних органа из надлежности Заштитника грађана.

Министарство унутрашњих послова доставило је тражене информације и поткрепило их релевантном документацијом, док је Министарство одбране одбило да изврши Законом утврђену обавезу достављања тражене документације у вези са случајем и да Заштитнику грађана да сва потребна обавештења и изјаве. На допис упућен Министарству одбране одговорила је, негативно, Војнобезбедносна агенција, која је Заштитника грађана обавестила да је за утврђивање чињеница и околности наведеног

³³⁹ Члан 8. Европске конвенције за заштиту људских права о основних слобода, „Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05; „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 12/10.

³⁴⁰ Извештај о контроли БИА са препорукама доступан је на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji/3454-2014-09-15-12-40-15>.

догађаја надлежно тужилаштво, па је Заштитнику грађана предложила да се обрати надлежном јавном тужиоцу.

Суочивши се са несарадњом Министарства одбране, која је онемогућила остваривање превентивне функције Заштитника грађана, покренут је поступак контроле по сопственој иницијативи.

Заштитник грађана је, отварајући формално поступак контроле, истовремено подсетио Министарство одбране да Заштитник грађана води поступак независно од поступака пред другим државним органима, па и тужилаштвом, као и да ни један позитивни пропис не спречава истовремено поступање Заштитника грађана и јавног тужилаштва о истој ствари, будући да се та два органа баве различитим врстама противправности, односно неправилности.

Јавно тужилаштво разматра постоји ли сумња да је извршено неко кривично дело и прогони починиоце, док Заштитник грађана утврђује да ли је било пропуста у раду органа власти на штету било ког права грађана, при чему ти пропусти не морају да имају, и најчешће – немају, обележја кривичног дела.

Непостојање кривичног дела не значи да није начињен пропуст (незаконитост, неправилност) на штету права грађана, а пропуст који Заштитник грађана евентуално утврди не значи да је извршено кривично дело, не обавезује правосудне органе, нити прејудицира исход поступка које они воде (нити поступка пред било којим другим органом).

Министарство одбране доставило је изјашњење у коме је навело да се, према његовом мишљењу, не ради о одбијању достављања тражених података Заштитнику грађана, већ о неспоразуму који је резултат различитог тумачења прописа који уређују надлежност и положај јавног тужилаштва, односно Заштитника грађана. Према ставу Министарства одбране, од момента започињања поступка који је покренуо јавни тужилац, Министарство одбране и Војнобезбедносна агенција „више нису били власни над тим подацима, у смислу њиховог објављивања, већ их је свим трећим лицима, па дакле и Заштитнику грађана, могла уступити једино у смислу напред наведене одредбе Законика о кривичном поступку, односно искључиво по овлашћењу надлежног јавног тужиоца, који је руководиоца предистражног поступка“. Министарство одбране је затражило од јавног тужилаштва мишљење о томе да ли би „уступање података трећим лицима, а ради вођења неког другог поступка различитог од кривичног, могло да има прејудицирајући карактер у односу на рад правосудних органа“, због чега је предложило Заштитнику грађана да „сачека окончање покренутог предистражног поступка“.

Чланом 38. Закона о тајности података³⁴¹ изричито је прописано ко и под којим условима има право да приступи подацима из кривичне истраге, док истрага траје. Законом је утврђено да су то државни органи које бира Народна скупштина (што је и Заштитник грађана), руководиоци државних органа које бира Народна скупштина, судије Уставног суда и судије. Услови за приступ, одређени Законом, су да су им ти подаци потребни за поступак који воде, да су прошли посебну безбедносну проверу и да тим подацима приступају лично. Испуњеност тих услова не утврђује, и сагласност за приступ подацима не даје ни један државни орган, већ носиоци овог

³⁴¹ „Службени гласник РС“ број 104/2009.

овлашћења одговарају за законитост свог рада на начин прописан Уставом и органским законима. Тужилаштво тако није ни одговорило на поновљене захтеве Министарства одбране (о тим захтевима министар одбране је више пута говорио јавно) да надлежни тужилац „одобри“ министарству да Заштитнику грађана достави тражене податке.

На основу обавезе утврђене Законом о Заштитнику грађана³⁴², а због сазнања која је стекао у току поступка контроле, налазећи да у радњама запослених у државним органима постоје елементи кривичног дела, Заштитник грађана је Вишем јавном тужилаштву у Београду 14. јануара 2015. поднео кривичну пријаву против двојице припадника Управе Војне полиције, због основане сумње да су током догађаја који се одиграо 28. септембра 2014. у Београду извршили кривично дело „напад на службено лице у вршењу службене дужности“ из члана 323. Кривичног законика Републике Србије³⁴³. Истовремено, Заштитник грађана се придружио кривичној пријави јавног тужиоца поднетој против седморице припадника Жандармерије, у делу којим се они терете за кривично дело „злостављање и мучење“ из члана 137. Кривичног законика³⁴⁴.

Одбијањем сарадње са Заштитником грађана Министарство одбране најтеже је прекршило обавезе изричито прописане Законом. Заштитник грађана је и у ранијим годишњим извештајима износио став да би за ометање поступка који води овај орган – одбијање законом прописане сарадње, ускраћивање докумената и изјава, прогон лица која сарађују са Заштитником грађана и слично, требало прописати строгу санкцију.

Изменама Законика о кривичном поступку измењена је одредба по којој је полиција, по налогу јавног тужиоца, могла да да прибави тзв. задржане податке о комуникацији - евиденцију остварене телефонске комуникације, коришћених базних станица или да изврши лоцирање места са којег се обавља комуникација. Према новој одредби, приступ тзв. задржаним подацима о комуникацији могућ је искључиво по налогу судије за претходни поступак. Тиме су одредбе ЗКП-а усклађене са Уставом, на шта су Заштитник грађана и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, указали још 2013. године подношењем Уставном суду Предлога за оцену уставности поменуте спорне одредбе.³⁴⁵

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Отказана контролна посета Војнобезбедносној агенцији

Заштитник грађана је отказао, претходно најављену превентивну контролну посету Војнобезбедносној агенцији због незаконитог одбијања Агенције да достави Заштитнику грађана податке које поседује о догађају који се десио током Параде поноса 2014. године. Војнобезбедносна агенција је обавештена да Заштитник грађана није у могућности да обавља контролну функцију ако Агенција селективно, у зависности од случаја, извршава своје обавезе према контролном органу.

Безбедносном провером нису повређена права притуживоца

³⁴² Чл. 20 ст. 2 ЗоЗГ.

³⁴³ „Службени гласник РС“, број. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13 и 108/14.

³⁴⁴ Прво основно јавно тужилаштво у Београду, коме је кривична пријава у међувремену прослеђена на надлежност, обавестило је, по истеку овог извештајног периода, Заштитника грађана да се, према ставу Тужилаштва, у радњама пријављених припадника Војне полиције не стичу елементи кривичног дела „напад на службено лице у вршењу службене дужности“, као ни било ког другог кривичног дела за које се гони по службеној дужности.

³⁴⁵ Члан 286. став 3 Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11 и 101/11).

Заштитник грађана примио је притужбу војног службеника, који је сматрао да су његова права повређена у поступку безбедносне провере, будући да је по њеном окончању обавештен да није подобан за обављање одређених радних задатака. Након спроведеног поступка контроле, Заштитник грађана није нашао основ да закључи да је Војнобезбедносна агенција у поступку безбедносне провере поступала незаконито или неправилно, односно мимо прописа и утврђене процедуре, нити да је оцена коју је донела самовољна или очигледно погрешна.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. Министарство одбране мора да поштује законом прописане обавезе у поступцима контроле које покрене Заштитник грађана, без обзира на то о ком случају се ради.
2. Ујединити постојеће техничке могућности различитих агенција и Полиције у једну, националну агенцију која, као би пружала техничке услуге пресретања комуникација и других сигнала свим овлашћеним корисницима. Опрема за пресретање комуникација треба да буде прикупљена од различитих органа и са различитих места на којима се тренутно налази и дата на коришћење тој агенцији, чији рад мора да буде под строгим контролом. Свако поседовање опреме за пресретање електронских комуникација, мимо националне агенције, треба да буде криминализовано.
3. Ујединити процедуре државних органа према пружаоцима електронских комуникација (провајдерима) и њихове обавезе.
4. Обезбедити неизбрисиво бележење приступа телекомуникацијама, уз све податке који су потребни да би се могла извршити накнадна контрола законитости и правилности приступа.
5. Обезбедити ефикасан надзор над радом приватног сектора безбедности.
6. Криминализовати ометање истраге коју воде независни контролни државни органи (Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Агенција за борбу против корупције, Државна ревизорска институција, Повереник за заштиту равноправности). Било које узнемиравање, претња или други покушај да се утиче на притужиоца или сведока који сарађује са контролним органима треба такође да буде кривично дело.
7. Обавезати унутрашње надзорне механизме да о својим налазима од значаја за поштовање људских права обавештавају Заштитника грађана и друге органе спољне контроле, посебно у случајевима када се о њих оглушило руководство органа у којима су образовани и када се ради о озбиљним наводним или потврђеним кршењима људских права.
8. Анализирати спровођење Закона о тајности података, посебно декласификацију старих докумената, те размотрити потребу за доношењем озбиљних измена тог закона или доношења новог закона како би се обезбедило остваривање циљева због којих је донет.
9. Обезбедити подршку контролним органима у јачању капацитета да рукују поверљивим подацима и чувају их.
10. Усвојити нови Закон о Безбедносно-информативној агенцији како би се, између осталог, обезбедила предвидивост у употреби посебних мера.
11. Размотрити полицијска овлашћења обавештајно/безбедносних служби, односно њихову улогу у кривичним поступцима.

III ДЕО: САРАДЊА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

3.1. ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА У МЕДИЈИМА

У извештајној години о Заштитнику грађана је објављен мањи број чланака, али истовремено нешто више телевизијских прилога у медијима са националном покривеношћу у односу на претходну годину.

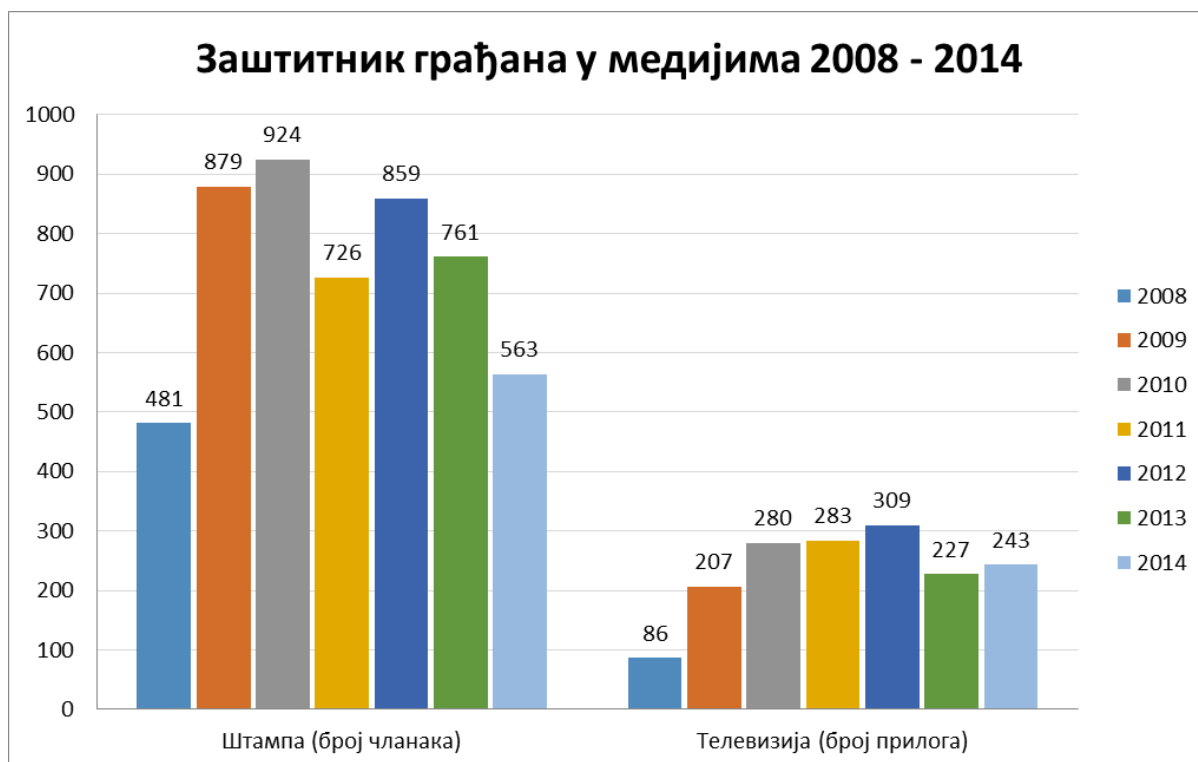
У укупно 16 анализираних дневних и недељних листова објављено је 563 чланка разних жанрова. Највише текстова објавили су дневни листови Данас, Политика, Блиц, Дневник и Вечерње новости. Од укупно 243 прилога на девет телевизија, које је ова институција пратила у 2014. години, највише је емитовано на РТС1, ТВ Б92, ТВ Пинк и РТВ1.

Медији су о институцији писали на основу изјава заштитника грађана и његових заменика, односно других актера, затим на основу извештаја са догађаја, саопштења или у облику вести. Већина саопштења и информација Заштитника грађана у медијима су пласирана на информативно неутралан начин, а о иницијативама и реаговањима ове институције новинари су у огромној већини случајева писали и извештавали позитивно, као на пример о ангажовању институције у случају „несталих беба“, положају азиланата, доношењу Закона о јавном бележнициштву, односно Закона о заштити узбуњивача.

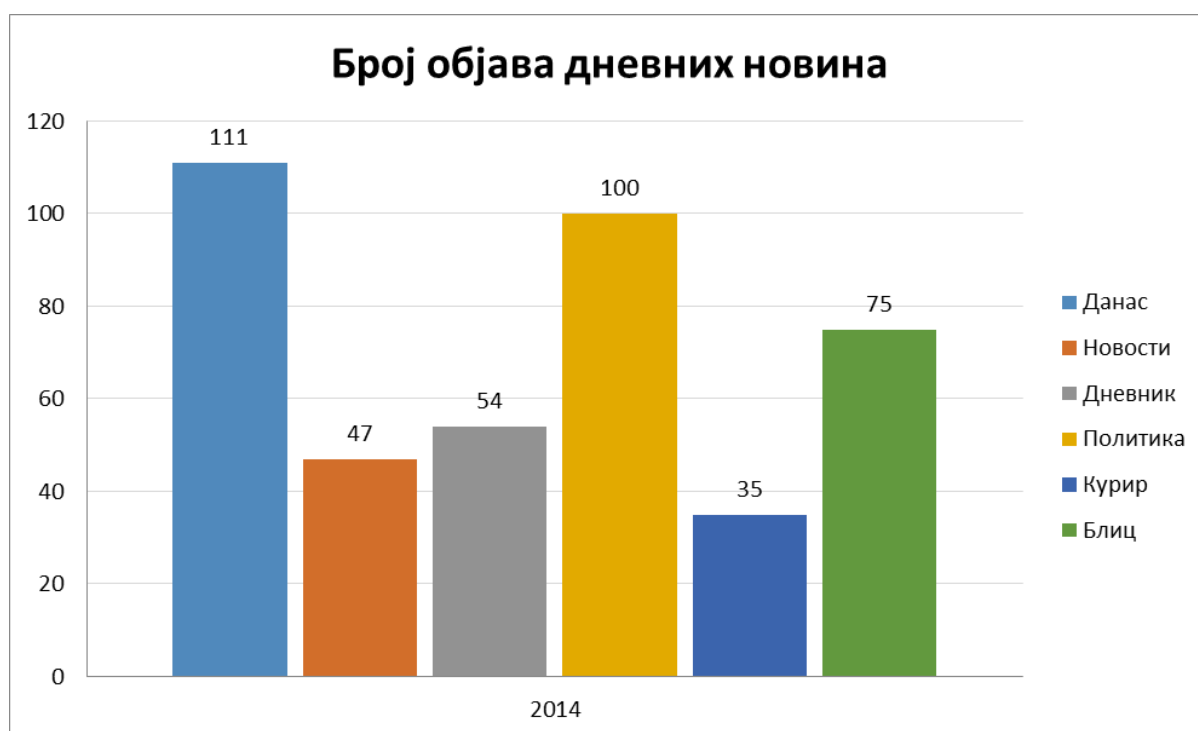
Заштитник грађана и његови заменици гостовали су на телевизији 12 пута, а повод су били актуелна дешавања у друштву, односно активности ове институције. У штампи је за годину дана објављено 9 коментара која се односе на рад и активности Заштитника грађана. Ауторских текстова самог омбудсмана и његових заменика има 13, највише у Данасу, док интервјуа има 7, највише у НИН-у. У овим текстовима, заштитник и заменици су се огласили на теме таблоидизације, односно слободе и цензуре медија, деполитизације друштвених догађања, расне дискриминације, заштите лица са менталним сметњама, права детета, породичног насиља, права притвореника, људских права, рада БИА.

Објављени новински чланци и емитовани телевизијски прилози локалних медија широм Републике нису обухваћени обрађеном статистиком, зато треба напоменути да су локални медији били изузетно заинтересовани за рад Заштитника грађана приликом гостовања заштитника грађана, његових заменика и представника Стручне службе у градовима и општинама у Србији.

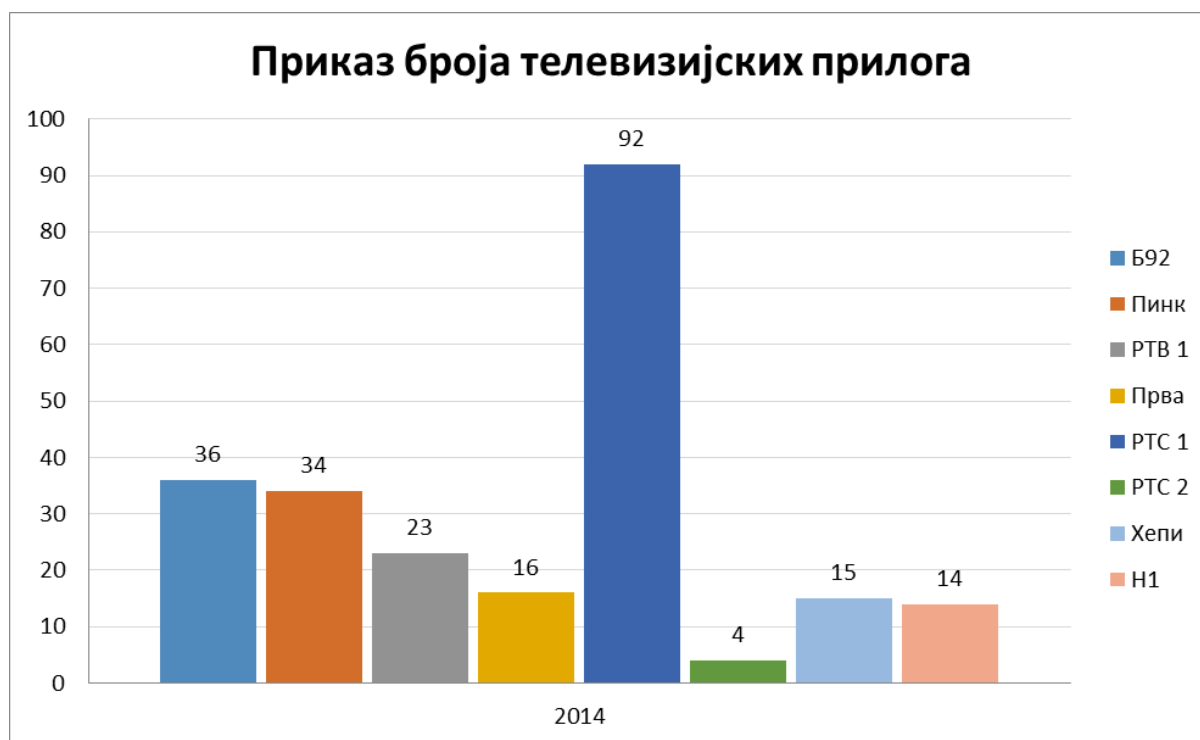
Графикон 11 - Заштитник грађана у медијима 2008-2014.



Графикон 12 - Број објава у дневним новинама



Графикон 13 - Број телевизијских прилога



3.2. САРАДЊА СА ДРЖАВНИМ ОРГАНИМА ЧИЈИ РАД ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА НЕ КОНТРОЛИШЕ

Заштитник грађана се и током овог извештајног периода трудио да унапреди однос с државним органима чији рад не контролише – Народном скупштином, Председником Републике, Владом, Уставним судом, судовима и јавним тужилаштвима.

У односу са Народном скупштином у извештајном периоду, за Заштитника грађана посебно су важни аспекти сарадње који се односе на разматрање његовог Годишњег извештаја, праћење поступања по препорукама које упуту и однос са надлежним скупштинским радним телима.

Народна скупштина је, спрема прошлогодишња четири, ове године донела два Закључка поводом разматрања Редовног годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину.³⁴⁶ Закључци су донети на основу предлога Одбора за људска и мањинска права и равноправност полова и Одбора за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу. Пленум Народне скупштине није разматрао Предлог закључка Одбора за права детета, јер је седница Одбора завршена непосредно пред седницу пленума.

Седница пленума Народне скупштине на којој су разматрани годишњи извештаји независних контролних органа, прекинута је због кршења Пословника на штету руководиоца ових органа. Њима је одузето право да се обрате Скупштини, након чега су били принуђени да напусте седницу. Седница је настављена следећег дана након извињења председнице Народне скупштине.

Закључцима је Народна скупштина, између осталог, поново обавезала Владу да јој достави информацију са подацима разврстаним по органима и имаоцима јавних

³⁴⁶ „Службени гласник РС“, број 60/14.

овлашћења на нивоу Републике, која садржи: податке о броју препорука које је Заштитник грађана упутио органима државне управе и имаоцима јавних овлашћења на нивоу Републике; број извршених и број неизвршених препорука; и разлоге за непоступање по препорукама.³⁴⁷ Иако је Влада, према сазнањима Заштитника грађана, учинила иницијалне кораке да испуни ову обавезу, она није до остављеног рока (31. 12. 2014) известила Народну скупштину о извршењу препорука Заштитника грађана.

Народна скупштина је први пут разматрала Извештај о раду Националног механизма за превенцију тортуре за 2013. Оценила је да је Извештај детаљан и свеобухватан и да су у њему целовито представљене активности усмерене ка побољшању стања у области положаја лица лишених слободе и стварању друштва без тортуре, поштујући достојанство и права свих лица која су ограничена у слободи кретања. Народна скупштина је усвојила Закључке³⁴⁸ којима су надлежни органи обавезани да приступе спровођењу препорука Заштитника грађана и да о томе обавесте Народну скупштину до 31. децембра 2014. Према информацијама којима располаже Заштитник грађана, надлежни органи то нису учинили.

Поред тога, Влада се о појединим иницијативама Заштитника грађана, које су јој упућене у складу са изричитом одредбом Закона о Заштитнику грађана, уопште није изјаснила (нпр. о иницијативи да Влада предложи Закон о изменама и допунама Закона о закључивању и извршавању међународних уговора и иницијативи да Влада предложи Предлог закона о потврђивању Факултативног протокола уз Конвенцију о правима детета).

Што се тиче сарадње са скупштинским радним телима, у току 2014, Заштитник грађана је остварио посебно добру сарадњу са Одбором за људска и мањинска права и равноправност полова и Одбором за права детета.

Иницијално добра сарадња са Одбором за контролу служби безбедности, нарушена је у јануару 2015, када се седница Одбора, заказана ради провере навода о неправилностима у раду Војнобезбедносне агенције, претворила у кампању против Заштитника грађана, због његових напора да истражи наводе о неправилностима у раду ВБА. Заштитник грађана је био изложен великом притиску и оптужбама да угрожава националну безбедност. И поред тога, он је наставио да захтева информације од Министарства одбране које се тичу инцидента током Параде поноса 2014, али и информације о наводним активностима ВБА усмереним према политичким партијама, синдикатима и правосудним органима. Одбор је на крају седнице усвојио Закључак којим је тотално игнорисао информације које је током седнице изнео Заштитник грађана и погрешно представио информације и документе које је у јавности изнео овај независни државни орган. Одбор је закључио да Заштитник грађана није био у праву, и поред чињенице да није овлашћен да цени његов рад.

И даље у пракси Народне скупштине остаје нејасно да би матични одбор за разматрање извештаја Заштитника грађана требало да буде Одбор за уставна питања и законодавство – Одбор који по Закону о Заштитнику грађана предлаже Народној скупштини кандидата за избор Заштитника грађана.

Током 2014. године настављена је примена Закона о буџетском систему³⁴⁹, којим је прописано да је Заштитнику грађана потребно одобрење одбора Народне скупштине

³⁴⁷ „Службени гласник РС“, број 60/14.

³⁴⁸ „Службени гласник РС“, број 114/14.

³⁴⁹ „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - испр., 108/13 и 142/14.

надлежног за административно-буџетска питања за запошљавање или ангажовање сваког новог лица и то без обзира што је кадровским планом и буџетом Републике Србије то радно место предвиђено и за њега обезбеђена средства. Остаје став Заштитника грађана да процедура давања овакве сагласности изазива озбиљан проблем до мере да представља претњу независности и делотворности Заштитника грађана.

Заштитник грађана је, у новембру 2014, поднео Народној скупштини, ради давања сагласности, нови Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Заштитника грађана. Иако је Одбор за административно-буџетска и мандатно – имунитетска питања у кратком року утврдио Предлог одлуке о давању сагласности на Правилник, пленум и даље није заседао поводом овог питања.

Постојећа одредба Закона по којој Народна скупштина даје сагласност на општи акт о организацији и систематизацији послова стручне службе Заштитника грађана, утиче на независност Заштитника грађана, смањујући организациону флексибилност, ефикасност и прилагођавање променама. Као последица неодлучивања Народне скупштине, Заштитник грађана није био у могућности да ваљано планира буџет за 2015. годину, јер није могао да предвиди средства за нове запослене, планиране Правилником. Стога Заштитник грађана сматра да би процедуру доношења, односно давања сагласности на Правилник требало изменити на начин да скупштински одбор надлежан за административна питања даје сагласност на број запослених у Стручној служби Заштитника грађана, на предлог Заштитника грађана, а да Правилник доноси Заштитник грађана и објављује га на својој електронској страници. Тиме би се увео ефикаснији поступак за доношење општег акта о организацији и систематизацији послова стручне службе Заштитника грађана, са циљем стварања могућности за већу организациону флексибилност овог органа, а што би требало да у будућности омогући његову бољу ефикасност.

3.3. МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА И ПРОЈЕКТИ

Заштитник грађана је у 2014. наставио са интензивном међународном сарадњом на мултилатералном и билатералном плану. Сарадња с регионалним и европским међународним организацијама и институцијама, као и њиховим специјализованим телима додатно је ојачана. Успостављени механизми сарадње с омбудсманима других држава унапређивани су кроз билатералне и мултилатералне састанке, превасходно на редовним конференцијама, округлим столовима, семинарима, тренинзима и едукативним и осталим скуповима који су организовани у земљи и иностранству.

Заштитник грађана наставио је с редовним активностима у оквиру чланства у више стручних мрежа: Међународни координациони комитет Националних институција за људска права, Међународни институт омбудсмана, Удружење медитеранских омбудсмана, Европски институт омбудсмана, Европска мрежа омбудсмана за децу и Мрежа омбудсмана за децу Југоисточне Европе.

Билатерална и мултилатерална сарадња са омбудсманима држава из региона даље је јачана и у току 2014. године. Заштитник грађана је учествовао на регионалним конференцијама у Тирани и Љубљани. У мају је организована студијска посета Албанског омбудсмана Заштитнику грађана.

Током 2014. године, више делегација страних омбудсмана и националних механизма за превенцију тортуре (НПМ) изразило је жељу да дође у студијску посету Заштитнику грађана. Тако је делегацији Омбудсмана Пољске представљен систем електронског

управљања документима у Стручној служби Заштитника грађана, док су делегацијама НППМ-ова Грузије и Украјине пренета искуства Заштитника грађана у обављању послова НППМ-а.

Искуства у заштити права припадника оружаних снага Заштитник грађана је делио с колегама и колегиницама на конференцији у Женеви (домаћин једне од претходних конференција је био, у Београду, Заштитник грађана). Искуства у контроли служби безбедности и успостављању делотворне и ефикасне спољне контроле рада органа власти Заштитник грађана пренео је званичницима Грузије и Палестине током посета које је организовао и финансирао Женевски центар за демократску контролу оружаних снага.

Доприносећи процесу приступања Републике Србије Европској унији, Заштитник грађана је, поред редовног извештавања и учествовања на првом састанку Одбора за спровођење Споразума о стабилизацији и придруживању, разговарао и са Жан-Рено Пакеом, директором Директората за Западни Балкан у Генералном директорату за суседне политике и проширење Европске комисије. Поред тога, састајао се и са више експертских мисија Европске уније. Заштитник грађана континуирано учествује у извештавањима у вези са приступањем Европској унији. Заштитник грађана је такође разговарао са више делегација Савета Европе.

Током 2014. године, Заштитник грађана је имао састанке и са високим званичницима Велике Британије, министром за Европу Дејвидом Лидингтоном, односно Немачке, Кристофом Штресером, немачким федералним комесаром за људска права.

Активности Заштитника грађана као националне институције за људска права

Заштитник грађана је у својству националне институције за људска права у Србији (National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, даље и: NHRI), акредитоване највишим статусом „А“ од стране Међународног координационог комитета националних институција за унапређење и заштиту људских права (енгл. International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, даље: ICC)³⁵⁰, током 2014. спровео низ активности.

Заштитник грађана је, уверен да је потпуно и објективно сагледавање поштовања људских права од кључног значаја за правилно усмеравање активности државних и других субјеката ради унапређења стања људских права у држави, упутио одговоре на листе питања Комитета Уједињених нација за економска, социјална и културна права и Комитета Уједињених нација за присилне нестанке.

Крајем 2014. године, Заштитник грађана је поднео неопходну документацију за ре-акредитацију за статус националне институције за заштиту и унапређење људских права. Одлука Поткомитета за акредитацију Међународног координационог комитета националних институција за унапређење и заштиту људских права о ре-акредитацији Заштитник грађана се очекује у првом кварталу 2015.

У склопу својих извештајних активности на пољу међународне сарадње, Заштитник грађана је припремио и послао одговоре на различите упитнике ОНСХР-а (Канцеларија високог комесара Уједињених нација за људска права). Такође је израђивао прилоге за извештаје по специјалним процедурама Уједињених нација.

³⁵⁰ 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.

Пројекти

У току 2014. године настављен је двоипогодишњи пројекат „Промоција људских и мањинских права кроз интензивнији контакт Заштитника грађана са грађанима“, који Заштитник грађана спроводи захваљујући финансијској подршци Владе Краљевине Норвешке. Циљ пројекта је да допринесе даљем унапређењу капацитета и већој видљивости ове институције у заштити људских права као и њеној већој доступности грађанима који живе у мањим градовима и општинама у Србији. Пројекат се спроводи у сарадњи са Библиотекарским друштвом Србије и јавним библиотекама у петнаест изабраних општина и градова из којих је грађанима омогућено да путем видео везе контактирају Стручну службу Заштитника грађана и изложе свој проблем. Током 2014, Заштитнику грађана се путем видео линка обратило укупно 972 грађана, док се њих 1.245 информисало о надлежностима институције. Одржано је осам округлих столова на локалном нивоу о правима рањивих група уз учешће свих релевантних актера. Расписан је конкурс за ученике основних школа, као и новинаре и студенте за најбоље дечије ликовне радове, односно новинарске/студентске есеје на тему људских права особа са инвалидитетом, припадника националних мањина, као и родне равноправности. Најзад, у сарадњи са Удружењем за ревизију приступачности прикупљени су подаци о приступачности објеката јавне намене особама са инвалидитетом на локалном нивоу. На основу ових података, направљена је Мапа приступачности која ће бити доступна на вебсајту Заштитника грађана и која ће садржати податке о физичкој приступачности објеката корисницима инвалидских колица, комуникацијској приступачности и доступности сервиса подршке особама са инвалидитетом на локалном нивоу.

У оквиру петогодишњег пројекта за реформу правосуђа и одговорну власт (JRGА) који од 2011. године у Србији спроводи Америчка агенција за међународни развој (USAID), Заштитник грађана је и у току прошле године учествовао у активностима у циљу јачања сарадње и комуникације између Народне скупштине и независних институција. С тим у вези, средином прошле године одржана је информативна сесија за нове посланике Народне скупштине о надлежностима и улози Заштитника грађана и других независних институција, а посланицима је подељена и брошура која пружа информације о надлежностима, структури и постигнућима пет независних институција. Крајем 2014. започет је и програм обуке саветника за заштиту права пацијената и локалних савета за здравље. Циљ програма је да се ови механизми ближе упознају са надлежностима Заштитника грађана и других независних институција, начином прикупљања и евидентирања неопходних података, као и о другим релевантним околностима којима треба посветити посебну пажњу у раду по приговорима пацијената.

Почетком 2014. године Заштитник грађана и Дечји фонд Уједињених нација (UNICEF) започели су спровођење двогодишњег Споразума о разумевању и сарадњи. Споразум се спроводи у циљу јачања улоге Заштитника грађана у стварању предуслова за ефикаснију заштиту права деце у покрету и деце жртава сексуалног насиља и оснаживања Панела младих саветника заштитника грађана као механизма за партиципацију деце за заступање интереса деце из осетљивих група. У досадашњем току пројекта одржана је обука чланова Панела младих саветника на тему вршњачке едукације за рад са децом у покрету, а организоване су и посете чланова Панела младих саветника програму Ромског ресурсног центра Екуменске хуманитарне

организације, Свратишту за децу и младе укључене у живот и/или рад на улици, ромској породици и ромском неформалним насељима у Новом Саду и Нишу.

И током 2014. године Мисија ОЕБС-а (Организација за европску безбедност и сарадњу) у Србији наставила је да развија капацитете институције Заштитника грађана, и то у области унапређења родне равноправности као и подршке активностима Националног механизма за превенцију тортуре (НПМ). Када је реч о родној равноправности фокус подршке био је на мониторингу спровођења на локалу Општег и посебних протокола о поступању у случајевима насиља над женама у породици и партнерског насиља. Активности у оквиру НПМ-а биле су усмерене на унапређење дијалога НПМ-а са полицијским управама и психијатријским установама.

Уз помоћ Амбасаде Краљевине Данске започет је рад на Моделу закона о државној помоћи у случајевима елементарних непогода. Овим законом би требало да се унапреди сигурност грађана и пропишу јасније и транспарентније процедуре доделе државне помоћи у случајевима елементарних непогода.

IV ДЕО: УКУПАН БРОЈ И КЛАСИФИКАЦИЈА ПРИТУЖБИ

Свако физичко или правно, домаће или страно лице које сматра да су му актом, радњом или нечињењем органа управе повређена права, **може да поднесе притужбу Заштитнику грађана**. Заштитник грађана је дужан да поступи по свакој притужби осим ако нема једног од Законом дефинисаних основа за поступање, када одбацује притужбу и о томе обавештава притужиоца, уз навођење разлога за одбацивање.

Заштитнику грађана може да се обрати свако (држављани Србије, странци, правна лица, апатриди, избеглице, расељена лица, одрасли и деца, разна удружења) ко сматра да органи управе неправилно или некоректно примењују или не примењују прописе Републике Србије. Притужба која се подноси Заштитнику грађана је бесплатна и подноси се у писаном облику или усмено на записник код Заштитника грађана.

Заштитник грађана је током 2014. године евидентирао 4877 притужби што представља смањење броја притужби у односу на 2013. годину за око 3%.

Све притужбе које Заштитник грађана прими у току године или их покрене сопственом иницијативом, ради ефикаснијег поступања по њима и њихове прецизније статистичке обраде евидентирају се у специјалистичким областима које припадају рањивим категоријама грађана (деца, особе са инвалидитетом и старе особе, припадници националних мањина, лица лишена слободе, притужбе из области родне равноправности), а затим и у ресорима који припадају тзв. доброј управи. Ресори управе углавном се поклапају са делокругом ресорних министарстава.

Табела 34 – Подела притужби распоређених по областима и ресорима, њихов број и проценат у односу на укупан број притужби

Ресор	Бр. притужби	%
1 Правда	466	9,55
2 Права детета	417	8,55
3 Локална самоуправа	409	8,38
4 Рад	337	6,91
5 Лица лишена слободе	334	6,85
6 Унутрашњи послови	330	6,76
7 Финансије	285	5,84
8 Пензијско и инвалидско осигурање	269	5,51
9 Особе са инвалидитетом и старији	254	5,21
10 Катастар непокретности	237	4,86
11 Заштита потрошача	217	4,45
12 Грађевинарство, саобраћај и инфраструктура	190	3,89
13 Просвета и наука	155	3,18
14 Права националних мањина	153	3,14
15 Привреда и саобраћај	151	3,09
16 Здравље	136	2,79
17 Родна равноправност	132	2,71
18 Одбрана	84	1,72
19 Енергетика и рударство	82	1,68

20	Пољопривреда и заштита животне средине	74	1,52
21	Социјална заштита	44	0,90
22	Елементарне непогоде	31	0,64
23	Реституција	29	0,59
24	Независни контролни органи	16	0,32
25	Омладина и спорт	15	0,31
26	Службе безбедности	12	0,24
27	Култура и информисање	8	0,16
28	Спољни послови и дијаспора	7	0,14
29	Заштита узбуњивача	3	0,06
Укупно		4877	

Следећа табела показује податке о процентуалном учешћу притужби из различитих округа.

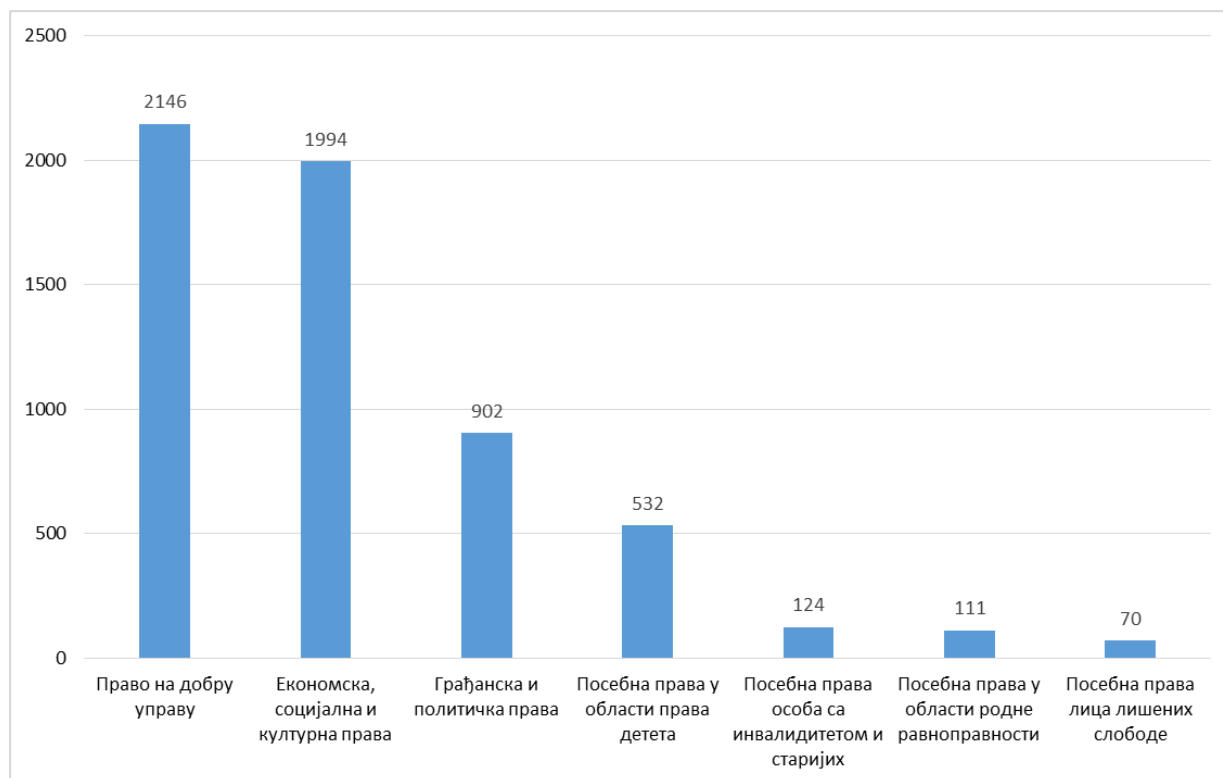
Табела 35 - Број и класификација притужби према адреси притужиоца са процентуалним учешћем

Београд	1520	31,17%
АП Војводина	736	15,09%
АП КиМ	41	0,84%
Нишавски	230	4,72%
Мачвански округ	150	3,08%
Рашки	146	2,99%
Шумадијски	146	2,99%
Браничевски	142	2,91%
Златиборски округ	129	2,65%
Поморавски округ	120	2,46%
Расински округ	114	2,34%
Јабланички округ (без Медвеђе)	112	2,30%
Подунавски округ	103	2,11%
Прешево, Бујановац и Медвеђа	32	0,66%
Остали окрузи са мање од 100 притужби)	416	8,53%
Страна држава	57	1,17%
Без података о адреси (e-mail)	683	14,00%
Укупно	4877	

4.1. КЛАСИФИКАЦИЈА ПРИТУЖБИ ПРЕМА ПОВРЕЂЕНИМ ПРАВИМА

Разматрањем 4877 притужби које су поднете Заштитнику грађана у току 2014. године утврђено је да се највећи број повреда права на које указују грађани, односи на повреда начела и принципа добре управе, случајеве повреде економских и социјалних права.

Графикон 14 – Број и класификација притужби према повређеним правима



Следећа табела показује врсте повређених права, њихов број и процентуално учешће у односу на број поднетих притужби.

Број повређених права је увек већи од броја притужби, јер грађани у бројним притужбама указују на вишеструке повреде права. Тако је у 2014. години у примљених 4877 притужби указано на укупно 5938 повреда права.

Табела 36 – Врсте повређених права, њихов број и процентуално учешће у односу на укупан број свих евидентираних повреда права у притужбама

Област права	Број повређених права	% у односу на све поднете притужбе
Право на добру управу	2.146	44,00%
Економска, социјална и културна права	1.994	40,89%
Грађанска и политичка права	902	18,49%
Посебна права у области права детета	532	10,91%
Посебна права особа са инвалидитетом и старијих	124	2,54%
Посебна права у области родне равноправности	111	2,28%

Посебна права лица лишених слободе	70	1,44%
Посебна права припадника националних мањина	59	1,21%
Укупно повреда права у 4877 притужби	5.938	

Грађани су у притужбама најчешће указивали на повреду принципа добре управе. То потврђује чињеницу да се принципи добре управе крше у свим органима управе пред којима грађани, а међу њима и они који припадају рањивим групама, остварују своја права, што проблем повреде овог права чини још осетљивијим и тежим.

Заступљеност грађанских и политичких права, економских, социјалних и културних права и права на добру праву у односу на укупан број евидентираних повреда права у притужбама може се видети у следеће три табеле.

Табела 37 – Приказ повређених грађанских и политичких права, њихов број и процентуално учешће у односу на укупан број евидентираних повреда ових права у притужбама

Право на правну заштиту и на правно средство	209	23,17%
Право на правично суђење	200	22,17%
Право на суђење у разумном року	105	11,64%
Право на правну помоћ	100	11,09%
Право на неповредивост физичког и психичког интегритета	41	4,55%
Право на заштиту избеглица и интерно расељених лица	36	3,99%
Право на заштиту од дискриминације	33	3,66%
Право на слободу и безбедност	22	2,44%
Право на лична документа	22	2,44%
Право на заштиту података о личности	21	2,33%
Право на заштиту од мучења	17	1,88%
Право на накнаду штете	16	1,77%
Право на држављанство	15	1,66%
Право на језик и писмо	11	1,22%
Право на поштовање достојанства и слободног развоја личности	9	1,00%
Право на заштиту од неоснованог лишења слободе	9	1,00%
Остала права	36	3,99%
Укупно	902	

Табела 38 – Приказ повређених економских, социјалних и културних права, њихов број и процентуално учешће у односу на укупан број евидентираних повреда ових права у притужбама

Право на заштиту имовине	471	23,62%
Право из пензијско-инвалидског осигурања	277	13,89%
Право по основу рада	258	12,94%
Заштита права потрошача	243	12,19%
Право на здравствену заштиту	148	7,42%
Право на рад	117	5,87%
Право на образовање и васпитање	91	4,56%
Право на здраву животну средину	60	3,01%
Право на здравствено осигурање	58	2,91%
Право на социјалну заштиту	53	2,66%
Забрана злостављања на раду	36	1,81%
Имовинска и радна права у поступку приватизације	30	1,50%
Право на накнаду штете услед елементарних непогода	27	1,35%

Решавање студентских питања	26	1,30%
Право на приступ информацијама од јавног значаја	22	1,10%
Право на заштиту породице, мајке и самохраног родитеља	13	0,65%
Право на обавештеност	11	0,55%
Право на становање	10	0,50%
Остала права	43	2,16%
Укупно	1994	

Табела 39 – Приказ повређених права на добру управу, њихов број и процентуално учешће у односу на укупан број евидентираних свих повреда права на добру управу у притужбама

Право на поштовање закона	434	20,22%
Право на заштиту од ћутања администрације	355	16,54%
Право на коректно поступање органа	324	15,10%
Право на ефикасно поступање органа	284	13,23%
Право на добијање одлуке у законском року	218	10,16%
Право на поштовање створених правних очекивања	206	9,60%
Право на одсуство злоупотребе овлашћења	130	6,06%
Право на заштиту због повреде поступка	86	4,01%
Право на заштиту због непоступања по судским одлукама	45	2,10%
Право на заштиту због непоступања по актима органа управе	33	1,54%
Право на равноправан третман грађана	27	1,26%
Право на сразмерност у раду органа	4	0,19%
Укупно	2146	

4.2. КЛАСИФИКАЦИЈА ПРИТУЖБИ ПРЕМА ОРГАНИМА НА ЧИЈИ РАД СЕ ОДНОСЕ

Највећи број притужби односи се на рад представника извршне власти, посебно министарстава - 23,62% свих притужби. Грађани су се најчешће притуживали на рад органа и организација у области пензијског и инвалидског осигурања, запошљавања, здравствене заштите, образовања, социјалне заштите, пореских органа, јавних предузећа и установа, правосудних органа и органа управе у локалним самоуправама.

Следећа табела разлаже притужбе према различитим органима на чији рад се односе, са процентом у односу на укупан број органа на чији рад су поднете притужбе. Број органа је увек већи од броја притужби, јер бројне притужбе указују на повреде права од стране више органа.

Табела 40 – Притужбе према различитим органима на чији рад се односе

Министарства	1152	23,62%
Агенције, заводи, фондови, управе	806	16,53%
Установе и друге јавне службе	793	16,26%
Локална самоуправа	701	14,37%
Правосудни органи	638	13,08%
Прив.друштва, послодавци, физичка лица	538	11,03%
Јавна предузећа	397	8,14%
Самостални републички органи и независна тела	54	1,11%
Највиши републички органи (Влада, Народна скупштина)	28	0,57%
Аутономна покрајина	14	0,29%

Национални савети националних мањина	2	0,04%
Укупно сви органи	5123	

Следећа табела приказује министарстава на чији рад су се грађани најчешће притуживали.

Табела 41 – Притужбе према различитим министарствима на чији рад се односе

Сва министарства у односу на укупан број притужби	1152	23.62%
Поједина министарства у односу на сва министарства		
Министарство унутрашњих послова	392	34.03%
Министарство грађевинарства и урбанизма	149	12.93%
Министарство просвете, науке и технолошког развоја	144	12.50%
Министарство финансија	111	9.64%
Министарство рада и социјалне политике	86	7.47%
Министарство одбране	85	7.38%
Министарство правде	82	7.12%
Министарство пољопривреде и заштите животне средине	31	2.69%
Министарство здравља	21	1.82%
Министарство привреде	18	1.56%
Остала министарства	33	2.86%

Следећа табела показује подврсте органа унутар великих група органа којима припадају. Приказује се њихов број и процентуално учешће у односу на укупан број органа из групе органа којој припадају.

Табела 42 – Притужбе према различитим органима на чији рад се односе

Агенције, заводи, фондови, управе и др. у односу на укупан број	806	16.53%
Поједини органи из групе у односу на све органе који припадају групи		
Републички фонд ПИО	349	43.30%
Републички геодетски завод	124	15.38%
Републички фонд за здравствено осигурање	79	9.80%
Пореска управа	99	12.28%
Национална служба за запошљавање	41	5.09%
Агенција за приватизацију	26	3.23%
Агенција за реституцију	17	2.11%
Комесаријат за избеглице и миграције	22	2.73%
Службе безбедности (БИА,ВБА, ВОА)	4	0.50%
Остали агенције	12	1.49%
Остале дирекције	21	2.61%
Остале управе	12	1.49%
Установе и друге јавне службе у односу на укупан број притужби	793	16,26%
Поједине установе у односу на све установе		
Установе у области социјалне заштите	257	32.41%
Установе у области образовања	212	26.73%
Установе у области извршења кривичних санкција	159	20.05%
Установе у области здравља	148	18.66%
Установе у области науке и културе	14	1.77%
Установе у области спорта	2	0.25%
Установе у области одбране	1	0.13%

Органи локалне самоуправе у односу на укупан број притужби	701	14.37%
Поједини органи из групе у односу на све органе који припадају групи		
Град Београд и градске општине	275	39.23%
Остали градови	221	31.53%
Остале општине	205	29.24%
Правосудни органи у односу на укупан број притужби	638	13.08%
Поједини органи из групе у односу на све органе који припадају групи		
Основни судови	336	52.66%
Виши судови	66	10.34%
Апелациони суд	29	4.55%
Привредни судови	56	8.78%
Сва тужилаштва	83	13.01%
Прекршајни судови	27	4.23%
Управни суд	20	3.13%
Остали правосудни органи	21	3.29%
Јавна предузећа у односу на укупан број притужби	397	8.14%
Поједини органи из групе у односу на све органе који припадају групи		
Локална јавна предузећа	234	58.94%
Републичка јавна предузећа	163	41.06%
Остали органи у односу на укупан број притужби	98	2.01%

4.3. ИСХОД ПОСТУПАЊА ПО ПРИТУЖБАМА

Заштитник грађана води поступак по свакој притужби, осим по притужбама за које није надлежан, које су неблаговремене, преурађене, анонимне, неуредне или поднете од стране неовлашћеног лица.

Заштитник грађана је у току 2014. године разматрао 4877 предмета и то 4812 писаних притужби и 65 покренутих сопственом иницијативом, од чега је окончао рад у 3045 предмета. Истовремено, разматрано је и око 2.000 притужби из ранијих година од чега је окончан рад на 1753 притужбе, што значи да је у 2014. години окончан рад на укупно 4798 притужби.

Табела 43 - Исход рада на притужбама из 2014. године и ранијих година

Одбачене притужбе	2.778	57,90%
Неосноване притужбе	1.042	21,72%
Предмети покривени препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка	587	12,23%
Предмети покривени препорукама проистеклим из контролног поступка	246	5,13%
Одустанак притужилаца	113	2,36%
Мишљење Заштитника грађана	20	0,42%
Саопштење Заштитника грађана	6	0,13%
Смрт подносиоца притужбе	6	0,13%
Укупно:	4.798	

Највећи број примљених притужби Заштитник грађана одбаци због тога што нису испуњени Законом прописани услови за поступање по њима. Притужбе се одбацују

због ненадлежности, неблаговремености, преурањености, анонимности и неуредности.

Табела 44– Разлози за одбачај притужби у 2014.

Ненадлежност	1314	47,30%
Преурањеност	947	34,09%
Неуредност	367	13,21%
Неблаговременост	77	2,77%
Анонимност	42	1,51%
Неовлашћени подносилац	31	1,12%
Укупно:	2778	

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

Као што се види из следеће табеле у 81,39% одбачених притужби Заштитник грађана је грађанима пружао саветодавно-правну помоћ у остваривању њихових права пред надлежним органима.

Табела 45 – Пружена саветодавно-правна помоћ

	број	проценат
Одбачене притужбе	2778	100%
Ненадлежност - упућен на надлежни орган	1314	47,30%
Преурањеност - посаветован о расположивим правним средствима	947	34,09%
Укупно: пружена саветодавно-правна помоћ	2.261	81,39%

Поред пружања саветодавно-правне помоћи грађанима кроз одговоре на притужбе које су поднели, Заштитнику грађана се у пријемним канцеларијама у Београду, Прешеву, Бујановцу и Медвеђи током 2014. године јавило преко 17.000 грађана којима је усменим саветима пружена помоћ кроз упућивање на надлежне органе и предвиђене поступке за решавање њихових захтева пред тим органима.

Заштитник грађана је, поступајући у 2020 притужби, мимо оних које су одбачене из законом утврђених разлога (2778), утврдио неправилности у раду органа управе у преко 42% случајева, након чега им је упућена препорука или мишљење Заштитника грађана како да отклоне утврђени недостатак.

Табела 46 – Исход покренутих поступака

1. Утврђене неправилности у раду органа		
Предмети покривени препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка	587	29,06%
Предмети покривени препорукама проистеклим из контролног поступка	246	12,18%
Мишљење Заштитника грађана	20	0,99%
Саопштење Заштитника грађана	6	0,30%
Укупно	859	42,53%
2. Нису утврђене неправилности у раду органа		
Неосноване	1.042	51,58%
Одустанак притужиоца	113	5,59%

Смрт притужиоца	6	0,30%
Укупно	1.161	57,47%
Укупно 1 и 2	2.020	100%

5.

V ДЕО: ПРЕПОРУКЕ, МИШЉЕЊА И ЗАКОНОДАВНЕ ИНИЦИЈАТИВЕ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

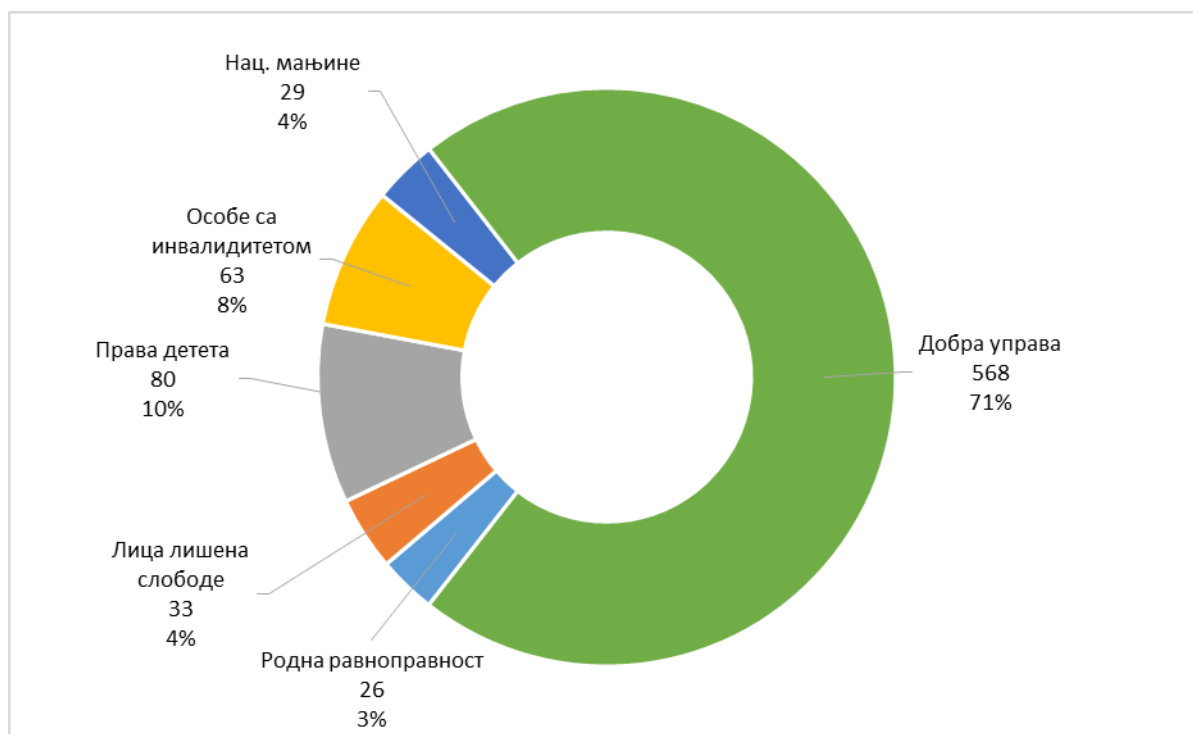
5.1. ПРЕПОРУКЕ

У току 2014. године Заштитник грађана је, поступајући по притужбама грађана или по сопственој иницијативи, у 833 предмета (из 2014. и ранијих година) утврдио пропусте у раду органа управе који су доводили до повреде права грађана и тим поводом упутио, у скраћеном и контролном поступку, 799 препорука органима.

Препоруке се евидентирају у зависности од области права на коју се односе, тј. да ли се односе на заштиту и унапређење права рањивих група (лица лишених слободе, деце, особа са инвалидитетом, припадника националних мањина, област родне равноправности) или се односе на поштовање принципа и начела добре управе.

Од укупног броја упућених препорука, највећи број – 568, тј. 71% односи се на унапређење поштовања принципа добре управе.

Графикон 15 – Приказ препорука по областима права на које се односе



Напомена: Заштитник грађана је у области права лица лишених слободе, обављајући послове Националног механизма за превенцију тортуре, надлежним органима упутио у току 2014. године 345 препоруке тако да је укупан број препорука 1044, а укупан број препорука у области лица лишених слободе 378.

Процентуални приказ извршења препорука Заштитника грађана према областима дат је у следећој табели.

Табела 47 – Број препорука по областима са процентом њиховог извршења

Област	Број	Извршене	%	Неизвршене	%	У року за извршење	%
Родна равноправност	26	23	88,46%	3	11,54%	0	0,00%
Лица лишена слободе	33	29	87,88%	4	12,12%	0	0,00%
Права детета	80	55	68,75%	16	20,00%	9	11,25%
Особе са инвалидитетом	63	59	93,65%	2	3,17%	2	3,17%
Нац. мањине	29	22	75,86%	7	24,14%	0	0,00%
Добра управа	568	511	89,96%	36	6,34%	21	3,70%
Укупно	799	699	87,48%	68	8,51%	32	4,01%

Органи су поступили у року у 689 препорука, а након истека рока који је дат органима за поступање у 10 препорука, што представља укупно 699 (87,48%). Неизвршених препорука је 68, док код 32 препоруке још није истекао рок који је остављен органима за поступање.

Највећи проценат извршења препорука јесте код оних које су упућене у области права особа са инвалидитетом и области добре управе.

Најмањи проценат извршења препорука је у области права детета где је извршено 66,25% упућених препорука, с тим да код одређеног броја препорука још увек није протекао рок за њихово извршење. Највећи проценат неизвршених препорука је у области права националних мањина (24,14%).

Приказ органа и организација којима су најчешће упућене препоруке у контролном поступку доступан је у следећој табели.

Табела 48 – Органи којима су упућене препоруке у контролном поступку

Министарства	54	25,47%
Локална самоуправа	54	25,47%
Установе социјалне заштите	24	11,32%
Установе образовања	15	7,08%
Затвори	12	5,66%
Републичке агенције	11	5,19%
Организације обавезног социјалног осигурања	10	4,72%
Управе у саставу министарства	9	4,25%
Посебне организације	8	3,77%
Полицијске управе и станице	7	3,30%
Републичке дирекције	3	1,42%
Установе здравља	3	1,42%
Јавна предузећа	2	0,94%
Укупно	212	

Табела 49 – Однос упућених и неизвршених препорука према органима издатим након контролног поступка

Орган	Број	Број	%
Републичке дирекције	3	3	100,00%
Установе социјалне заштите	24	11	45,83%
Управе у саставу министарства	9	4	44,44%
Министарства	54	22	40,74%
Локална самоуправа	54	20	37,04%
Полицијске управе и станице	7	2	28,57%
Орг. обавезног социјалног ос.	10	2	20,00%
Затвори	12	2	16,67%
Посебне организације	8	1	12,50%
Установе образовања	15	1	6,67%

Следећа табела садржи приказ органа који најчешће нису извршавали препоруке Заштитника грађана, са бројем и процентом неизвршења у односу на укупан број неизвршених препорука.

Табела 50 – Однос неизвршених препорука у односу на укупан број неизвршених препорука издатих након контролног поступка

Министарства	22	32,35%
Локална самоуправа	20	29,41%
Установе социјалне заштите	11	16,18%
Управе у саставу министарства	4	5,88%
Републичке дирекције	3	4,41%
Полицијске управе и станице	2	2,94%
Орг. обавезног социјалног ос.	2	2,94%
Затвори	2	2,94%
Установе образовања	1	1,47%
Посебне организације	1	1,47%
Укупно	68	

Највећи проценат неизвршених препорука у односу на број препорука које су упућене различитим органима има Управни одбор Директората цивилног ваздухопловства, с обзиром на то да су му упућене укупно три препоруке од којих ниједна није извршена.

5.2. МИШЉЕЊА

Заштитник грађана је током 2014. године упутио органима јавне власти 18 мишљења и то:

1. Шеснаест (16) мишљења, користећи законску одредбу да давањем савета и мишљења о питањима из своје надлежности, делује превентивно, у циљу унапређења рада органа управе и унапређења заштите људских слобода и права.
2. Два (2) мишљења, на основу законске одредбе да у поступку припреме прописа даје мишљење Влади и Народној скупштини на предлоге закона и других прописа, ако се њима уређују питања која су од значаја за заштиту права грађана.

Која права је Заштитник грађана својим мишљењима желео да унапреди може се видети у наредној табели.

Табела 51 – Права која се унапређују мишљењима Заштитника грађана

Мишљења у области економских, социјалних и културних права	8	44,44%
Мишљења у области грађанских и политичких права	5	27,78%
Мишљења у оквиру заштите права рањивих група грађана	4	22,22%
Мишљења у области унапређења поштовања принципа и начела добре управе	1	5,56%
Укупно	18	

Мишљења Заштитника грађана у оквиру заштите права рањивих група односила су се на заштиту права права детета (2), права националних мањина (1) и права особа са инвалидитетом (1).

5.3. ЗАКОНОДАВНЕ ИНИЦИЈАТИВЕ

Своје право законодавне иницијативе Заштитник грађана користи под два кумулативно испуњена услова:

- Када је то неопходно да се текст закона или предлога закона измени или допуни како би се осигурало потпуно и неометано остваривање права грађана гарантованих Уставом и другим законима, прописима и општим актима, као и ратификованим међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права.
- Када други овлашћени предлагач, надлежан за конкретну област (најчешће Влада), не користи своју законодавну иницијативу на начин на који се обезбеђује поштовање, остваривање, заштита и унапређење права грађана, а прети штета од одлагања.

Предлагање амандмана и закона Народној скупштини последњи је корак који Заштитник грађана предузима, по правилу тек када оцени да овлашћени предлагач „првог реда“ неће на основу иницијативе, препоруке или другог предлога Заштитника грађана, предузети потребне кораке у корист права грађана.

Због тога се законодавна активност Заштитника грађана најчешће огледа у упућивању садржајних иницијатива органима државне управе - чији рад Заштитник грађана контролише – да припреме и предложе нормативне измене. Тек изузетно, Заштитник грађана се законодавним предлозима обраћа непосредно самој Народној скупштини.

Заштитник грађана је у 2014. години Влади упутио 7 иницијатива за измену прописа, и то:

1. Иницијативу за измену Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013-испр. и 108/2013), која би била од значаја за остваривање и заштиту права запослених особа са инвалидитетом. Предложена измена Закона о буџетском систему у значајној мери би обезбедила заштиту радног ангажовања особа са инвалидитетом које су запослене на одређено време због повећаног обима посла, које су ангажоване по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге и ангажоване по другим основама код корисника јавних средстава. Народна скупштина је 25. децембра 2014. године донела Закон о изменама и допунама Закона о буџетском систему у чијем предлогу није прихваћена иницијатива Заштитника грађана.

2. Иницијативу за измену Закона о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“ бр. 41/09, 53/10, 101/11 и 32/2013 - Одлука УС) ради укидања обавезе за грађане да возачку дозволу на папирном обрасцу, чак и пре истека рока на који је издата, замене, уз накнаду, дозволом на пластичној картици са чипом, већ да се изменама Закона пропише да постојеће дозволе важе до истека рока на који су издате, осим ако сам грађанин својевољно не одлучи да дозволу замени и пре истека рока на који је издата. Народна скупштина је 25. маја 2014. године донела Закон о изменама и допунама Закона о безбедности саобраћаја на путевима у чијем предлогу није прихваћена иницијатива Заштитника грађана већ је само рок до када морају да буду замењене возачке дозволе продужен са пет година на осам година од ступања на снагу овог закона.

3. Иницијативу за усаглашавање рокова предвиђених Законом о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“ број 72/11) и Законом о рехабилитацији (Службени гласник РС“ број 92/11), тако што би се изменама и допунама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу предвидео додатни рок за подношење захтева за враћање конфисковане имовине, који би важио до истека рока предвиђеног за подношење захтева за рехабилитацију. Народна скупштина је 25. децембра 2014. године донела Закон о изменама и допунама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу у чијем предлогу није прихваћена иницијатива Заштитника грађана;

4. Иницијативу Влади да Народној скупштини предложи Закон о изменама и допунама Закона о закључивању и извршавању међународних уговора („Службени гласник РС, број 32/13), којим ће постојеће одредбе чл. 3, 4, 5, 9, 11. и 13. усагласити са Уставом Републике Србије тако што ће уклонити рестриктивне одредбе о праву предлагања закона и омогућити Заштитнику грађана и другим Уставом овлашћеним предлагачима закона да буду предлагачи Закона потврђивања међународних уговора у складу са Уставом утврђеним правом законодавне иницијативе и врше и друге послове у вези са међународним уговорима. До краја извештајног периода Влада није усвојила достављену иницијативу за измене закона.

5. Иницијативу Влади да донесе и Народној скупштини упути на усвајање Предлог закона о потврђивању Факултативног протокола уз Конвенцију о правима детета о поступку достављања и разматрања представки којим се обезбеђује да деца по први пут имају могућност да се непосредно обрате једном међународном телу ради заштите и остваривања права а питањем наднационалне процене да ли је право детета угрожено бавиће се најкомпетентније међународно тело у области права детета. До краја извештајног периода Влада није усвојила достављену иницијативу за измене закона.

6. Иницијативу Влади за изменама Закона о поступку регистрације у Агенцији за привредне ради установљевања обавезе за Агенцију за привредне регистре да доставља писмене отправке одлука регистратора предузетницима на које се одлука односи и у случајевима када предузетници нису подносиоци пријаве за регистрацију уписа, промене или брисања података, уместо да се писмени отправци одлука достављају само подносиоцима пријаве на њихов захтев. До краја извештајног периода Влада није усвојила достављену иницијативу за измене закона.

7. Иницијативу Влади да Народној скупштини предложи Закон о изменама и допунама Закона о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС“, бр. 16/02, 115/05, 107/09 и 104/14), којим ће се:

- прописати да отац детета може остварити право на родитељски додатак у случају када је мајка детета страни држављанин или лице без држављанства а отац и/или дете домаћи држављани;

- прописати да отац детета може остварити право на родитељски додатак у случају када мајка нема пребивалиште у Републици Србији а отац и/или дете имају;
- прописати да дете које је држављанин Републике Србије и које живи и школује се у Републици Србији може остварити право на деčји додатак и када се налази под непосредном бригом родитеља који нема држављанство Републике Србије, односно нема пребивалиште у Републици Србији;
- брисати остваривање права на здравствену заштиту преко Републичког фонда за здравствено осигурање као услов за остваривање права на родитељски и деčји додатак;
- одредбе Закона о финансијској подршци породици са децом ускладити са одредбама Закона о основама система образовања и васпитања и начелом инклузивног образовања. До краја извештајног периода Влада није усвојила достављену иницијативу.

Заштитник грађана је у јануару 2014. године Народној скупштини упутио амандман на Предлог Закона о општем управном поступку. Како је овај предлог закона повучен из скупштинске процедуре, о амандману Заштитника грађана није се расправљало.

Заштитник грађана је у новембру 2014. године упутио Уставном суду предлог за оцену уставности три одредбе Уредбе о мерама социјалне укључености корисника социјалне новчане помоћи. Овај предлог је и даље у процедури у Уставном суду.

Наведеним предлогом, Заштитник грађана оспорава право да Влада подзаконским актом уреди законску материју која је у надлежности Народне скупштине. Такође оспорена је сагласност наведених одредби са Уставом и законом гарантованим правима грађана, као што су право на правичну накнаду за рад и слободан избор рада, као и право на слободу у одлучивању о сопственом здрављу.

Заштитник грађана сматра спорном могућност да се као мера социјалне укључености прописује обавеза друштвено корисног рада у локалној заједници и у вези са утврђеном обавезом прописују санкције у виду смањења или укидања права на социјалну помоћ, уколико корисник не прихвати наведену обавезу. Такође, спорно је прописивање лечења као мере активације и са тим повезана могућност умањења права на новчану социјалну помоћ уколико корисник социјалне помоћи не прихвати ову обавезу.

АНЕКС I

I Људски и материјални ресурси

Организациона структура

За вршење стручних и административних послова из надлежности Заштитника грађана, образована је Стручна служба.

Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Заштитника грађана предвиђено је укупно 50 систематизованих радних места са укупно 59 државних службеника на положају и на извршилачким радним местима и 4 намештеника.

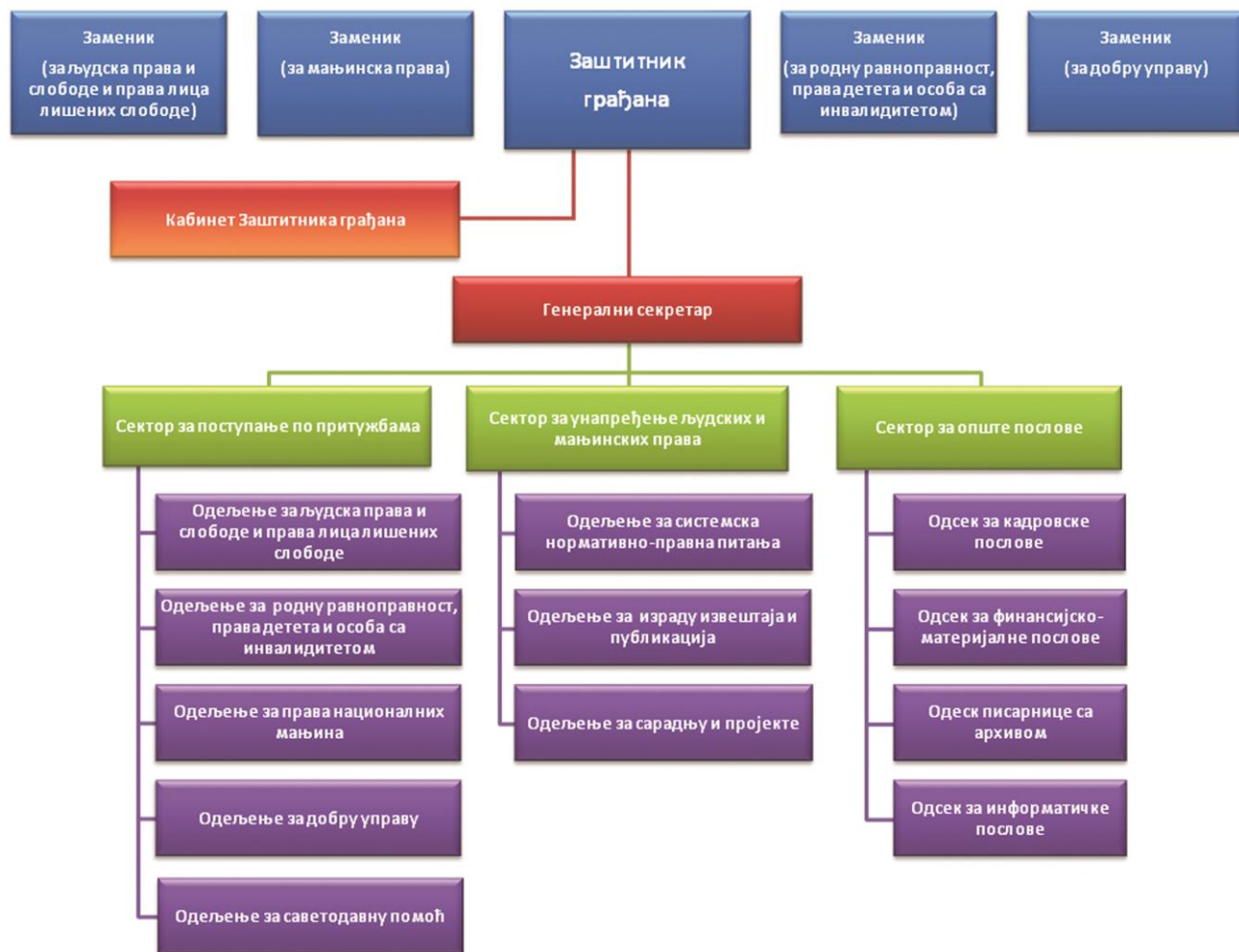
На дан 31. 12. 2014. године, у Стручној служби Заштитника грађана укупно је било 80 запослених. На неодређено време запослено је 52 државна службеника, а на одређено 28 државних службеника и намештеника (од чега 9 на радним местима у кабинету). Од укупног броја запослених, 69 је са високом, а 11 са средњом стручном спремом. У Стручној служби је запослено 59 жена и 21 мушкарац. Наведеним бројем запослених нису обухваћени Заштитник грађана Саша Јанковић и његови заменици: Милош Јанковић, Гордана Стевановић, Роберт Сепи и Владана Јовић.

С обзиром на обим посла, са постојећим бројем запослених тешко је обезбедити ажуран и квалитетан рад институције. Сталан пораст броја контаката које Заштитник грађана остварује са грађанима, а самим тим и поступака произашлих из тих контаката, доводи до значајног повећања обима посла. Из наведеног разлога Заштитник грађана је, у складу са чланом 38. став 3. Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр.79/05 и 54/07), доставио на сагласност Народној скупштини Републике Србије Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Заштитника грађана број 48-709/2014 од 22. 10. 2014. године. Одбор за административно – буџетска и мандатно – имунитетска питања је на 31. седници одржаној 10. новембра 2014. године, утврдио Предлог одлуке о давању сагласности на овај правилник и одлучио да га достави Народној скупштини на разматрање

и

усвајање.

ОРГАНИЗАЦИОНА СХЕМА



ПРОСТОР И СРЕДСТВА ЗА РАД

Закључком Комисије за стамбена питања и расподелу службених зграда и пословних просторија Владе 77 број 361-6754/2013 од 02.8.2013. године, распоређен је на привремено коришћење Заштитнику грађана пословни простор у Београду у ул. Делиградска 16, укупне површине 1502,25 м² који чине 57 канцеларија, архива, мала и велика сала за састанке и гаража за пет возила, у циљу обезбеђења пословног простора неопходног за рад.

Тачком 3. Закључка наведено је да се предметни простор додељује на привремено коришћење док се не стекну услови за реализацију Закључка Комисије за расподелу службених зграда и пословних просторија Владе 77 број 361-3066/2010 од 27.4.2010. године којим је Заштитнику грађана распоређен на коришћење део пословног простора у непокретности коју чини објект у Београду у ул. Карађорђева број 48, у циљу обезбеђења трајног пословног простора неопходног за рад.

У међувремену, без посебне одлуке о стављању ван снаге Закључка Комисије за расподелу службених зграда и пословних просторија Владе 77 број 361-3066/2010 од 27.4.2010. године, у оквиру реализације пројекта „Београд на води“, промењена је намена објекту у Београду у ул. Карађорђева 48, а да при томе није донета нова одлука о обезбеђивању трајног пословног простора неопходног за рад Заштитника грађана.

Простор у Делиградској број 16 више није довољан за смештај постојећег броја запослених у институцији и пријем грађана. Простор више не испуњава минималне услове нужне за пријем грађана и рад државних службеника – за очување њиховог права на безбедност и приватност странака, здраве радне услове, достојанство органа. Постојећи број канцеларија (57), поред канцеларија државних службеника који воде поступке по притужбама грађана, кадровске, финансијске, ИТ службе, обухвата и кабинете заштитника грађана, заменика заштитника грађана, генералног секретара и помоћника генералног секретара, просторије за пријем странака, чекаоницу, писарницу, телефонску централу. Просторија намењена за архивску грађу је недовољне површине и неадекватне структуре. Такође, постојећи услови омогућавају примену само најнужнијих мера за заштиту података са степеном тајности.

Настављено је прибављање средства за рад, посебно компјутера и других техничких уређаја, углавном из средстава Заштитника грађана обезбеђених у буџету РС, као и из средстава обезбеђених пројектима које финансирају владе других земаља и међународне организације. Служба је опремљена деск и преносним рачунарима, опремом за видео презентацију, телекомуникационим уређајима и неопходном канцеларијском опремом. Простор у Делиградској број 16 је опремљен канцеларијским намештајем затеченим од претходног корисника простора. Заштитник грађана користи и 12 службених возила од чега је шест возила (два теренска, једно путничко средње и три путничка ниже класе) добијено из донација ОЕБС и Савета Европе, у оквиру пројеката јачања капацитета Заштитника грађана Републике Србије, а шест (један путнички комби средње и пет путничких возила ниже класе) је купљено средствима буџета Заштитника грађана за потребе рада Стручне службе у вршењу послова из надлежности омбудсмана и Националног механизма за превенцију тортуре. Службена возила се користе искључиво у сврхе и на начин прописан Уредбом о начину коришћења службених возила („Службени гласник РС“, број 49/14).

Простор је у потпуности прилагођен за приступ особама са инвалидитетом, чиме им је рад овог органа учињен у потпуности доступним као и другим грађанима.

Локалне канцеларије у Прешево, Бујановцу и Медвеђи

На основу Закона о Заштитнику грађана и Општег акта о организацији и раду Стручне службе, Заштитник грађана је донео Одлуку о образовању локалне канцеларије Заштитника грађана у општинама Прешево, Бујановац и Медвеђа. Канцеларија је образована ради повећања доступности институције Заштитника грађана и остваривања ефикасније заштите и унапређења људских и мањинских слобода и права грађана на том подручју.

Седишта канцеларија су у:

1. Прешево, у згради Координационог центра за општине Прешево, Бујановац и Медвеђу, улица Саве Ковачевића 12;
2. Бујановцу, у згради Основног суда у Врању, судска јединица Бујановац, улица Карађорђев Трг 66. Канцеларија је 6.12.2011. године, после привременог смештаја у згради општине Бујановац, у сали Прес-центра Координационог тела за општине Прешево, Бујановац и Медвеђа, пресељена у нов простор добијен сагласношћу Министарства правде.
3. Медвеђи, у згради Културног центра општине Медвеђа, улица Јабланичка 63.

У Канцеларији раде два државна службеника, млађи саветници Ана Глишић-Петрова и Беким Ајдини. Пријем странака у Канцеларији се обавља по следећем распореду: понедељак и уторак – општина Бујановац; среда и четвртак - општина Прешево и петак - општина Медвеђа. Канцеларија је званично почела са радом 28. 6. 2011. године.

Канцеларије су опремљене канцеларијским намештајем, рачунарском и комуникационом опремом из средстава донације UNDP-а у оквиру пројекта PBILD програм „Јачање капацитета за инклузивни локални развој у Јужној Србији“.

АНЕКС II

I Финансијски извештај

Заштитнику грађана су Законом о изменама и допунама Закона о буџету Републике Србије за 2014. годину обезбеђена средства у висини од **176.580.000,00** динара, што представља увећање за 7,78 % у односу на **163.824.000,00** динара обезбеђених средстава у 2013. години.

Заштитник грађана је 2014. године утрошио укупно **159.448.912,98** динара, односно 90,30% од обезбеђених буџетских средстава (процентуално мања потрошња буџетских средстава у односу на потрошњу у 2013. години за 5,09%), што представља номинално увећање од 2,04 % у односу на утрошак средстава у 2013. години, када је утрошио укупно **156.263.921,97** динара.

Средства предвиђена буџетом искоришћена су за финансирање редовне делатности Заштитника грађана, у складу са финансијским планом.

Табела 52 - Извршење буџета за 2014. годину

Позиција конто	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
411	Плате, додаци, накнаде			
411111	Плате по основу цене рада		91.729.606,02	76,07
411112	Додатак за рад дужи од пуног радног времена		2.037.219,49	1,69
411115	Додатак за време проведено на раду (минули рад)		5.709.142,80	4,73
411117	Боловање до 30 дана		766.322,33	0,64
411118	Накнада зараде за време одсуствовања са рада-годишњи одмор, плаћено одсуство		5.671.128,80	4,70
411119	Остали додаци и накнаде запосленима		4.849.212,40	4,02
411131	Плате привремено запослених		51.948,06	0,04
Укупно 411		120.589.000,00	110.814.579,90	91,89
412	Доприноси			
412111	Доприноси за ПИО		11.326.672,12	57,85
412211	Доприноси за здравствено осигурање		5.653.431,62	28,87

Позиција конто	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
412311	Допринос за незапосленост		739.436,03	3,78
Укупно 412		19.579.000,00	17.719.539,77	90,50
413	Накнаде у натури			
413000	Накнаде у натури		0	0
Укупно 413		200.000,00	0	0
414	Социјална давања запосленима			
414111	Породиљско боловање		3.847.933,88	52,62
414121	Боловање преко 30 дана		94.551,03	1,29
414314	Помоћ у случају смрти запосленог		105.664,00	1,44
414411	Помоћ у медицинском лечењу запосленог		119.453,44	1,63
Укупно 414		7.313.000,00	4.167.602,35	56,99
415	Накнаде за запослене			
415112	Накнада за превоз на посао и са посла		3.400.347,28	95,81
Укупно 415		3.549.000,00	3.400.347,28	95,81
421	Стални трошкови			
421121	Трошкови банкарских услуга		32.656,30	0,54
421211	Услуге за електричну енергију		72.671,37	1,21
421225	Централно грејање		142.426,50	2,37
421323	Услуге заштите имовине		467.218,58	7,79
421391	Допринос за коришћење грађевинског земљишта и слично		413.753,73	6,90
421411	Телефон, телекс и телефакс		859.817,88	14,33
421412	Интернет и слично		138.218,82	2,30
421414	Услуге мобилног телефона		1.635.869,59	27,26
421422	Услуге доставе		631.750,00	10,53
421512	Осигурање возила		331.560,00	5,53

Позиција конто	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
421513	Осигурање опреме		49.913,87	0,83
421522	Здравствено осигурање запослених		113.872,50	1,90
421619	Закуп осталог простора		34.500,00	0,58
421621	Закуп опреме за саобраћај		49.000,00	0,82
421911	Радио-телевизијска претплата		10.000,00	0,17
Укупно 421		6.000.000,00	4.983.229,14	83,05
422	Трошкови путовања			
422111	Трошкови дневница на службеном путу		884.309,31	25,27
422121	Трошкови превоза на службеном путу		73.249,53	2,09
422131	Трошкови смештаја на службеном путу		226.553,00	6,67
422199	Остали трошкови за пословна путовања у земљи		97.083,00	2,77
422211	Трошкови дневница на сл. пут у иностранству		516.430,32	14,75
422221	Трошкови превоза на сл. путу у иностранство		631.175,98	18,03
422231	Трошкови смештаја на службеном путу у иностранство		293.326,77	8,38
422299	Остали трошкови за пословна путовања у иностранство		57.006,27	1,63
422321	Трошкови путовања у оквиру редовног рада		47.381,00	1,35
Укупно 422		3.500.000,00	2.826.515,18	80,76
Позиција конто	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
423	Услуге по уговору			
423111	Услуге превођења		953.283,20	11,67
423212	Услуге за одржавање софтвера		5.800,00	0,07
423291	Остале компјутерске услуге (ажурирање пакета <i>правних, економских прописа</i>)		493.436,18	6,04
423311	Услуге образовања и усавршавања запослених		314.900,00	3,85
423321	Котизација за семинаре		201.908,00	2,47
423391	Издаци за стручне испите		19.000,00	0,23

Позиција конто	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
423399	Остали издаци за стручно образовање		7.500,00	0,09
423413	Услуге штампања публикација		1.437.674,14	17,62
423419	Остале услуге штампања		463.473,28	5,68
423432	Објављивање тендера и информативних огласа		377.061,50	4,63
423449	Остале медијске услуге		374.400,00	4,58
423531	Услуге вештачења		190.675,72	2,33
423599	Остале стручне услуге (ангажовање спољних сарадника, експерата)		1.300.544,50	15,93
423621	Угоститељске услуге (организовање конференција, округлих столова, састанака)		742.727,84	9,09
423711	Репрезентација (организовање конференција, округлих столова, састанака)		477.486,12	5,85
423712	Поклони		54.150,00	0,66
423911	Остале опште услуге		749.724,74	9,18
Укупно 423		8.166.000,00	8.163.745,22	99,97
425	Поправке и одржавање			
425211	Механичке поправке		274.462,46	58,40
425222	Рачунарска опрема		20.934,00	4,45
425229	Остале поправке и одржавање административне опреме		33.342,00	7,09
425291	Текуће поправке и одржавање произ., моторне, непокретне и немоторне опреме		35.955,60	7,65
Укупно 425		470.000,00	364.694,06	77,59
426	Материјал			
426111	Канцеларијски материјал		1.882.901,01	33,04
426191	Остали административни материјал		13.616,00	0,24
426311	Стручна литература за редовне потребе запослених		730.238,30	12,81
426411	Бензин		2.566.703,43	45,04

Позиција конто	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
426491	Остали материјал за превозна средства		195.495,43	3,43
426819	Остали материјал за одржавање хигијене		137.653,60	2,42
426912	Резервни делови		1.308,00	0,02
426919	Остали материјал за посебне намене		166.609,20	2,92
Укупно 426		5.699.000,00	5.694.524,97	99,92
462	Дотације међународним организацијама			
462121	Текуће дотације за међународне чланарине		734.825,51	
Укупно 462		735.000,00	734.825,51	99,98
482	Порези, обавезне таксе, казне и пенали			
482131	Регистрација возила		123.944,00	41,31
482231	Градске таксе		3.670,00	1,22
Укупно 482		300.000,00	127.614,00	42,54
512	Машине и опрема			
512221	Рачунарска опрема		429.748,80	89,53
512232	Телефони		3.958,80	0,82
512241	Електронска опрема		17.988,00	3,75
Укупно 512		480.000,00	451.695,60	94,10
TOTAL		176.580.000,00	159.448.912,98	90,30

Поред средстава предвиђених Законом о буџету, Заштитник грађана је у 2014. години користио и **средства донација међународних организација и појединих страних држава.**

Табела 53 – Текући пројекти

Р. бр.	Назив пројекта	Донатор	Буџет пројекта за 2014.	Трајање пројекта	Кратак опис / Сврха / Корисници
1	Реформа правосуђа и одговорне власти (JRGА)	USAID		2011 – 2016.	Допринос промоцији одговорне и ефикасне владе, јачању капацитета Заштитника грађана и подршка сарадњи Заштитника грађана са организацијама цивилног друштва и другим независним институцијама.
2	Промоција људских и мањинских права кроз интензивнији контакт Заштитника грађана са грађанима	Влада Краљевине Норвешке	115.000,00 € (допринос ВКН 98.500.00 €)	30 месеци: децембар 2012-јуни 2015.	Допринос унапређењу заштите и поштовања људских права грађана, нарочито оних који живе у мањим градовима и општинама у Србији. Пројекат се спроводи у сарадњи са јавним библиотекама у 15 општина/градова на територији Србије и невладиним организацијама за људска права.
3	Јачање капацитета ЗГ за ефикасно праћење спровођења деинституционализације	Амбасада Краљевине Норвешке / ОНСНР	23.000,00 \$	јуни 2013 – новембар 2014.	Заштитник грађана је корисник пројекта који има за циљ да допринесе унапређењу положаја особа са инвалидитетом у Србији кроз процес деинституционализације. Пројекат помаже јачање капацитета Заштитника грађана за праћење остваривања права особа са инвалидитетом и примену Конвенције о правима особа са инвалидитетом.
4	Подршка јачању институције Заштитника грађана	Мисија ОЕБС-а у Србији		јануар – децембар 2014.	Допринос јачању капацитета Заштитника грађана за унапређење родне равноправности и спровођењу активности Националног механизма за превенцију тортуре (НПМ). Подршка је фокусирана на праћење спровођења на локалном нивоу Општег и Посебних протокола о поступању у случајевима насиља над женама у породици и партнерског насиља као и на унапређење дијалога НПМ-а са полицијским управама и психијатријским установама.
5	Унапређење положаја најосетљивијих група деце	Дечји фонд Уједињених нација (UNICEF)	47.465,00 \$	март 2014 – децембар 2015.	Заштитник грађана и Дечји фонд Уједињених нација (UNICEF) започели су спровођење двогодишњег Споразума о разумевању и сарадњи. Споразум се спроводи у циљу јачања улоге Заштитника грађана у стварању предуслова за ефикаснију заштиту права деце у покрету и деце жртава сексуалног насиља, као и оснаживања Панела младих саветника заштитника грађана као механизма за партиципацију деце за заступање интереса деце из осетљивих група.
6	Годишња конференција	Save the		септембар 2014 -	Заштитник грађана је домаћин редовне конференције Мреже која је одржана

	Мреже омбудсмана за децу Југоисточне Европе (CRONSEE)	Children International канцеларија за северозападни Балкан	14.227,00 € (Допринос SCI 8.895,00 €)	фебруар 2015.	у Београду на тему опстанка услуга и програма за децу у условима рестриктивних економских политика. Конференцији су присуствовале чланице Мреже CRONSEE као и представници релевантних државних институција и организација цивилног друштва које се баве правима деце. Планирано је објављивање зборника забраних радова са Конференције. Након Конференције организован је тематски састанак на којем се расправљало о заштити деце на интернету.
7	Израда Модела Закона о државној помоћи у случајевима елементарних непогода	Амбасада Краљевине Данске	12.856,00 €	новембар 2014 – март 2015.	Циљ пројекта је да допринесе унапређењу сигурности грађана и јаснијим и транспарентнијим процедурама доделе државне помоћи у случајевима елементарних непогода. Пројектом је предвиђена израда Модела закона који ће Заштитник грађана упутити или као предлог Влади на разматрање или Народној скупштини на усвајање.
8	Увођење система заштите поверљивих података Заштитника грађана	Амбасада Краљевине Данске	10.961,00 €	новембар 2014 – март 2015.	Пројекат ће допринети унапређеној заштити поверљивих података Заштитника грађана и већој безбедности просторија у којима се ти подаци чувају и подразумева куповину и инсталирање неопходне опреме и софтвера.