РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА
22-5 / 14
Б е о г р а д

дел.бр. 7305 датум: 15. март 2014.

РЕДОВАН ГОДИШЊИ ИЗВЕШТАЈ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА ЗА 2013. ГОДИНУ

Београд, 15. март 2014.

САДРЖАЈ:

УВОДНА РЕЧ, ОПШТА ОЦЕНА ПОШТОВАЊА ПРАВА ГРАЂАНА И НАЈЗНАЧАЈНИЈИ ПОДАЦИ О АКТИВНОСТИМА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА У 2013. ГОДИНИ 1

ОСНОВНИ СТАТИСТИЧКИ ПОДАЦИ О РАДУ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА 15

I ДЕО: ПРАВНИ ОКВИР И ДЕЛОКРУГ РАДА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА 20

1.1. ПРАВНИ ОКВИР 20

1.2. НАДЛЕЖНОСТ, ОБУХВАТ И НАЧИН РАДА 26

II ДЕО: ПРЕГЛЕД ПРЕМА ОБЛАСТИМА / РЕСОРИМА 30

2.1. ПРАВА ДЕТЕТА 30

2.2. ПРАВА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА 43

2.3. РОДНА РАВНОПРАВНОСТ И ПРАВА ЛГБТ ОСОБА 53

2.4. ПРАВА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ 64

2.5. ПРАВА ЛИЦА ЛИШЕНИХ СЛОБОДЕ И НАЦИОНАЛНИ МЕХАНИЗАМ ЗА ПРЕВЕНЦИЈУ ТОРТУРЕ 74

2.6. РЕСОРИ ПРОСВЕТЕ И НАУКЕ, ОМЛАДИНЕ И СПОРТА, КУЛТУРЕ, ИНФОРМИСАЊА И ИНФОРМАЦИОНОГ ДРУШТВА И ИНТЕЛЕКТУАЛНЕ СВОЈИНЕ 100

2.7. РЕСОР ЗДРАВЉА 108

2.8. РЕСОР СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ И ПЕНЗИЈСКОГ И ИНВАЛИДСКОГ ОСИГУРАЊА 113

2.9. РЕСОР РАДА 121

2.10. РЕСОР УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА 126

2.11. РЕСОРИ ФИНАНСИЈА, ПРИВРЕДЕ, ЕКОНОМИЈЕ, РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА, ПРИВАТИЗАЦИЈЕ, ДРЖАВНЕ ИМОВИНЕ, НАЦИОНАЛНЕ СЛУЖБЕ ЗА ЗАПОШЉАВАЊЕ, СТЕЧАЈА И ЈАВНИХ НАБАВКИ 128

2.12. РЕСОР ПРАВДЕ 139

2.13. РЕСОР ОДБРАНЕ 144

2.14. РЕСОРИ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ, ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ, ПОВЕРЕНИХ ПОСЛОВА ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ И КОСОВА И МЕТОХИЈЕ 148

2.15. РЕСОРИ УРБАНИЗМА, ИЗГРАДЊЕ И КАТАСТРА, ЕЛЕМЕНТАРНИХ НЕПОГОДА И РЕСТИТУЦИЈЕ 152

2.16. РЕСОРИ ЕНЕРГЕТИКЕ И РУДАРСТВА, ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ, ПОЉОПРИВРЕДЕ, ТРГОВИНЕ, ШУМАРСТВА И ВОДОПРИВРЕДЕ, ИНФРАСТРУКТУРЕ, САОБРАЋАЈА, ХИДРОМЕТЕОРОЛОГИЈЕ И РОБНИХ РЕЗЕРВИ 166

2.17. РЕСОРИ СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ И НЕЗАВИСНИХ КОНТРОЛНИХ ОРГАНА 173

III ДЕО: МЕДИЈИ 180
3.1. ЉУДСКА ПРАВА У ОЧИМА МЕДИЈА 180
3.2. ПОШТОВАЊЕ ПРАВА ГРАЂАНА У МЕДИЈИМА 181
3.3. ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА У МЕДИЈИМА 183
IV ДЕО: САРАДЊА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА 186
4.1. САРАДЊА СА ДРЖАВНИМ ОРГАНИМА ЧИЈИ РАД ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА НЕ КОНТРОЛИШЕ 186
4.2. МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА И ПРОЈЕКТИ 187
V ДЕО: УКУПАН БРОЈ И КЛАСИФИКАЦИЈА ПРИТУЖБИ 192
5.1. КЛАСИФИКАЦИЈА ПРИТУЖБИ ПРЕМА ПОВРЕЂЕНИМ ПРАВИМА 195
5.2. КЛАСИФИКАЦИЈА ПРИТУЖБИ ПРЕМА ОРГАНИМА НА ЧИЈИ РАД СЕ ОДНОСЕ 197
5.3. ИСХОД ПОСТУПАЊА ПО ПРИТУЖБАМА 200
VI ДЕО: ПРЕПОРУКЕ, МИШЉЕЊА И ЗАКОНОДАВНЕ ИНИЦИЈАТИВЕ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА 202
6.1. ПРЕПОРУКЕ 202
6.2. МИШЉЕЊА 204
6.3. ЗАКОНОДАВНЕ ИНИЦИЈАТИВЕ 205
АНЕКС I 207
АНЕКС II 211

УВОДНА РЕЧ, ОПШТА ОЦЕНА ПОШТОВАЊА ПРАВА ГРАЂАНА И НАЈЗНАЧАЈНИЈИ ПОДАЦИ О АКТИВНОСТИМА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА У 2013. ГОДИНИ

Годишњи извештај садржи опште и посебне оцене и податке о поштовању права грађана (пре свега људских и мањинских); обавештава о најзначајнијим и најкарактеристичнијим утврђеним недостацима у раду органа власти; износи предлоге за побољшање законитости и правилности рада органа власти и даје детаљне податке о активностима и трошковима Заштитника грађана.

Стање људских права одраз је владајућих друштвених вредности и снаге институција. Институције Републике Србије су се у 2013. години одлучније декларисале ка усвајању и учвршћивању европских вредности, од којих је једна од најзначајнијих безусловно поштовањезагарантованих људских права. Декларативна опредељеност ка учвршћивању снаге институција није дала задовољавајући практични резултат. Институције су остале изложене ударима страначкихполитика, а јавни функционери на различитим нивоима користили су их за страначку и личну промоцију. Неспорни спољнополитички успеси нису у потребној мери праћени унапређивањем владавине права, поштовањем људских и мањинских права и остваривањем права грађана у најширем смислу.

Посебно рањиве биле су следеће групе и грађани: екстремно сиромашни, деца, особе са инвалидитетом, припадници националних мањина (међу њима најугроженији су Роми), особе лишене слободе (укључујући и психијатријске болеснике), оболели од тешких болести, жене, избегли и расељени, азиланти и иррегуларни мигранти, ЛГБТ групе и појединци, организације и појединцизаговорници људских права, организације и појединци критичари власти (новинари и други).

Премоћ политичке воље и популизма над владавином права, слабе институције наспрам снажних политичких центара моћи и личности функционера, слабост и неефикасност правосуђа, манипулације медијима, атрофирана економија и нереформисана администрација највеће су препреке и изазови који стоје на путу потпунијег остваривања права грађана у Републици Србији.

Пример подређивања институција раду странака је саопштавање јавности да ће државни органи донети неку одлуку након што одређена странкао том питању заузме свој став, као и саопштавање и одлука из надлежности државних органа на страначким скуповима.

Обављање послова из надлежности најразличитијих државних органа и служби од стране функционера и партијских лидера када ти послови нису у делокругу њихових органакрши институционални поредак без кога нема равноправног, законитог и правилног остваривања и заштите права и слобода.

Пример подређивања владавине права и институција личној промоцији су и части, несанкционисани случајеви кршења Законом[1] успостављене забране да јавни функционери гласом, ликом или личним својством буду представљени у огласним порукамакоје државни органи и организације, органи територијалне аутономије

[1] Чл. 86. Закона о оглашавању („Службени гласник РС“ бр. 79/05).

и локалне самоуправе упућују грађанима поводом активности и мера које су од значаја за грађане,већину грађана или мањинску друштвену групу.

Економска, социјална, културна права

Изузетно 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 не успевају да обезбеде довољно помоћи за нарастајући број социјално угрожених, бар у мери у којој је то неопходно за минимум достојанства и егзистенције.

Десетине хиљада грађана Србије онемогућено је у потпуном остваривању Уставом гарантованих и законом уређених права на здравствену и пензијску заштиту кроз обавезно, законом прописано осигурање због тога што послодавци не извршавају законску обавезу уплате одговарајућих доприноса у здравствени и пензиони фонд, државни органи су неефикасни у сузбијању те појаве, а важећи прописи последице преваљују на раднике и чланове њихових породица. Неефикасна и селективна контрола уплате доприноса, коју порески органи доживљавају као страну и наметнуту обавезу, поред последица по остваривање права радника и чланова њихових породица, ствара и најмање две негативне последице по савесне послодавце: урушавање равноправности на тржишту (неравноправну конкуренцију) и вишу стопу доприноса од економски оптималне.

Позитиван помак начињен је усвајањем и применом Закона о остваривању права на здравствену заштиту деце, трудница и породиља[2], којим су бар те посебно рањиве групе заштићене од последица нефункционалног система доприноса.

Устав иначе гарантује здравствену заштиту из јавних прихода деци, трудницама, мајкама током породиљског одсуства, самохраним родитељима са децом до седме године и старима, ако је не остварују на други начин.

Синдикати пријављују кршења синдикалних права од стране послодаваца и не исказују веру да ће она бити заштићена пред судом. Социјални дијалог на националном нивоу (репрезентативни представници радника, Влада, репрезентативни представници синдиката) је нередован.

У Војсци Србије формирани су први синдикати. Могућност синдикалног организовања у Војсци (са одговарајућим ограничењима тог права), гарантована је Законом о Војсци Србије, на начин који је својим Мишљењем, приликом израде Предлога важећег закона, формулисао Заштитник грађана.

Нацрт новог Закона о штрајку предвидео је да се штрајк може организовати само у простору, односно просторијама послодавца. Заштитник грађана такво решење сматра сувише рестриктивним и залаже се за флексибилност по критеријуму пропорционалности, која се мора ценити за сваки посебан случај.

Многи радници пријављују да примају плату мању од законом загарантоване минималне плате. У неким предузећима плате касне месецима, а обавезни, законом прописани социјални доприноси (пензијски и здравствени) се не уплаћују. Инспекција

[2] „Службени гласник РС“, број 104/13.

рада при Министарству рада, запошљавања и социјалне политике нема довољна овлашћења да ефикасно сузбија рад на црно. Запослени у јавном сектору уживају већу заштиту од запослених у приватном сектору. Радни спорови пред судовима, иако су хитни, неретко трају годинама.

Правосуђе

Други круг реформе правосуђа (после неуспешног првог круга) није довео до осетних побољшања у том државном сектору, кључном за гарантовање правде грађанима. Независност судства и даље посрће под притисцима, популистичким и институционалним.

Пример је притисак на судско веће Апелационог суда у Крагујевцу да измени одлуку ниже инстанце, а пошто то веће није учинило, његови чланови су размештени, а против председника већа поднета је дисциплинска пријава.

Високи савет судства, независни орган чија је Уставом утврђена надлежност да обезбеђује и гарантује независност и самосталност судија и судовабио је уздржан у јавности у већини забрињавајућих случајева. 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.

Посебан интерес Заштитника грађана за правосуђе проистиче из чињенице да судови (треба да) представљају примарни механизам заштите права грађана и најшири стуб институционалног система за заштиту права грађана, коме припадају и Уставни суд, Заштитник грађана и други пара-судски органи. Отуда без ефикасног, правичног и доступног судства, Заштитник грађана нема главни ослонац у заштити грађана од кршења њихових права услед незаконитости и неправилности у раду органа власти. Извесна, робусна, брза, делотворна судска заштита људских права јесте угаони камен система заштите људских права, који у Србији не стоји чврсто, због чега се пред друге органе заштите права постављају задаци које они нису предвиђени да врше, нити им то капацитети дозвољавају.

Судија Посебног одељења за организовани криминал Вишег суда у Београду је Високом савету судства поднео притужбу против председника суда тврдећи да му се са тог места угрожава независност. У поступку за извршење правоснажне судске одлуке домаћег суда, извршни судија Основног суда у Ваљеву, судске јединице у Љигу, доживео је медијски линч у којем су учествовали и државни званичници.

Корупција

Гласно најављивана интензивна борба против корупције још није дала резултате изражене у виду правоснажних судских пресуда. Снажан политички импулс који је дат са политичког нивоа није до краја отворио врата за надлежне државне органе који би борби против корупције, поред печата личности који је добила, дали и карактер институционалности, свеобухватности, масовности и дугорочности.

Оправдано се очекивало (и било је најављено) да Србија у извештајном периоду добије закон о заштити узбуњивача (дувача у пиштаљку) - грађана који, поступајући у доброј вери, укажу на озбиљно угрожавање јавног интереса, па и корупцију.

Иако је заштита узбуњивача првенствено у јавном интересу,
закон о њиховој заштити није донет.

Медији

У Србији је медијима загарантована слобода. Међутим, и грађанима је Уставом загарантовано право на обавештеност, и то на начин да имају право да истинито, потпуно и благовремено буду обавештавани о питањима од јавног значаја, а средства јавног обавештавања дужна су да то право поштују[3]. То право, са оним елементима који су прописани Уставом, у Србији се озбиљно крши, посебно у погледу истинитости и потпуности.

У трци за тиражима и гледаношћу, али и под непосредним утицајем или притиском различитих центара моћи, грађанима се, упоредо са истинитим информацијама,пласирају селективне, непотпуне, полу-информације па и потпуно лажне, чињенично нетачне (дез)информације.

Посебну бригу изазивају две међусобно прожимајуће појаве: притисак на медије (контрола медија), те цурење поверљивих информација и измештање институционалних процеса у привилеговане таблоидне медије (таблоидизација државе).

Тешко су проверива и доказива, али су свеприсутна и дубоко узнемирујућа сазнања од самих припадника седме силе, о устаљеним притисцима и утицајима на медије из политичких и државних кругова моћи. Шапатом се говори о телефонским позивима после којих се отказују емисије, повлаче текстови из штампе, разговорима после којих новинари утихну, а уредници промене уређивачку политику и теме. Присутна је самоцензура.

Информације које су, по слову закона, поверљиве редовно се појављују у одређеним, увек истим медијима. Ради се о подацима из истрага у току, личним подацима, о околностима приватног живота, до којих се може доћи само систематичним и дубоким задирањем у приватност и базе података које, у сасвим одређене сврхе, воде одређени државни органи. Поступци у којима би се утврдио извор таквих информација, а којима располажу само службена лица, па та лица и њихови подстрекачи санкционисали за неовлашћено одавање службене тајне и друга кривична дела, прекршаје и дисциплинске преступе, не воде се. Подаци су по правилу селективно једнострани, непотпуни и систематично уперени против одређених личности. Поред права на приватност страда и претпоставка невиности циљаних особа, њихов политички ангажман.

Подаци из преткривичних поступака о садржини изјава и саслушања пред криминалистичком полицијом редовно су налазили пут до одређених медија. У тим медијима објављивани су и непроверени детаљи из службеног и приватног живота полицијских званичника чија је сврха очигледно била
дискредитација или промоција неких од њих.

[3] Чл. 51. ст. 1. Устава Републике Србије.

Све чешће се говори о томе да поједини таблоиди уцењују јавне личности и политичаре, тражећи од њих новац да би престали негативно да пишу о њима. Шунд, кич и естрада нуде се као замена за образовање и културу. Последице су поразне и дугорочне.

Срозава се поверење грађана у институције и сугерише им се да истинска друштвена моћ не лежи у њима већ у неформалним центрима моћи који су у стању да „управљају јавношћу".

Таблоидизација медија, на коју је у претходном годишњем извештају најозбиљније упозоравано, добила је још већи замах и у овом извештајном периоду прерасла у таблоидизацију државе.

Поједини новинари су годинама под двадесетчетворочасовном заштитом полиције. Рад независне Комисије за испитивање нерешених убистава новинара није дао опипљиве резултате. Чланови Комисије су, између осталих, и руководиоци и представници државних органа чији рад Комисија треба да сагледа, а у чијој је надлежности од првог момента расветљавање убистава и привођење починилаца и налогодаваца правди.

Нереформисана администрација

Основни циљеви реформе јавне управе–деполитизација и професионализација јавне управе нису постигнути, што је основни узрок помањкања примене начела добре управе у Републици Србији, а за последицу имамасовно, свакодневно кршење најразличитијих права грађана.

Најочигледнији пример непостојања воље да се спроведе деполитизацијаје чињеница да већина радних места највиших државних службеника–државних службеника на положају, ни после протека скоро седам година од прописаног рока,није попуњен у складу са Законом, односно путем конкурса.

Више од две трећине од укупно преко 400 радних места државних службеника на положају још увек није попуњено на конкурсу.

Процес рационализације јавне управе није ни започет. Тај процес би требао да обезбеди дапрофесионализација и деполитизација управе буду успешне и одрживе. Досадашње активности које су називане „рационализацијом" биле су непланске, није им претходила функционална анализа, већ су се сводиле на линеарно смањење броја запослених у неким деловима управе. Таква „рационализација" често је правила више штете него користи.

Заштитник грађана је био „принуђен" да, након више поступака контроле које је водио због неблаговремености у раду другостепеног органа у управним пословима премера и катастра непокретности (Одељења у Министарству грађевинарства и урбанизма), упути Мишљење о потребизапошљавања већег броја извршилаца на тим пословима, јер их је тако мало да поступци које воде не могу ни изблиза да буду окончани у законом прописаним роковима, због чега редовно страдају права хиљада грађана на имовину и на правно средство.

Најчешћи пропусти у раду органа јавне управе, односно јавне власти, које је Заштитник грађана утврђивао у извештајном периоду, последица су кршења принципа добре управе: неажурно поступање по захтевима грађана, заснованим на закону (што за последицу има кршење низагарантованих права); очигледно погрешна примена материјалног права (из незнања или свесно);неизвршавање и пасиван однос према

правноснажним, извршним одлукама надлежних органа, укључујући и судове, доношење и спровођење несврсисходних административних процедура које грађанима беспотребно отежавају остваривање права; пасивност у вршењу јавних овлашћења на штету остваривања или заштите права и интереса грађана; селективност у вршењу јавних овлашћења и различито поступање према грађанима без оправданог основа, на штету остваривања права на равноправност; арбитрарност у одлучивању (недостатак јасних и унапред познатих правила у раду), на штету остваривања права на правну сигурност.

Заштитник грађана је у периоду од првог избора 2007. године до краја 2013. године примио укупно 18.993 притужби грађана, од чега се преко 40% односило на повреде права услед непоштовања принципа добре управе. Од укупно 1.086 препорука које је Заштитник грађана упутио органима јавне власти (1.579 са препорукама проистеклим из надлежности Националног механизма за превенцију тортуре – НПМ-а) 386 препорука се односило на отклањање пропуста из домена добре управе, што представља 35,54% у односу на све упућене препоруке (односно, 24,45% ако се узму у обзир и препоруке НПМ-а). Од тих препорука око 28% није извршено.

Помањкање координације рада органа државне управе упланирању, дефинисању и спровођењу јавних политика Владе доводи до великог броја неусаглашених стратешких докумената и прописа. Њихова непримењивост потом доводи до честе измене или непоштовања истих, чиме је правна сигурност и остваривање прокламованих циљева– између осталог и унапређење у остваривању Уставом и законом загарантованих права– доведено у питање.

Због неусаглашености између Закона о одређивању максималног броја запослених у републичкој администрацији[4] и Закона о рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом[5], Дирекција Републичког фонда за здравствено осигурање изјаснила се Заштитнику грађана да не може да запосли особе са инвалидитетом, већ плаћа Законом прописане пенале. Крајњи резултат јесте да је изостало остваривање мере подстицања запошљавања особа са инвалидитетом, при чему, чак није остварена никаква уштеда за јавни буџет (средства из којих Фонд плаћа пенале су такође јавна, као и фонд у који се уплаћују).

Права и одговорности запослених у органима и организацијама јавне власти несистематично су и неконзистентно уређена, понекад и потпуно конфузно, што доводи до правне неједнакости и неизвесности.

Пример за то су одредбе Царинског закона у односу на одредбе Закона о државним службеницима

Влада није у довољној мери препознала Заштитника грађана, институцију успостављену управо у оквиру реформских активности у области јавне управе,као партнера уостваривању реформских циљева.

Влада не показује интерес за систематично разматрање извештаја Заштитника грађана, нити поступање по предлозима за унапређење рада управе који се у њима износе. Иако ти извештаји могу бити од непроцењиве помоћи Влади и Скупштини у вршењу надзора над радом министара, односно министарстава, као и министарствима у односу на

[4] „Службени гласник РС“ број 104/09.
[5] „Службени гласник РС“ бр. 36/09 и 32/13.

органе над којима врше надзор, до сада није било повратних информација у вези са поступањем Владе понаведеним извештајима и предлозима.

Иако је Народна скупштина 1. јула 2013. године донела Закључке којим је, између осталог, обавезала Владу да једном у три месеца обавештава скупштину о поступању органа и организација јавне власти по препорукама Заштитника грађана, није познато да је Влада до сада иједан такав извештај доставила Народној скупштини.

Заштитник грађана поздравља позитивне помаке у Реформи јавне управе, као што је доношење Стратегије реформе јавне управе. Ипак у оцени домашаја ове Стратегије Заштитник грађана не може у овом моменту дати оценус обзиром да акциони план за њено спровођење још увек није донет. Тек на основу планираних мера и активности у наредном трогодишњем периоду, као и на основу опредељених средстава за спровођење реформе, и посебно конкретних активности на њенојсуштинској примени, биће могуће стећи јаснију слика политике Владе у овој области.
Заштитник грађана сматра значајним и започете активности на изради Закона о инспекцијском надзору. Полазне основе за израду овог Закона дају основа за веровање да ће доношење овог Закона битизначајан корак ка унапређењу права грађана на добру управу, јер је рад инспекцијских органа често био предмет притужби грађана.

У Извештају за 2012. годину упозоравано је на неефикасност инспекцијских служби. Током 2013. године није било битних помака набоље.

Управа на свим нивоима – државном, покрајинском и локалном, остала је алат социјалне политике и партијски плен. „Алат социјалне политике“јер запошљава огроман број људи наизглед смањујући стопу незапослености и дајући им какав-такав приход потребан за преживљавање породица, а „партијски плен“ јер се руководећа службеничка радна места често деле по партијском кључу.

Док администрација не постане функционално, организационо и информатички повезана, а службеници стручни, високо мотивисани и још више одговорни за свој рад, незаконитости и пропусти у раду биће бројни, незадовољство грађана свакодневно, а административни поступак изузетно скуп и дугачак, јер се несразмерно често окончава тек после приговора, жалби, ургенција, тужби, притужби и других представки пред домаћим и међународним судским и вансудским институцијама.

Заштитник грађана још једномистиче да сви ови позитивни помаци у реформи неће имати никаквог ефекта уколико се јавна управа не деполитизујеи професионализује. Рад управе се, у коначном исходу, не заснива на савршеним стратегијама и законима, већ на стручним, професионалним, мотивисаним и одговорним људима који их примењују.

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 цивилна контрола снажније допуни квалитетом „демократска“, односно усагласи највишим демократским стандардима који су оличени у захтевима за политичком, идеолошком и интересном неутралношћу служби, те оперативном самосталношћу припадника служби.

Већина 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, није у потпуности прихваћено или спроведено.

Изменама Закона о основама уређења служби безбедности из 2012. године утврђено је да секретара Савета за националну безбедност, који је према Закону и члан Бироа за координацију служби безбедности, а у пракси председава радом Бироа,именује председник Републике. Пре измена, та дужност била је Законом резервисана за шефа кабинета председника Републике, што је државни службеник на положају који у раду не сме изражавати политичке ставове.После измена Закона, председник Републике је на ту дужност именовао личност која је председник највеће политичке партије владајуће коалиције. Имајући у виду надлежност Савета за националну безбедност, а посебно Бироа за координацију служби безбедности, где се анализирају оперативни подаци и доносе оперативне одлуке, постоји повећан степен (иначе увек присутне) опасности од политизације рада служби безбедности.

Уставна гаранција о приватности комуникација грађана која одступање од тајности општења дозвољава само на основу одлуке суда, крши се чињеницом да је још увек на снази очигледно неуставна одредба члана 286. ст. 3. Законика о кривичном поступку, која прописује да одлуку о прибављању одређене врсте тих података полицији даје тужилац (а не суд, тј. судија за претходни поступак). Неуставност је неспорна због чињенице да је Уставни суд, по предлогу Заштитника грађана и Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, због исте мањкавости већ огласио неуставним одредбе два закона: Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији и Закона о електронским комуникацијама. Заштитник и Повереник поднели су Уставном суду и Предлог за оцену уставности поменуте одредбе Законика о кривичном поступку, али ни после 2 (две) године Уставни суд о том предлогу није одлучио.

Према Уставу Републике Србије, за задирање у тајност комуникација грађана неопходна је одлука суда (а тајношћу је, према обавезујућем ставу Европског суда за људска права, обухваћена како садржина разговора тако и тзв. статистички или мета-подаци о комуникацији), и то без обзира на орган који тражи увид у комуникације или разлог због кога се задире у тајност.

Припадници служби безбедности обраћали су се Заштитнику грађана ради заштите својих права која су била угрожена након што су указали на могуће неправилности у раду служби. Постоји јако изражена потреба да се у појединим службама унапреди однос према правима припадника, али исто тако и да се разјасне околности неправилности на које су указивали.

У Министарству одбране нису били довољно уважавани налази и резултати радагенералног инспектора за контролу војних служби безбедности.

У раду полиције било је случајева прекорачења овлашћења и злостављања грађана. Не спроводе се увек благовремени и темељни интерни поступци провере свих аргументованих навода о неправилностима о раду полицијских службеника.

У једном случају није поступљено по препоруци Заштитника грађана након што је утврђено да је грађанин био злостављан током задржавања у просторијама полиције, нити је надлежни јавни тужилац покренуо кривични поступак против полицијских службеника упркос обавештењу од Заштитника грађана.

Полиција омогућава несметано вршење контроле од стране Заштитника грађана и обављање његових превентивне активности–Национални механизам за превенцију тортуре.

Заштитник грађана примио је више притужби грађана на рад Жандармерије (јединице у саставу полиције), али и обраћања њених припадника који су тражили заштиту својих права и отклањање наводних озбиљних неправилности. У Министарству унутрашњих послова није било довољно спремности да се околности тих притужби и обраћања расветле детаљно и ефикасно.

Постоји разумна бојазан да су многи случајеви неправилности у раду Полиције, односно њених припадника, остали непријављени и неоткривени. Ипак, рад унутрашњих контролних механизама сепобољшава.

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.

Безбедносно-информативна агенција је у потпуности испуњавала обавезу сарадње са Заштитником грађана у поступцима контроле и превенције, али није понудила радни текст новог закона о агенцији, иако је то Заштитник грађана препоручио још 2010. године, због неуставности и других мањкавости постојећег органског закона које остављају превелики простор за правну несигурност и злоупотребе на штету права грађана.

Косово и Метохија

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

Заштитник грађана је са територије Косова и Метохије, примио притужбе на кршење политичких права (пре свега права грађанина да слободно бира и буде биран), поводом локалних избора. Грађани српске националности пријављивали су да су под притиском републичких и локалних функционера да гласају за изборну листу која је добила јавну подршку Владе Републике Србије. Истовремено, Заштитник грађана је дошао до сазнања да се и на грађане врши притисак и из приштинских институција да гласају на другачији начин. Заштитник грађана није био у могућности, због ноторних околности, да поуздано и ефикасно провери наводе тих притужби, али им поклања поверење. Локални избори на северном делу Косова и Метохије нису били сасвим слободни.

За слободу избора кључно је да на бираче нико, а поготово представници (било које) власти, не врши притисак.

Људи у покрету

Већина од преко 200.000 интерно расељених грађана суочава се са егзистенцијалним проблемима, упркос скромној помоћи коју примају од Комесаријата за избеглице и миграције. Око 1.500 њих борави у колективним центрима, у изузетно тешким условима. 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. Око 400 избеглих и данас живи у колективним центрима. Напори владе да се избеглицама обезбеди бољи смештај и запошљавање били су скромни, али су забележени.

Грађанима Србије ромске и албанске националности отежавано је остваривање Уставом гарантованог права да се слободно крећу и слободно напусте државу[6], ради смањивања броја тзв. „лажних азиланата" (уз прећутну сагласност Европске уније и њених чланица).

Настављено је унапређивање у остваривању права свих грађана на правни субјективитет и пратећег права на лична документа и то услед примене закона донетих на иницијативу Заштитника грађана. У стварању услова за примену тих закона, самој примени и праћењу примене активно учествују органи локалне самоуправе, Министарство правде и специјализоване међународне и невладине организације.

Нужно је озбиљно унапредити, односно учинити функционалним, државне механизме за разматрање захтева азиланата, као и процесуирање нерегуларних миграната. У оквиру тога, потребно је и преиспитати правилност и применљивост постојећих законских прописа. Хиљаде људи прође кроз Србију на путу ка западу или северу Европе, а да на њих не буду примењени закони и процедуре које постоје за такве случајеве. Нужно је успоставити и регионални приступ овом проблему.

Дискриминација – ЛГБТ, верске слободе, ХИВ/АИДС

Примена Закона о забрани дискриминације је у порасту.

Донета је прва судска правоснажна пресуда због дискриминације на радном месту, а због сексуалне оријентације.

Уставни суд утврдио је кршење права на слободу окупљања због отказивања Параде поноса 2011. године. Ни у 2012. и 2013. години није дозвољено одржавање тог скупа антидискриминативне природе. Заштитник грађана је покренуо поступак контроле рада органа унутрашњих послова који је забрану донео.

Било је злоупотреба слободе изражавања, односно говора мржње и распиривања етничке, верске и друге нетрпељивости, углавном против ЛГБТ група и појединаца и других рањивих група -најчешће преко Интернета и графитима, повремено у медијима, али и у непосредним обрачунима, уз употребу насиља.

Истополни парови нису правно признати нити људи по том основу имају било каква права.

Заштитник грађана се залаже за правно признање истополних заједница.

У остваривању верских слобода ситуација је непромењена у односу на претходни извештајни период. Заштитнику грађана обраћала се Амбасада Румуније, износећи оцене о кршењу верских слобода чланова Румунске православне цркве, тако што јој се у западној Србији,у секуларној држави, применом канонског права ограничава право на

[6] Чл. 39. ст. 1. Устава РС.

изградњу верских објеката. Постојинепромењена потреба за унапређивањем кључног правног акта – Закона о црквама и верским заједницама, ради веће равноправности у остваривању тог права.

Особе са ХИВ/АИДС-ом су стигматизоване и дискриминисане, чак и међу здравственим радницима.

У Србији нема систематичног тестирања на ХИВ/АИДС, посебно међу децом и младима.

Информације од јавног значаја и заштита података о личности

На основу сарадње са Повереником за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, може се констатовати да су органи власти то право у начелу поштовали, претежно на реактивној, а не проактивној основи. Изузетак су била јавна предузећа, код којих је забележен очигледан отпор поштовању закона и остваривању права грађана на информације од јавног значаја. Подаци Повереника о отпору јавних предузећа поклапају се са налазима Заштитника грађана, чије препоруке јавна предузећа не извршавају у готово стопостотном проценту.

Подаци о личности недовољно су, у пракси, заштићени у раду органа јавне власти, а посебно када их обрађују приватни субјекти. И код руковаоца подацима и код грађана се тек буди свест о пуном значају тог права.

Лица лишена слободе[7]

Затвори су и даље претрпани и неусловни. Тортура, нехуман и деградирајући лични однос затворског особља према затвореницима нису широко распрострањени.Затворске евиденције нису довољно ажурне и детаљне. У начелу се поштују верске слободе лица лишених слободе.

Уставни суд донео је, у поступку по уставној жалби, одлуку о кршењу права на неповредивост физичког и психичког интегритета, прву такве врсте. Одлуку је у великој мери поткрепио чињеницама које је у поступку контроле утврдио и ставовима које је заузео Заштитник грађана.

Просторије за полицијско (тужилачко) задржавање често су неусловне, али постоји помак набоље.

Судије за претходни поступак често трпе велики притисак таблоидне јавности у погледу одлуке о одређивању притвора, понекад и уз учешће функционера извршне власти. Нема законске границе за дужину трајања притвора након што суђење почне.Одређивање мере притвора остало је извор озбиљних, а у неким случајевима и одлукама Уставног суда потврђених тврдњи о кршењу права.

Уставни суд претрпео је недопустиву врсту јавне критике од стране представника извршне власти због своје одлуке о кршењу права грађанина поводом мере притвора.

Права детета[8]

[7] Шири преглед области садржан је у посебном делу Извештаја.
[8] Шири преглед области садржан је у посебном делу Извештаја.

Иако Устав гарантује деци право на здравствену заштиту из јавних прихода ако је не остварују на други начин[9], у пракси поједина деца без оверене здравствене књижице имају отежан или немају приступ здравственој заштити и осигурању.

Законом о остваривању права на здравствену заштиту деце, трудница и породиља[10]тај проблем је привремено и делимично решен, али једино принципијелно решење је непосредна примена заштитне одредбе Устава, како је и прописано чланом 18. ст. 1. Устава.

У пракси, деца (и њихови родитељи) остају без оверене здравствене књижице у случајевима када послодавац крши обавезу уплате доприноса у јавни фонд здравственог осигурања. Иако је та обавеза прописана законом, и о њеном поштовању дужни су да се старају РФЗО и Пореска управа Министарства финансија, последице њеног неиспуњења сносе запослени и деца.

Основно образовање је обавезно, али би то требало да буде и средњошколско, с обзиром на подизање друштвених стандарда о образовању и захтева при запошљавању.

Министарство просвете и науке унапредило је сарадњу са Заштитником грађана у вршењу контроле над поштовањем права деце у образовним установама.

Насиље у школама није сузбијено. Механизми за превенцију и сузбијање насиља у школама нису довољно познати деци, а ни запосленима. Физичко кажњавање је изричито забрањено у школи, али не и у породици.

Дечјих бракова има међу Ромима.

Деца улице (деца без правог дома) остају бројна и рањива. Привремена, дневна склоништа постоје у Београду, Нишу и Новом Саду. Свако од њих има проблеме са ресурсима. Децу која просјаче прописи недовољно препознају као жртве насиља и експлоатације, а у неким су третирани и као преступници (Закон о јавном реду и миру).

Одбор за права детета Народне скупштине прихватио је предлог Заштитника грађана да у току 2014. године сузбијање дечјег просјачења заједно поставе као приоритетни задатак за себе и све друге надлежне државне органе.

Деинституционализација деце из специјалних установа је усвојена као приоритет и спроводи се, уз повремене отпоре али и са одличним примерима успеха.

Деца са сметњама у развоју измештена из Дома за смештај одраслих лица у Кулини у мале домске заједнице остварила су импресиван напредак: многа од њих су се осамосталила у узимању хране, проговорила и проходала. Сва су деца по први пут укључена у систем образовања. У малим домским заједницама се ради на повратку деце у биолошке породице и проналажењу и припреми адекватних хранитељских породица.

Унапређена је кривичноправна заштита деце од кривичних дела против полне слободе („Маријин закон“).

Народна скупштина није усвојила измене закона које је припремио Заштитник грађана, а ради примерене и делотворне помоћи деци и родитељима који се непосредно старају о деци са сметњама у развоју, инвалидитетом или тешко болесној деци чија стања захтевају сталну бригу, негу и помоћ.

[9] Чл. 68. ст. 2. Устава РС.

[10] „Службени гласник РС“, број 104/13.

Влада је дала негативно мишљење на те предлоге, а надлежно министарство обавезало се у Народној скупштини да ће да изради боље. Предлози измена закона од извршне власти нису упућени Народној скупштини ни готово годину дана касније.

Грађани Србије СМС порукама и другим хуманитарним акцијама скупљају новац за лечење деце у иностранствукада домаћи здравствени систем не може да обезбеди одговарајућу услугу.

Република Србија није пружила ауторитативни одговор у сваком конкретном случају „несталих беба", на шта ју је обавезао Европски суд за људска права[11] *позивајући се на препоруке Заштитника грађана садржане у Посебном извештају о случајевима тзв. „несталих беба".*[12]

Родна равноправност[13]

Најтежипроблем из области родне равноправности је распрострањеност и интензивност насиља у породици. Институције нису довољно ефикасне у сузбијању те, најдрастичније последице родне неравноправности. Преко 40 жена изгубило је живот током 2013. године у породичном насиљу.

Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Министарство унутрашњих послова и Министарство рада, запошљавања и социјалне политике и Министарство правде и државне управе донели су посебне секторске протоколе о поступању у случајевима насиља над женама у породици и партнерским односима.

Жене посебно често пријављују дискриминацију у вези са радом и запошљавањем.

Усвојене су измене Закона о раду којима се за време трудноће, породиљског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета онемогућава прекид радног односа заснованог на одређено време по истеку рока на који је радни однос заснован. Остаје да се виде ефекти нових прописа.

Жене нису склоне пријављивању сексуалног злостављања јер то пречесто носи лоше друштвене последице по њих, а заштита није довољно ефикасна. Има случајева секундарне виктимизације.

Особе са инвалидитетом[14]

Око 800.000 особа са инвалидитетом у Србији су једна од најневидљивијих, а најугроженијих социјалних група, дискриминисана у готово свим областима живота – образовању, раду, здрављу, запошљавању, политичком животу. Ни елементарна физичка приступачност не постоји у већини јавних објеката.

---

[11] Видети случај Зорица Јовановић против Србије, доступан на интернет страници Министарства правде и државне управе http://www.zastupnik.mpravde.gov.rs/cr/articles/presude/u-odnosu-na-rs/presuda-zorica-jovanovic-protiv-srbije-predstavka-br.-21794-08.html.

[12] Акт бр. 12443 од 29. 07. 2010. године, доступно на:http://www.ombudsman.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=203%3A2012-05-21-21-20-11&catid=43%3A2012-04-09-13-00-20&Itemid=88&lang=sr.

[13] Шири преглед области садржан је у посебном делу Извештаја.

[14] Шири преглед области садржан је у посебном делу Извештаја.

На иницијативу Заштитника грађана донет је нови, савременији Правилник о техничким стандардима приступачности. Заштитник грађана ће у наредном периоду пратити његову примену широм Републике.

„Дискриминисани међу дискриминисанима“ су особе са менталним сметњама. Нови Закон о заштити лица са менталним сметњама је корак унапред, али недовољан, јер није створио довољно чврст основ за преко потребну свеобухватну реформу менталног здравља.

У локалним заједницама, што је обавеза локалних самоуправа, нема ни изблиза довољно сервиса подршке особама са инвалидитетом, нити се у буџетима обезбеђују довољна средства за њих. Процес деинституционализације је започет, али се не спроводи довољно систематично. И како би, ако нема локалних сервиса подршке. Без њих, особе са инвалидитетом, ако би биле измештене из специјализованих институција и формално враћене заједницу, остале би потпуно беспомоћне, па и животно угрожене.

Националне мањине[15]

Роми су у најнеповољнијем положају, због изразитог сиромаштва већине.Дискриминације има у запошљавању, образовању, здравственој заштити и становању. Није било битних промена и унапређења становања у нехигијенским, нелегалним насељима.

Према подацима Повереника за заштиту равноправности, негативна перцепција већине највећа је према Албанцима.

Унапређено је остваривање права Рома на образовање и здравствену заштиту. Правилније се остварује право грађана на упис личног имена и презимена у личне документе и исправе према језику и писму националне мањине.

Стратегија за унапређење положаја Рома не спроводи се систематично, акциони планови који прате Стратегију не предвиђају конкретне обавезе органа локалних самоуправа у примени конкретних мера и активности.

Национални савети националних мањина имају широке надлежности у погледу права припадника националних мањина на образовање, информисање и културу, те употребу матерњег језика.

Постоји потреба да се Закон о националним саветима националних мањина унапреди, деполитизује, између осталог и тако што ће бити умањен утицај политичких партија националних мањина на савете.

Национални савети са седиштем на територији аутономне покрајине Војводина имају повољније услове за рад него у остатку Србије.

Већина локалних самоуправа не извршава своју законску обавезу да у свом буџету определи средства за рад националних савета. Политичка воља (глас већине) ту претеже над владавином права.

Недостатак образовне мањинске политике доводи до проблема у остваривању права на образовање на матерњем језику у школама источне Србије за припаднике румунске и влашке националне мањине, и у образовању на босанском језику. Истовремено, тамо где се образовање на језицима националних мањина остварује у пуном нивоу, није избегнута сегрегација и образовање нема нужну интегративну улогу, јер не осигурава

[15] Шири преглед области садржан је у посебном делу Извештаја.

да припадници националних мањина знају српски језик, нити да припадници српског народа знају већински језик локалне заједнице.

ОСНОВНИ СТАТИСТИЧКИ ПОДАЦИ О РАДУ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

И овој извештајној години забележен је даљи пораст обраћања грађана Заштитнику грађана, као и броја окончаних поступања Заштитника грађана. Међутим, Заштитник грађана већ је у претходном извештајном периодудостигао максималну ефикасност са постојећим капацитетом и организацијом Стручне службе (што је и констатовано у претходном годишњем извештају), те постигнути ниво активности не може бити одржан.То је веома забрињавајуће, јер се од Заштитника грађана очекује још већи ефекат. Због тога је повећање капацитета стручне службе и унапређење правног оквира за рад Заштитника грађана апсолутни приоритет.

Резолуцијом Парламентарне скупштине о институцији омбудсмана, усвојеном октобра 2013. године, позивају се државе чланице да „обезбеде институцијама омбудсмана довољно финансијских средстава и људских ресурса, како би им се омогућило да ефикасно обављају своје задатке.“[16]

Табела 1 – Окончани поступци Заштитника грађана у току 2013. године и однос са 2012. годином

Врсте активности	2012	2013	%
По притужбама и сопственим иницијативама	3.957	4.705	+18,90
По законодавним иницијативама	20	349	+1.645,00
По осталим обраћањима грађана	15.213	17.959	+18,05
Укупно окончане активности	**19.190**	**23.013**	**+19,92**

[16] 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..

Табела 2 – Препоруке и отклањање пропуста

	упућено	доспело	прихваћено	% прихваћено доспелих
Препоруке из контролне функције	230	198	135	68,18%
Препоруке из превентивне функције (Национални механизам за превенцију тортуре)	263	231	185	80,09%
Укупан број упућених и прихваћених препорука	**493**	429	320	74,59%
Пропусти које су органи признали и отклонили после отпочињања поступка контроле, а без упућивања препорука (обустава поступка)	560	560	560	100%
Укупно утврђено и отклоњено пропуста	**1.053**	**989**	**880**	**88,89%**

Табела 3 – Подаци о обраћањима грађана

Врсте контаката	2012	2013	%
Примљено грађана на разговор	4.422	5.098	+15.29%
Број телефонских разговора са грађанима	9.991	12.027	+20.33%
Разни поднесци грађана који немају карактер притужбе	997	1.220	+22.37%
Број притужби	4.465	5.042	+12.92%
Укупан број обраћања грађана	**19.875**	**23.387**	**+17,67**

Табела 4 – Подаци о прихватљивости и основаности притужби и однос са 2012. годином

Рад на притужбама из текуће и ранијих година	2012	2013	%
Број одбачених притужби	2.055	2.560	+24,57
Број притужби поводом којих је утврђен пропуст у раду на штету права грађана	714	794	+11,20
Број притужби поводом којих није утврђен пропуст из надлежности Заштитника грађана	1.188	1.351	+13,72
Укупан број притужби на којима је окончан рад	**3.957**	**4.705**	**+18,90**

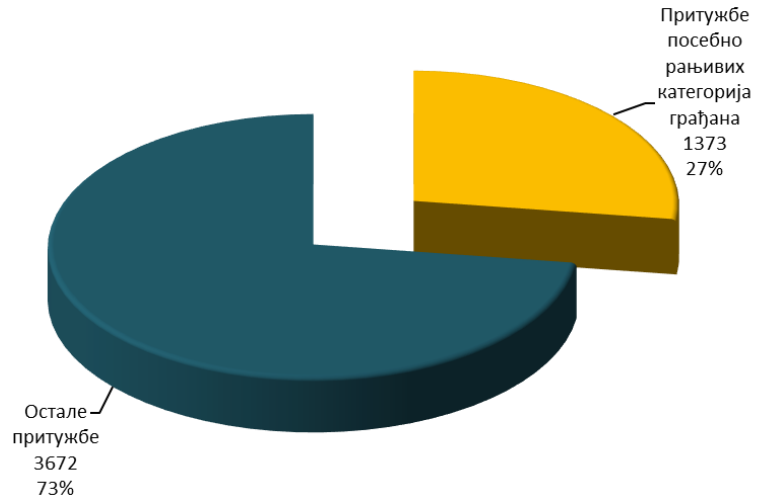
Табела 5 – Подаци о осталим активностима и однос са 2012. годином

Врсте активности	2012	2013	%
Број поднетих законских иницијатива	46	17	-63.04
Број усвојених законских иницијатива	12	1	-91.67%
Број покренутих поступака према органима	1.314	1.243	-5.40%
Број контролних и превентивних посета органима	150	184	22.67%

Табела 6 – Подела притужби распоређених по областима и ресорима, њихов број и проценат у односу на укупан број притужби

Права лица лишених слободе	297	**5.89%**
Родна равноправност	147	**2.92%**
Права детета	376	**7.46%**
Права особа са инвалидитетом и старијих	341	**6.76%**
Права националних мањина	209	**4.15%**
Ресор правде	524	**10.39%**
Ресор одбране	115	**2.28%**
Ресор унутрашњих послова	312	**6.19%**
Ресори финансија, економије и регионалног развоја	392	**7.77%**
Ресори пољ., трг., шум., вод., жив.сред.,инф., енерг. и руд.	396	**7.85%**
Ресори урбанизма, грађевинарства, катастра	473	**9.38%**
Ресори државне управе и локалне самоуправе	391	**7.75%**
Ресор рада	347	**6.88%**
Ресори здравља, социјалне заштите и ПИО	502	**9.96%**
Ресори службе безбедности и независних конт. органа	20	**0.40%**
Ресори културе, просвете, науке, омладине и спорта	200	**3.97%**
Укупно	**5.042**	

Графикон 1 – Проценат притужби посебно рањивих категорија у односу на остале поднете притужбе



Табела 7 – Лидери у неизвршењу препорука: Однос упућених и неизвршених препорука са процентом неизвршења

Орган	Број	Број	%
Јавна предузећа	6	6	100,00%
Управе у саставу министарства	8	5	62,50%
Министарства	44	19	43,18%
Локална самоуправа	48	15	31,25%
Установе социјалне заштите	66	15	22,73%

Највећи проценат неизвршених препорука у односу на број препорука које су упућене различитим органима имају јавна предузећа (ЕДБ Београд и Србијагас) с обзиром нато да им је упућено укупно шест препорука, од којих ниједна није извршена.

Све неизвршене препоруке органа управе у саставу министарстава су заправо неизвршене препоруке Пореске управе.

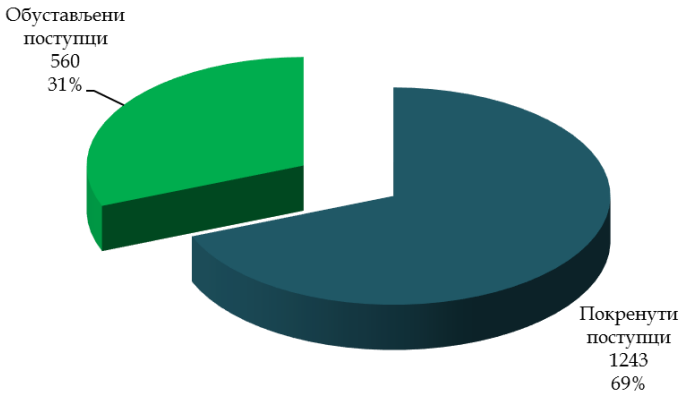
Табела 8 – Број и проценат неизвршења у односу на укупан број неизвршених препорука

Министарства	19	23,81%
Органи локалне самоуправе	15	30,16%
Установе у области социјалне заштите	15	23,81%
Јавна предузећа	6	9,52%
Органи управе у саставу министарства	5	7,94%
Самостални државни органи и независна тела	2	3,17%
Орг. обавезног социјалног осигурања	1	1,59%
Укупно	**63**	

Када орган против кога је Заштитник грађана покренуо поступак контроле исправности и законитости рада, отклони недостатак због којег је поступак покренут, Заштитник грађана обуставља тај поступак када процени да су престали да постоје разлози за вођење поступка контроле и не упућује препоруку органу.

У току 2013. године Заштитник грађана је покренуо 1.243 поступка контроле органа јавне власти, а органи су у 560 случајева отклонили недостатке у раду након покретања поступака без упућивања препоруке, што представља 31% у односу на број покренутих поступака. Број случајева у којима су органи отклонили недостатке без упућивања препорука повећао се за 9% у односу 2012. годину, када је тај проценат био 22%, што је пракса органа власти вредна хвале.

Графикон 2 - Проценат обустављених поступака



Поступак је најчешће обустављен према следећим органима:

1. Министарство урбанизма и грађевинарства (154)
2. Министарство просвете и установе у области образовања (102)
3. Републички фонд ПИО (76)

Заштитник грађана бележи да је 2013. годину карактерисало уобичајно добро поступање Министарства унутрашњих послова у поступцима контроле и извршавању препорука, као и унапређење поступања Министарства просвете, науке и технолошког развоја и Министарства рада, запошљавања и социјалне политике.

Капацитети Стручне службе Заштитника грађана су врло ограничени у погледу броја запослених, што умногоме онемогућава још ефикаснији рад овог органа. Број запослених у Стручној служби Заштитника грађана, сагласно акту о систематизацији која је донета још на почетку рада ове институције 2007. године, остао је исти, 62. То је

скоро дупло мање од броја који је при успостављању ове институције планиран и оцењен као оптималан за ефикасан рад од стане европских стручњака. Од 2007. до данас обим посла Заштитника грађаназначајно је повећан, а додата му је нова надлежност, функција Националног превентивног механизма против тортуре.

Запослени у Стручној служби Заштитника грађана нису у равноправном положају са запосленима у већини државних органа са контролним овлашћењима, ни по обиму посла, ни по захтевима за разноврсношћу стручних знања и вештина, ни по висини плата ни по другим условима рада.

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.[17] Положај институције битно је ојачан Уставом Републике Србије[18] из 2006. године, када Заштитник грађана постаје уставна категорија, у складу са најбољим међународним искуствима.

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 (њу) да подноси предлоге закона из своје надлежности.

Уставним Законом за спровођење Устава Републике Србије[19], поред осталог, прописана је обавезановоизабранног састава Народне скупштине да у току првог заседања након избора Владе, усклади са Уставом закон којима се уређују Заштитник грађана и изабере (првог, прим. ЗГ) Заштитника грађана.

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

Законом о Народној скупштини[20] прописано је да Народна скупштина у остваривању своје изборне функције бира и разрешава Заштитника грађана, а у оквиру своје контролне функције врши надзор над радом Заштитника грађана.

Законом о Војсци Србије[21] прописано је да Заштитник грађана врши и демократску цивилну контролу над Војском.

Законом о изменама и допунама Закона о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака[22] Заштитник грађана је одређен да обавља послове Националног механизма за превенцију тортуре.

Закоником о кривичном поступку[23]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 забрањенодописивањеса Заштитником грађана. Законом је предвиђена и обавеза судије за извршење кривичних санкција или другог

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

[18] 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).

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

[20] Чл. 15,„Службени гласник РС“, број 09/10.

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

[22] „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 07/11.

[23] 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).

судије кога одреди председник суда дао неправилностима уоченим приликом обиласка завода без одлагања обавести Заштитника грађана.

Законом о извршењу казне затвора за кривична дела организованог криминала[24]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 грађанаједном месечно која је изузета од законом утврђене обавезе аудио-визуелног надзора и снимања, као и да осуђени има право да се дописује са Заштитником грађана, те да се то дописивање не надзире.

Закон о државним службеницима[25] прописује да радни однос државном службенику престаје, између осталог, и ако орган или тело надлежно за постављење државног службеника прихвате јавну препоруку Заштитника грађана.

Закон о тајности података[26] прописује у којим случајевима Заштитник грађана, као државни орган кога именује Народна скупштина, има право приступа подацима свих степена тајности који су му потребни за обављање послова из своје надлежности, без безбедносне провере, као и у којим случајевима му је безбедносна провера потребна.

Закон о употреби грба, заставе и химне Републике Србије[27] прописује да се Велики грб употребљава на згради, у службеним просторијама, у саставу печата и на позивницима, честиткама и сл. Заштитника грађана.

Закон о печату државних и других органа[28]уређују се намена, садржина, изглед и употреба печата које у вршењу послова из свог делокруга користи Заштитник грађана.

Закон о политичким странкама[29]прописује да се Заштитник грађана не може бити члан политичке странке.

Законом о Агенцији за борбу против корупције[30]прописано је да члановеОдбора Агенције бира Народна скупштина између осталог и на предлог Заштитника грађана и Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

Закон о правима пацијената[31]предвиђа да Савет за здравље, образован у јединици локалне самоуправе, свој годишњи извештај о раду и предузетим мерама за заштиту права пацијената доставља Заштитнику грађана, ради информисања и остваривања потребне сарадње.

Закон о јавној својини[32]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 Србије[33], Националној стратегији за

[24] 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).

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

[26] Закон о тајности података („Службени гласник РС“, број104/09).

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

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

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

[30] 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).

[31] Чл. 42, „Службени гласник РС“, број 45/13.

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

[33] „Службени гласник РС“, број 88/09.

борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године[34], Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији[35], Стратегији за унапређивање положаја Рома у Републици Србији[36],Стратегији превенције и заштите од дискриминације[37], Стратегији за примену Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине – Архуске конвенције[38], Стратегији развоја система извршења кривичних санкција у Републици Србији до 2020. године[39], Националној стратегији за младе[40], Националној стратегији за превенцију и заштиту деце од насиља[41], Акционом планом за испуњавање препорука Европске комисије садржаних у Годишњем извештају о напретку Републике Србије у процесу европских интеграција за 2013. годину, Акционом плану за спровођење Стратегије за примену Архуске конвенције[42], Акционом плану за спровођење Националне стратегије одрживог развоја за период од 2011. до 2017[43] итд.

Правни оквир за рад Заштитника грађана чине и бројни подзаконски акти који ближе уређују поступање и рад ове институције, од којих су неки: Пословник Народне скупштине[44], Одлука о образовању и раду Стручне службе Заштитника грађана[45], Одлука о образовању локалних канцеларија у Прешеву, Бујановцу и Медвеђи[46], Уредба о спровођењу интерног јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима[47], Посебан колективни уговор за државне органе[48], Правилник о управи у јавним тужилаштвима[49], Правилник о кућном реду казнено-поправних завода и окружних затвора[50], Правилник о кућном реду казнено-поправног завода за малолетнике[51], итд.

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

У Устав и Закон о Заштитнику грађана уткана је већина стандарда садржаних у кључним међународним документима који регулишу, односно промовишу и предлажу стандарде за омбудсмане и националне институције за људска права.[52]Независност

[34] Глава 4, циљ 4.8 („Службени гласник РС“, број 57/13).
[35] „Службени гласник РС“, број 09/14.
[36] „Службени гласник РС“, број 27/09.
[37] „Службени гласник РС“, број 60/13.
[38] „Службени гласник РС“, број 103/11.
[39] „Службени гласник РС“, број 114/13.
[40] „Службени гласник РС“, број 55/08.
[41] „Службени гласник РС“, број 122/08.
[42] „Службени гласник РС“, број 103/11.
[43] „Службени гласник РС“, број 62/11.
[44] Чл. 150, („Службени гласник РС“, бр. 52/10 и 13/11 и 20/12- званично пречишћен текст).
[45] Чл. 150, („Службени гласник РС“, бр. 52/10 и 13/11 и 20/12- званично пречишћен текст).
[46] „Службени гласник РС“, број 91/09.
[47] „Службени гласник РС“, бр. 41/07-пречишћен текст и 109/09.
[48] Чл. 1. („Службени гласник РС“, бр. 23/98, 11/09 и 15/12- споразум).
[49] Чл.60. ст.1. („Службени гласник РС“, бр. 110/09, 87/10 и 5/12).
[50] „Службени гласник РС“, бр. 72/10 и 06/12.
[51] „Службени гласник РС“, број 71/06.
[52] Резолуција Генералне скупштине УН48/134, тзв. „Париски принципи“, доступно на: http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm; Резолуција Генералне скупштине УН 66/169 о националним институцијама за заштиту и унапређење људских права, доступно на: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/468/96/PDF/N1146896.pdf?OpenElement; Резолуција Генералне скупштине 67/163 о улози омбудсмана, медијатора и другихнационалних институција за заштиту и унапређење људских права, доступно на: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/488/38/PDF/N1248838.pdf?OpenElement; Резолуција Парламентарне

Заштитника грађана, а сагласно и међународним стандардима за институцију омбудсмана, односно националних институција за људска права[53], 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."[54]

Савет Европе у својој Препоруци 1.615 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."[55] Најновијом Резолуцијом Парламентарне скупштине о институцији омбудсмана, усвојеном октобра 2013, реафирмише се овај став позивањем држава чланица да „обезбеде институцијама омбудсмана довољно финансијских средстава и људских ресурса како би им се омогућило да ефикасно обављају своје задатке."[56] У светлу економске кризе „Скупштина позива земље чланице да уложе максималан напор да избегну буџетска смањења која би довела до губитка независности институција омбудсмана."[57] Венецијанска комисија Савета Европе је такође при чврстом ставу да се финансијска независност омбудсмана мора што конкретније и потпуније осигурати законским текстом.[58]

Законом о изменама и допунама Закона о буџетском систему[59] 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 декларативна опредељења Народне скупштине да се јача капацитет Заштитника грађана, у пракси давање овакве сагласности изазива озбиљан проблем до мере да представља претњу независности и

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.

[53] 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.

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

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

[56] 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..

[57] Исто.

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

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

делотворности Заштитника грађана, гарантованим поменутим домаћим и међународним прописима.

ПОТРЕБА ИЗМЕНЕ ЗАКОНА О ЗАШТИТНИКУ ГРАЂАНА

После више од пет 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 могла 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 тогзакона 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.

Припремљеним изменама Закона тежи се обезбеђивању пуне независности Заштитника грађана (пре свега финансијске), а у складу са стандардом који је постигнут за Уставни суд; утврђују семеханизми за одговорност органа јавне власти. Односно функционера и запослених, када не испуњавају законску обавезу сарадње са Заштитником грађана у поступку контроле или превенције; успоставља се обавеза свих органа и организација јавне власти да организовано разматрају притужбе грађана на свој рад и да о томе извештавају; 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 јер новодобијене надлежности,
вишеструко увећан обим посла, уочени недостаци и
створена оправдана очекивања грађана
постављају захтеве на које се не може одговорити из постојећег правног оквира.

Треба исправити нелогичност Законске одредбе према којој се за заменика Заштитника грађана тражи двоструко мање искуство него за Заштитника грађана, иако Заштитник грађаназаменицима преноси своја овлашћења. У пракси је уочена потреба да Заштитник грађана и другим органима, а не само Влади и Народној скупштини, како стоји у Закону, подноси иницијативе за измену прописа, односно даје мишљење у поступку припреме прописа. Нужно је и да се пропишу рокови у којима ће надлежни органи размотрити иницијативе које у складу са Законом подноси Заштитник грађана, као и да се изричито обавежу да Заштитнику грађана благовремено достављају предлоге прописа којима се уређују питања од значаја за остваривање и заштиту права грађана. 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 и јединице 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 Заштитнику грађана дати конкретнија овлашћења у заштити тзв. узбуњивача („дувача у пиштаљку"), чиме се поред заштите права самих грађана који у доброј вери укажу на озбиљно угрожавање јавног интереса, стварају услови за ефикаснију заштиту тог интереса. Неопходно је да се пропише ефикасан механизам за разматрање притужби грађана у сваком органу и организацији јавне власти, а ти механизми обавежу 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.

Независност

Уставом утврђена и Законом прописана независност Заштитника грађана, сагласно и међународним стандардима за институцију омбудсмана, односно националних институција за људска права[60], кључно је обележје овог државног органа, без когагуби своју суштину. Прописи Републике Србије гарантују Заштитнику грађана начелну независност. И у пракси је Заштитник грађана остварио независност у раду, о чему сведочи статус „А" при Међународном координационом комитету националних институција за људска права и оцене других других релевантних институција и организација.[61]

Заштитник грађана подлеже, сходно одредби Устава, надзору Народне скупштине. Међутим, Народна скупштина у вршењунадзора није овлашћена, као ни било који други орган, организација или појединац, да утиче на рад и поступање Заштитника грађана[62]. Принцип независностиповезан је са принципом самосталности. Независност и самосталност Заштитника грађана подразумевају да је Заштитник грађана организационо и функционално одвојенкако од органа и организација чији рад контролише, тако и од органа који према слову Устава надзире његов рад. То у пракси и јесте случај.

Постоји потреба да се Уставом прокламована независност Заштитника грађана нормативно ојача у кадровском и финансијском погледу.

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,

[60] 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.

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

[62] Члан 2. ст. 2. ЗоЗГ.

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 ћерадни 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 задругеипо другим основама, уз сагласност Одбора Народне скупштине надлежног за админстративно-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.**

Такође и почетакпримене 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 основимау 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 власти[63]). Јасно је да су та два задатка нераскидиво везана:

[63] 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

Заштитник 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 права[64]. Заштитник грађана контролише законитост, али и правилност[65] рада органа и организација јавне власти. У практичном раду Заштитник грађана се руководи начелом правичности, у оквиру позитивног права.

Заштитник грађана контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења (органи и организације јавне власти). Заштитник грађана, према одредби Устава и Закона, од свих органа и организација јавне власти није овлашћен да контролише једино рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштава.[66]

Високи савет судства је и у извештајној години оспорио надлежност Заштитника грађана да врши контролу рада тог органа, иако није међу органима које Устав изузима из контролних овлашћења Заштитника. У својим изјашњењима достављеним Заштитнику грађана након покретања поступака због непоступања његових дисциплинских органа по притужбама грађана на рад судија, поред обавештења да је притужиоцима одговорено, ВСС и даље оспорава надлежност 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.[67]

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.

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

забуну ако се не зна како је чланом 1. ЗоЗГ одређена његова садржина (а то је другачије него што је уобичајено у правној теорији и пракси).Да би се у случају делимичног читања овог извештаја избегла таква забуна, у њему ће се за субјекте који подлежу контроли од стране Заштитника грађана, како је њихов круг одређен Уставом и Законом, користити синтагма „органи и организације јавне власти".

[64] Чл. 2. ст. 2. ЗоЗГ.

[65] Чл. 17. ст. 2. ЗоЗГ.

[66] Чл. 138. ст. 2. Устава РС, чл. 17. ст. 3. Закона о Заштитнику грађана.

[67] Чл. 38. ст. 1. и 2. Закона о тајности података („Службени гласник РС", број 104/09).

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

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

Правна природа аката Заштитника грађана

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

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

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

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

Однос са другим независним органима

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

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 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 помоћ владе Норвешке, библиотеке у 15 градова Србије[68] оспособљене су да примају грађане, успостављају видео везу са седиштем Заштитника грађана и прослеђују притужбе које грађани поднесу у писменој форми.

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

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

У пракси омбудсмани аутономне покрајине и локалне самоуправе, упркос изричитој законској одредби, поступају и по притужбама из надлежности Заштитника грађана, понекад и са штетним последицама.

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

[68] 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. Потврђена је Конвенција о заштити деце и сарадњи у области међународног усвојења.[69]

1.2. Усвојен је Закон о остваривању права на здравствену заштиту деце, трудница и породиља.[70]

1.3. Донет је Закон о посебним мерама за спречавање вршења кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима, (тзв. „Маријин закон“).[71]

2. Резултати рада Заштитника грађана

2.1. У складу са предлозима Заштитника грађана из Годишњег извештаја за 2012. годину[72], усвојен је Закон о посебним мерама за спречавање вршења кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима .

2.2. У складу са предлозима Заштитника грађана из Годишњег извештаја за 2012. годину[73], усвојен је Закон о остваривању права на здравствену заштиту деце, трудница и породиља.

2.3. Народној скупштини упућен је Предлог закона о изменама и допунама Закона о раду и Предлог закона о изменама и Закона о финансијској подршци породици са децом, уз потписеподршке 60.000 грађана.

2.4. Препоруке Заштитника грађана допринеле су унапређењу и заштити права детета са сметњама у развоју на образовање и заштити деце од насиља, злостављања и занемаривања.

2.5. Заштитник грађана је учинио видљивијим значај поштовања права детета у јавном информисању и активирао надлежне контролне органе.

2.6. Мишљење и ставови деце представљани су јавности кроз глас Панела младих саветника.

2.7. Јавност је упозната са штетностима телесног кажњавања деце и алтернативама овом облику дисциплиновања деце.

2.8. Заштитник грађана је у 2013. години у овој области примио 376 притужби. У истом периоду окончао је рад на укупно 409 предмета, примљених у 2013. и ранијих година. Утврдио је укупно 94 различите повреде права. У циљу отклањања пропуста упутио је 62 препоруке, од којих су прихваћене свих 62 (100%), а извршено 59. У истом периоду упућена су три (3) мишљења, а у 52 (12.71%) случаја, поступци су обустављени, јер су органи отклонили пропуст по сазнању да је Заштитник грађана покренуо поступак контроле њиховог рада.

---

[69] „Службени гласник РС - Међународни уговори“, број 12/13.
[70] „Службени гласник РС“, број 104/13.
[71] „Службенигласник РС“, број 32/13.
[72] Годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину, стр. 78.
[73] Годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину, стр. 78.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Још увек није потврђен Факултативни протокол уз Конвенцију УН о правима детета о процедури подношења притужби Комитету за права детета, који је државапотписала фебруара 2012. године.

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

3.3. Република Србија није пружила ауторитативни одговор у сваком конкретном случају „несталих беба", на шта ју је обавезао Европски суд за људска права[74] позивајући се на препоруке Заштитника грађана садржане у Посебном извештају о случајевима тзв. „несталих беба".[75]

3.4. Кривични законик није усаглашен са Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања.[76]

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

3.6. Није донет нови Закон о уџбеницима, којим ће се уредити начин и поступак оцене квалитета, одобравања и набавке уџбеника за ученике основних и средњих школа.

3.7. Насиље у школама–како вршњачко, тако и насиље запослених према ученицима–раширено је и даље, јер поступање школа често није у складу са правилима и стандардима прописаним за случај сумње/сазнања о насиљу.

3.8. 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.

3.9. 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.

3.10. 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.

3.11. Механизам одређивања и наплате родитељског издржавања није довољно ефикасан.

---

[74] Видети случај Зорица Јовановић против Србије, доступан на интернет страници Министарства правде и државне управе http://www.zastupnik.mpravde.gov.rs/cr/articles/presude/u-odnosu-na-rs/presuda-zorica-jovanovic-protiv-srbije-predstavka-br.-21794-08.html.

[75] Акт бр. 12443 од 29. 07. 2010. године, доступно на интернет страници Заштитника грађана http://www.ombudsman.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=203%3A2012-05-21-21-20-11&catid=43%3A2012-04-09-13-00-20&Itemid=88&lang=sr.

[76] Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања („Службени гласник РС - Међународни уговори", број 19/09).

4. Најзначајнијепрепоруке, 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 2012. годину:

- да се потврди Факултативни протокол уз Конвенцију о правима детета о процедури подношења притужби Комитету за права детета;
- да се изменама и допунама одговарајућих закона обезбеди помоћ и подршка породицама које се непосредно брину о својој деци са сметњама у развоју, инвалидитетом, односно тешко болесној деци, којој је због природе сметњи или болести потребна стална нега;
- да се организују кампање подизања свести јавности о штетности телесног кажњавања детета и о алтернативним методама васпитања и дисциплиновања деце;
- да се обезбеди стручна помоћ и подршка родитељима у васпитању деце, кроз механизме социјалних и здравствених услуга (саветовалишта за родитеље, телефонске линије, „школе родитељства“и др.);
- да се обезбеди 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.[77]

4.2. Народна скупштина није разматрала предлоге закона о изменама и допунама Закона о раду и Закона о финансијској подршци породици са децом, које је поднео Заштитник грађана[78] уз подршку 60.000 грађана, а Влада је дала мишљење да Предлог закона о изменама и допунама Закона о финансијској подршци породици са децом не треба усвојити.

4.3. Република Србија није донела посебан закон који би омогућио утврђивање истине у случајевима тзв. „несталих беба“, у складу са пресудом Европског суда за људска права и препоруком Заштитник грађана.

4.4. Ни након скоро две године од поновног упућивања Иницијативе Заштитника грађана за измене и допуне Кривичног законика[79] у циљу његовог усклађивања са Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, Министарство правде и државне управе ову иницијативу није разматрало.

4.5. Министарство правде и државне управе, Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, Министарство здравља и основни и виши судови у Београду, Нишу, Новом Саду и Крушевцу нису се ни на који начин изјаснили о Мишљењу које им

---

[77] Годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину, стр. 62 и 63, доступно наhttp://www.ombudsman.rs/attachments/2766_Godi%C5%A1nji%20izve%C5%A1taj%20Za%C5%A1titnika%20graana%20za%202012%20godinu.pdf.

[78] Акти Заштитника грађана бр. 218-3/13, дел. бр. 12808и 12809, од 07. 05. 2013. године, доступно на http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/zakonske-i-druge-inicijative/2825-2013-05-14-07-58-42 иhttp://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/zakonske-i-druge-inicijative/2826-2013-05-14-08-12-28.

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

је Заштитник грађана упутио о неопходности веће заштите деце жртава кривичних дела од секундарне трауматизације и виктимизације током кривичних поступака.

4.6. Министарство просвете, науке и технолошког развоја није, уважавајући примедбе стручне јавности, припремило нови законски текст који уређује области одобравања, издавања и набавке уџбеника и других наставних средстава.

4.7. ОШ „Сретен Младеновић Мика" из Ниша и поред више састанака са Заштитником грађана, одбила је да поступи по препорукама овог органа[80] и преиспита рад запослених и њихову одговорност за учињене пропусте на штету трагично преминулог ученика – које је утврдио не само Заштитник грађана – већ и просветна инспекција града Ниша и Прекршајни суд у Нишу.

4.8. Полицијска управа Нови Сад није поступила по препорукама Заштитника грађана[81] и мерама које је предложио Сектор унутрашње контроле полиције.

5. Образложење

Потврђивање Хашке конвенције о заштити деце и сарадњи у области међународног усвојења омогућило је да се, у случајевима када нема услова за заснивање усвојења детета у Републици Србији, на квалитетнији, по интересе детета, бољи и безбеднији начин и уз примену међународно признатих процедура, заснује међународно усвојење и детету на тај начин обезбеди трајно породично окружење. Досадашња искуства показују да је тешко пронаћи заинтересовану домаћу усвојитељску породицу за децу са сметњама у развоју и децу ромског порекла.

Доношењем Закона о остваривању права на здравствену заштиту деце, трудница и породиља, деца више не сносе последице несавесности обвезника доприноса за здравствено осигурање и пропуста државних органа који су дужни да контролишу уплату доприноса. Заштитник грађана је на овај проблем указао још 2012. године[82] када је надлежним органима упутио препоруке.[83]

Закон о посебним мерама за спречавање вршења кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима је у правни систем унео нове облике кривичноправне заштите деце жртава кривичних дела против полне слободе, чије је увођење Заштитник грађана предлагао 2011. и 2012. године.[84]

Инклузивно образовање деце са сметњама у развоју оптерећено је бројним проблемима и слабостима услед недостатка одговарајућих правила и стандарда у пружању додатне подршке у образовању, непрецизности постојећих прописа, њихове непотпуне примене и постојања бројних предрасуда и стереотипа у односу на школовање деце са сметњама

---

[80] Доступно на интернет страници Заштитника грађана http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/2247-2012-03-30-07-47-14.

[81] Акт Заштитника грађана бр. 14-1789/11 од 28. 12. 2012. године, доступно на: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/2681-2013-01-08-13-41-06.

[82] Актом Заштитника грађана бр. 14-288/12 од 22. 06. 2012. год, дел. бр. 15192, доступно на:http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/2383-2012-06-25-09-50-57.

[83] Акт Заштитника грађана бр. 14-288/12 од 22. 06. 2012. године, дел. бр. 15192 и „Предлози за побољшање стања у области права детета", Годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину, стр. 62, доступно на: http://www.ombudsman.rs/attachments/2766_Godi%C5%A1nji%20izve%C5%A1taj%20Za%C5%A1titnika%20graana%20za%202012%20godinu.pdf.

[84] Иницијатива Заштитника грађана упућена Министарству правде и државне управе бр. 218-89/11од 13. 10. 2011. и 19. 11. 2012. године и Годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину, стр. 62, доступно на: http://www.ombudsman.rs/attachments/2766_Godi%C5%A1nji%20izve%C5%A1taj%20Za%C5%A1titnika%20graana%20za%202012%20godinu.pdf.

у развоју у систему општег образовања и њихов живот у заједници. Пуно остваривање права детета са сметњама у развоју на квалитетно и доступно образовање није могуће без прецизног уређења рада, финансирања и контроле рада интер-ресорних 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]

Део примедби Заштитника грађана изнетих у мишљењу овог органа о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитањаресорно министарство је усвојило и имплементирало у законски текст. Нажалост, остале су неприхваћене примедбе Заштитника грађана које су се односиле на унапређење инклузивног образовања и система подршке ученицима којима је она потребна и експлицитну заштиту од дискриминације ученика другачије сексуалне оријентације.

За разлику од претходних година, сарадња Министарства просвете, науке и технолошког развоја и Заштитника грађана је унапређена. Министарство је благовремено достављало Заштитнику грађана све информације и поступило је по свим препорукама у области права детета које је овом органу Заштитник грађана упутио у извештајном периоду. Посебно квалитетну сарадњу са Заштитником грађана остварile су школске управе у Београду и Новом Саду, у случајевима када су –паралелно са поступком контроле који је водио Заштитник грађана – предузимале мере ради заштите права сваког детета на квалитетно образовање. Нажалост, сенку на степен остварене сарадње бацила је јавна полемика Министарства са Заштитником грађана, поводом бројних пропуста Министарства након сазнања о могућим нерегуларностима у организацији завршног испита за ученике основних школа.[86]

У одсуству адекватних услуга у системима здравства, социјалне заштите, образовања и услуга у локалној заједници за децу са сметњама у развоју и инвалидитетом и тешко болесну децу, којој је неопходна стална нега и помоћ, улогу пружалаца ових услуга преузимају родитељи, због чега не могу да се запосле или су принуђени да напуштају посао. Стога су предлози закона о изменама и допунама Закона о раду и Закона о финансијској подршци породици са децом које је поднео Заштитник грађана били усмерени на обезбеђивање финансијске подршке и раднопраних олакшица родитељима који самостално негују децу, до момента док им систем не понуди адекватне услуге када би родитељи могли да се посвете раду, односно тражењу запослења. Предлози Заштитника грађана нису разматрани, а Министарство рада, запошљавања и социјалне политике је – сматрајући да може понудити бољи и финансијски одржив предлог – формирало мултидисциплинарну радну групу, коју чине представници више државних органа и организација, као и представници родитеља.

Посебним извештајем о случајевима тзв. „несталих беба“ Заштитник грађана је утврдио бројне недостатке у раду надлежних органа управе и установа које врше јавна овлашћења, због чега се „без посебне истраге специјализованих државних органа не може са потпуном поузданошћу рећи да бебе нису противзаконито одвајане од породица“.[87]Једна од препорука Заштитника грађана је доношење посебног закона како

[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.

[86] Доступно на:
http://www.ombudsman.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=554%3A2013-07-02-15-28-07&catid=37%3A2012-04-09-12-59-03&Itemid=90&lang=sr.

[87] Посебан извештај о случајевима тзв „несталих беба“, стр. 2.

би се омогућило спровођење овакве истраге. Полазећи од ове препоруке, Европски суд за људска права је пресудом наложио Републици Србији да обезбеди механизме испитивања случајева, уз препоруку да тај механизам буде доношење посебног закона. Посебан извештај Заштитника грађана представљен је на редовном састанку са члановима Комитета министара Савета Европе.

Одредбе Кривичног законика захтевају усаглашавање са Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања („Ланзарот конвенција"). Неопходне измене односе се на редефинисање неких кривичних дела, подизање (минималне) запрећене казне код одређених дела, измене и допуне одредби о мерама безбедности и начину на који се - у одређеним случајевима – предузима кривично гоњење.

У Републици Србији нема довољно ресурса за примену законом прописаних техника испитивања детета жртве, а постојећи се недовољно користе. Подаци добијени од основних и виших судова у Београду, Крушевцу, Нишу и Новом Саду указују да судови ретко користе могућност саслушања деце жртава у посебно намењеним и опремљеним просторијама (тзв. „скрин собама"), којих, са друге стране, у Републици има само пет.[88]

Иако је дуго ишчекиван, нови Закон о уџбеницима и другим наставним средствима није донет у извештајном периоду. Нацрт закона, који је Министарство просвете, науке и технолошког развоја представило на јавној расправи претрпео је озбиљне критике стручне јавности, јер није отклонио низ проблема који су до сада пратили издавање, оцену квалитета, одобравање и набавку уџбеника, на шта је Заштитник грађана у више наврата упозорио, а надлежним органима упутио препоруке.

Насиље у школама је и даље раширена појава, а поступање школа често није у складу са правилима и стандардима прописаним за случај сумње/сазнања о насиљу. Оно што нарочито изазива забринутост јесте чињеница да постоје установе образовања које одбијају да учињене пропусте исправе, а свој рад прилагоде обавезама које имају у заштити ученика од насиља. Иако су такви случајеви ретки, ОШ „Сретен Младеновић Мика" из Ниша је један од најфлагрантнијих примера. Ова школа је одбила да поступи по препорукама Заштитника грађана и тиме отклони/умањи последице бројних пропуста у заштити ученика од насиља које су - поред Заштитника грађана - утврдили и просветна инспекција Града Ниша и Прекршајни суд у Нишу и због којих је Школа правноснажно кажњена највишом запрећеном новчаном казном у прекршајном поступку.

Од иначе квалитетне сарадње Министарства унутрашњих послова са Заштитником грађана одступила је Полицијска управа Нови Сад, која је одбила да поступи по препорукама Заштитника грађана и поред поновљеног позива да то учини. Стога нису отклоњене/умањене последице незаконите, неправилне и непрофесионалне примене полицијских овлашћења према детету, коју је – поред Заштитника грађана – претходно утврдио и Сектор унутрашње контроле полиције (као интерни контролни механизам).

Приликом извештавања о деци и у емисијама у којима учествују деца, често се не водидовољно 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. Иако органи у чијој је надлежности надзор над радом средстава јавног информисања савесно спроводе поступак и изричу мере, они то чине само по пријавама. Остваривање и заштита права детета на приватност и права

[88] Подаци Министарства рада, запошљавања и социјалне политике.

детета на заштиту од излагања штетним садржајима захтева, међутим, веће ангажовање контролних механизама по службеној дужности.

Заштитник грађана је подржао иницијативу Коалиције за унапређење система обавезног издржавања са предлозима за побољшање положаја деце која не примају родитељско издржавање и подизање ефикасности постојећих механизам наплате. Достављајући иницијативу министарству Заштитник грађана је указао да су нужне измене у систему наплате родитељског издржавања како би се обезбедило ефикасно одређивање и наплата издржавања, при чему би исплата издржавања из државних средстава била мера последњег избора коју би пратили ефикасни механизми регресирања од несавесних дужника издржавања.[89]

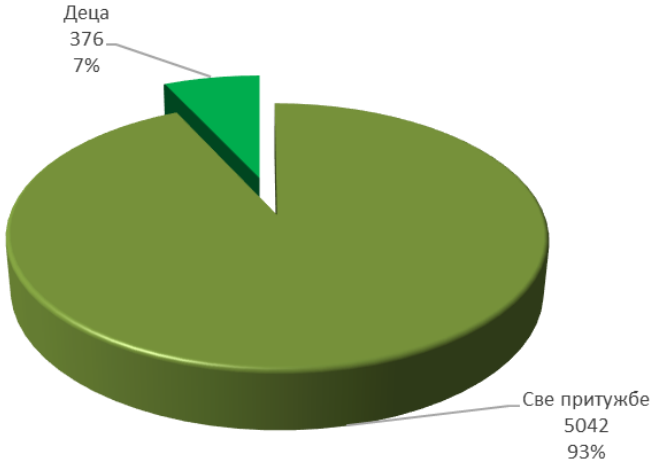
II ПРИТУЖБЕ

У области права детета Заштитник грађана је у 2013. години примио 371 притужбу, а по сопственој иницијативи истраживао 5 случајева. Поменута 371 притужба чини 7,47% од укупног броја притужби које је Заштитник грађана примио у 2013. години. Број притужби у овој години је смањен за 11,53% у односу на претходну годину.

Графикон 3 - Права детета - број примљених притужби у односу на 2012.

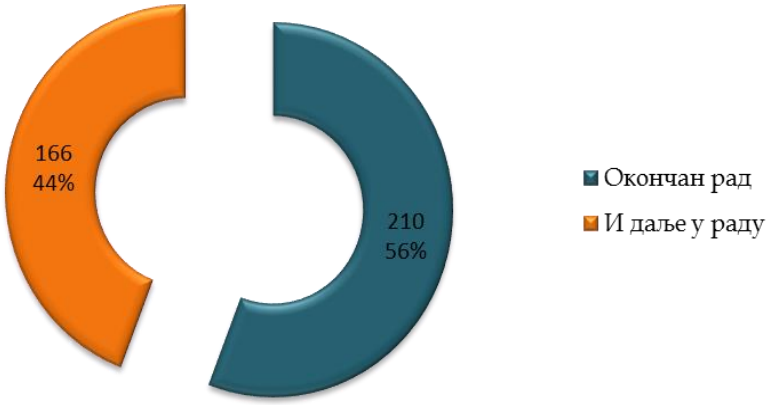
[89]Акт Заштитника грађана бр. 218-39/12 од 30.9.2013. год. (дел. бр. 27697).

Графикон 4 - Притужбе у области права детета у односу на све примљене притужбе у току 2013.



Заштитник грађана је у области права детета у 2013. години примио у рад укупно 376 предмета. Окончао је рад на 210 предмета из 2013. године, док је 166 и даље у раду.

Графикон 5 - Права детета – рад на предметима из 2013.



У 2013. години, Заштитник грађана је у области права детета окончао укупно 409 предмета, од којих је 210 из 2013. године, а остатак из ранијих година, што је приказано у табели 7.

Табела 9 - Права детета - начин на који је окончан рад на предметима из 2013. и ранијих година

Одбачене притужбе	152	**37,16%**
Неосноване притужбе	148	**36,19%**
Орган отклонио пропуст по сазнању да је покренут поступак контроле његовог рада (обустава поступка)	52	**12,71%**
Предмети обухваћени препорукама	22	**5,38%**
Мишљење	1	**0,24%**
Одустанак притужиоца	15	**3,67%**
Саопштење ЗГ[90]	19	**4,65%**
Укупно	409	**100 %**

[90] У случају „мала матура“ Заштитник грађана је оценио да је целисходно рад по примљеним притужбама окончати јавним саопштењем, будући да су учињени пропусти били познати широј јавности, а због природе пропуста није било могуће донети препоруке, јер би било која препорука довела до нових повреда права детета и последица по децу која су штету већ претрпела.

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 2013.

Ненадлежност ЗГ–упућен на надлежни орган	22	14,47%
Неблаговременост	7	4,61%
Преурањененост – посаветован о расположивим правним средствима	70	46,05%
Анонимност	2	1,32%
Неуредност	50	32,90%
Надлежност локалног омбудсмана	1	0,66%
Укупно:	**152**	**100%**

Веома значајан сегмент поступања Заштитника грађана по притужбама чини пружање саветодавне-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 табеле 3. у 60,53%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	152	100%
Ненадлежност - упућен на надлежни орган	22	14,47%
Преурањеност - посаветован о расположивим правним средствима	70	46,05%
Укупно: пружена саветодавно-правна помоћ	**92**	**60,53%**

Поступајући по притужбама из 2013. године и ранијих година, надлежним органима упућене су укупно 62 препоруке, које су се односиле на 22 предмета. До 31. 12. 2012. године 100% препорука је извршено од стране надлежних органа којима су упућене.

Табела12 - Права детета - поступање по препорукама из 2013.

Препоруке	број	проценат
Укупно	62	100
Извршене	62	100
Неизвршене	0	0
у року за извршење	0	0

У области права детета у 376 притужби евидентиране су 742 различите повреде права. Највећи број притужби указивао је на повреде посебних права у области права детета. Право на образовање као право из групе економских, социјалних и културних права појављује се више од 100 пута у поднетим притужбама.

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

Посебна правау области права детета	526	**70,89%**
Економскасоцијална икултурна права	150	**20,22%**
Грађанска и политичка права	35	**4,72%**
Право на добру управу	31	**4,18%**
Укупно	**742**	**100%**

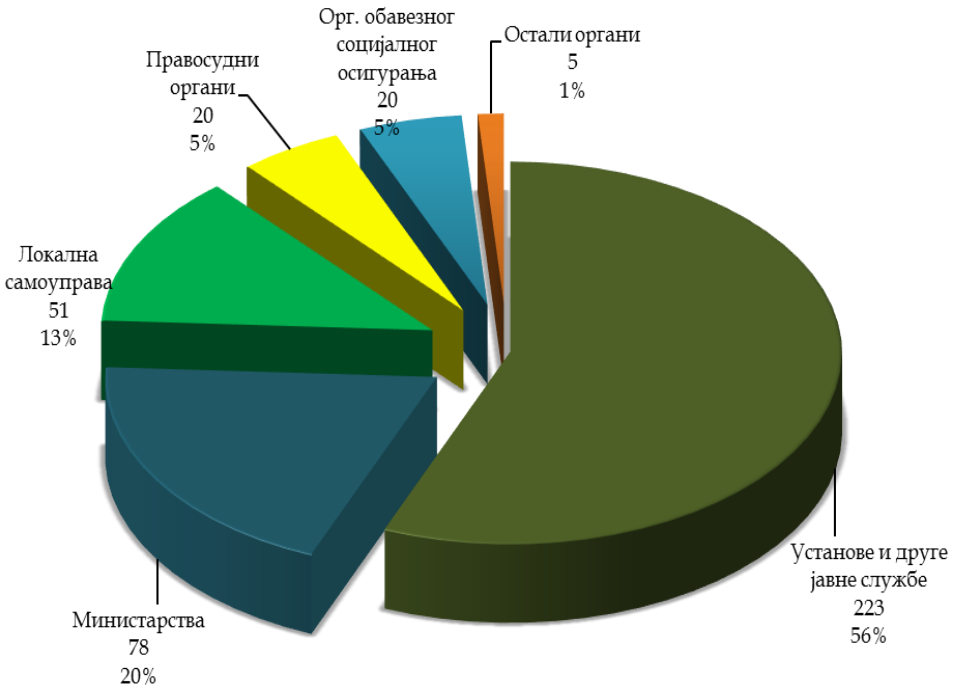
Табела 14. приказује структуру посебних права односу на 526 евидентираних повреда ових права.

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

Врста повређеног права	**Број**	**%**	**Врста повређеног права**	**Број**	**%**
Право на поштовање најбољих интереса детета	183	**34,79%**	Права детета у сукобу са законом	4	**0,76%**
Право на заштиту од насиља, злостављања и занемаривања	96	**18,25%**	Право детета на одржавање личних односа са породицом порекла и блиским особама	4	**0,76%**
Право на правилан развој детета	56	**10,65%**	Право детета на лични идентитет	3	**0,57%**
Право детета на одржавање личних односа са родитељем са којим не живи	43	**8,17%**	Право детета на здраво окружење	3	**0,57%**
Права детета са сметњама у развоју на квалитетан живот и посебну заштиту државе	42	**7,98%**	Право детета на заштиту од експлоатације	3	**0,57%**
Помоћ родитељима у остваривању родитељства	22	**4,18%**	Право детета на спајање породица	2	**0,38%**
Право детета на заједнички живот са родитељима	13	**2,47%**	Права детета при усвојењу	2	**0,38%**
Право детета на одговарајући животни стандард	11	**2,09%**	Право детета на очување личног идентитета	2	**0,38%**
Помоћ породици у остваривању права детета на одговарајући животни стандард	11	**2,09%**	Посебна заштита материнства	1	**0,19%**
Право на проверу начина збрињавања детета под надзором државе	10	**1,90%**	Забрана дискриминације детета због родитеља	1	**0,19%**
Право детета на изражавање сопственог мишљења	8	**1,52%**	Право детета на одмор и рекреацију	1	**0,19%**
Право на заштиту од родитељске отмице				5	**0,95%**

Графикон 6. приказује органе и организације на чији рад су се грађани најчешће притуживали.

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



Заштитник грађана је преко своје интернет странице намењене деци (www.pravadeteta.rs) примио 133 питања деце или одраслих забринутих за положај деце. Питања која су на овај начин постављана указивала су на 193 различите повреде права, и то на 66 повреда из области економских, социјалних и културних права од којих се највећи број (преко 50%) односио на проблеме образовања и васпитања и 127посебних права у области детета.

Табела15 – Најчешћа питања постављена на сајту www.pravadeteta.rs

Право на поштовање најбољих интереса детета	47	37,01%
Право на заштиту од насиља, злостављања и занемаривања	25	19,69%
Право детета на одговарајући животни стандард	11	8,66%
Права детета са сметњама у развоју на квалитетан живот и посебну заштиту државе	8	6,30%
Помоћ родитељима у остваривању родитељства	6	4,72%
Право на правилан развој детета	4	3,15%
Право детета на заједнички живот са родитељима	4	3,15%
Право детета на одржавање личних односа са родитељем са којим не живи	4	3,15%
Право детета на изражавање сопственог мишљења	4	3,15%
Остала права	14	11,02%
Укупно	**127**	100%

III ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Панел младих саветника

Панел младих саветника је саветодавно тело Заштитника грађана, које чини тридесеторо деце узраста 13 – 17 године из целе Србије, изабраних уз поштовање начела територијалне заступљености, родне равноправности и учешћа деце из осетљивих друштвених група. Активности у 2013. години Панел је спроводио у обновљеном

саставу: нових 12 чланица и чланова заменило је оне који из различитих разлога нису више могли да учествују у раду овог тела.

Чланице и чланови Панела младих саветника дебатовали су са децом и одраслима о примени физичког кажњавања и позитивном родитељству у васпитању и дисциплиновању деце. Овим дебатама, које су одржаване у десет школа у више градова,јавности је пружена могућност да се упозна не само са концептом позитивног родитељства и штетношћу физичког кажњавања већ и са ставовима деце и младих о телесним казнама и позитивним родитељским праксама, које је Панел младих саветника прикупио током прошлогодишњег вршњачког истраживања.

Ставове деце и младих о физичком кажњавању и позитивном родитељству Панел младих саветника је представио и на III конгресу Друштва за дечју и адолесцентну психијатрију и сродне струке Србије (ДЕАПС).

Друге активности[91]

Рад Заштитника грађана и његови закључци, ставови и препоруке у вези са остваривањем права детета, биле су предмет интересовања Одбора за права детета Народне скупштине, али и других одбора (Одбор за образовање, науку, технолошко развој и информатичко друштво, Одбор за рад, социјална питања, друштвену укљученост и смањење сиромаштва).

Преко интерактивног портала www.pravadeteta.rs, Заштитник грађана примио је 133 питања деце и одраслих. Број питања је повећан у односу на прошлу годину, а она се односе најчешће на питања у вези са проблемом образовања и васпитања ипосебним правима у области детета. Неки одговори Заштитника грађана, који су нарочито значајни или се односе на положај већег броја деце, објављени су на интернет страници www.pravadeteta.rs

IV КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Потребна је боља заштита деце жртава од секундарне трауматизације

Информације које су Заштитнику грађана дали Министарство рада, запошљавања и социјалне политике и основни и виши судови у Београду, Нишу, Новом Саду и Крушевцу су указале да у Србији постоји свега пет посебно опремљених и деци прилагођених просторија („скрин собе“) у оквиру система социјалне заштите, као и да мали број судова ове просторије користи када испитује децу жртве. Заштитник грађана је мишљењемуказао на посебно осетљив положај деце жртава кривичних дела и потребу да државни органи у највећој мери штите децу од секундарне виктимизације и трауматизације. Заштитник грађана је позвао судове и надлежне органе да у предузимању мера према деци жртвама у што већој мери користе већ постојеће ресурсе („скрин собе“ и техничка средства за пренос и бележење слике и звука) и доследно примењују законске одредбе о заштити детета жртве од додатне виктимизације и трауматизације, као и да предузимају мере у циљу обезбеђивања свим судовима доступних "скрин соба" и одговарајућих техничких средстава намењених узимању изјава деце жртава на начин који спречава дететову поновну трауматизацију.

Нико није овлашћен да тражи искључење ученика са сметњама у развоју из школе/одељења.

Заштитник грађана је примио притужбе више родитеља ученика једног одељења основне школе. Иако су се односиле на исте догађаје, притужбе су имале

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

супротстављене захтеве: једном притужбом подносиоци су тражили да се њиховом детету са сметњама у развоју омогући несметано школовање у школи и одељењу које похађа; преосталим притужбама подносиоци су захтевали да се ученик са сметњама у развоју искључи из те школе или макар одељења и пребаци у другу („специјалну“ или редовну) школу/одељење. Подносиоци ове групе притужби организовали су „бојкот наставе“ , односно донели су одлуку да њихова деца неће похађати наставу до удовољавања њиховом захтеву. Поступак који је Заштитник грађана водио, и у току кога је подносиоце и контролисане органе обавестио о свом ставу у вези са захтевима за искључивањем било ког ученика из школе, обустављен је након процене да је школа отклонила пропусте у раду. Паралелно са поступком Заштитника грађана, Министарство просвете, науке и технолошког развоја је школи пружало стручну подршку, а кроз стручно –педагошки и инспекцијски надзор ауторитативно затражило поштовање закона од стране свих учесника образовног процеса. Овим активностима и мерама Министарство је „бојкот наставе“ свело на појединачне случајеве.

Учешће детета у емисији чији садржај није примерен деци

Републичка радио-дифузна агенција је, током поступка контроле законитости и правилности рада који је покренуо Заштитник грађана, упозорио емитера – телевизију „Пинк“ на неопходност повећане уредничке пажње у циљу заштите интереса детета приликом емитовања програмских садржаја. Упозорење је изречено због тога што је ТВ „Пинк“ емитовала емисију „Гранд шоу“ у којој је дете ниског календарског узраста изводило песму чији је садржај непримерен узрасту детета и који садржи нескривене сексуалне алузије.

V ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Народна скупштина** треба да донесе Закон о потврђивању Факултативног протокола уз Конвенцију о правима детета о процедури подношења притужби Комитету за права детета, који је Србија потписала фебруара 2012. године.

2. **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.

3. **Министарство правде и државне управе** треба да настави и 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.

4. **Народна скупштина и Влада** треба да обезбеде успостављање механизма истраживања случајева тзв. „несталих беба" у складу са пресудом Европског суда за људска права.

5. **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.

6. **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.

7. **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 интер-ресорних комисија.

8. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да 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.

9. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да, уважавајући примедбе стручне јавности, припреми нови законски текст који уређује области одобравања, издавања и набавке уџбеника и других наставних средстава.

10. **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).

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

12. **Републичка радио-дифузна агенција и Министарство културе и информисања** треба да интензивирају своје надзорне активности, укључујући и поступање по службеној дужности, у случајевима кршења права детета у средствима јавног информисања, а према одговорним медијима изричу одговарајуће мере.

13. **Министарство омладине и спорта**треба да измени и допуни Закон о спорту и уреди област уговарања између спортских клубова/организација и малолетних спортиста.

14. **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.

15. **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. Постигнућа државе

1.1. Грађани без сталне адресе (у великој мери ромске националности) добили су у прописима и пракси могућност да добију административну адресу на адреси центра за социјални рад или установе у којој су трајно смештени, што им омогућава поштовање обавезе и остваривање права да поседују лична документа, а посредно и низа других права.

1.2. Влада је крајем године усвојила Предлог измена и допуна Закона о националним саветима националних мањина.

1.3. Успешно се остварује право грађана на упис личног имена према језику и писму националне мањине, у матичне књиге и јавне исправе.

2. Резултати рада Заштитника грађана

2.1. Заштитник грађана је покренуо иницијативу, спровео низ посредничких активности и дао Мишљење[92], након чега су Министарство унутрашњих послова и Министарство рада, запошљавања и социјалне политике донели упутства о начину поступања полицијских станица и центара за социјални рад по захтевима грађана запријаву пребивалишта на адреси центра за социјални рад или установе у којој су трајно смештени. Тако је, двадесет месеци након усвајања Закона о пребивалишту и боравишту грађана[93], уређен и успостављенефикасан поступак пријаве пребивалишта на адреси центра за социјални рад лица које пребивалиште не може да пријави ни по ком другом законом утврђеном основу. Највећи број тих лица је ромске националности и живе у нелегалним насељима).

2.2. Заштитник грађана је израдио и Народној скупштини предао посебан Извештај о спровођењу Стратегије за унапређење положаја Рома.

2.3. Упућено је Мишљење[94] Министарству правде и државне управе да предузме све мере из своје надлежности како би се грађанима бошњачке националности омогућило да у управном и судском и поступку пред надлежним органом употребљавају свој језик и писмо, у складу са законом.

2.4. Заштитник грађана је дао Мишљење[95] надлежним органима о потреби да се установе и развију други програми социјалног становања за најугроженије грађане у Србији.

2.5. Заштитник грађана је Народној скупштини упутио Предлог закона о изменама Закона о ванпарничном поступку, којим се обезбеђује да орган управе надлежан за вођење поступка за стицање држављанства (Министарство унутрашњих послова) буде везан одлуком суда којом се утврђује чињеница рођења.

2.6. Заштитник грађана је у 2013. години у овој области примио 209 притужби. У истом периоду окончао је рад на укупно 409 предмета, примљених у 2013. и ранијих година. Утврдио је укупно 66 различитих повреда права. У циљу отклањања пропуста упутио је 17 препорука, од којих је извршено 6 (35,29%). У истом периоду упућена су три (3) мишљења, а у 29 случајева (10.25%), поступци су обустављени, јер су органи

---

[92] Доступно на: http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr/podaci/dokumenta/-/588-zatitnik-graana-uputio-miljenje-ministarstvu-unutranjih-poslova-i-ministarstvu-rada-zapoljavanja-i-socijalne-politike.

[93] „Службени гласник РС“ број 87/11.

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

[95] Доступно на: http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr/podaci/dokumenta/-/589-nadleni-organi-da-preduzmu-sve-mere-kako-bi-se-obezbedili-uslovi-za-stanovanje-u-zatienim-uslovima-za-najugroenije-graane.

отклонили пропуст по сазнању да је Заштитник грађана покренуо поступак контроле њиховог рада.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. У Републици Србији није у потпуности обезбеђена равноправна службена употреба језика и писама националних мањина.

3.2. Органи власти не извршавају увек обавезу употребе српског језика и ћириличног писма.

3.3. Није постигнуто потпуно остваривање законом признатих права националних савета националних мањина, јер се Закон о националним саветима националних мањина не примењује доследно.

3.4. Роми се и даље налазе у неповољном друштвено-економском положају, јер нису успостављени потпун нормативни основ и практични механизми њихове интеграције.

3.5. Нису до краја развијени механизми социјалног становања и други одговарајући програме за стамбено збрињавање најугроженијих група становништва.

3.6. Орган управе надлежан за вођење поступка за стицање држављанства и даље је изузет од начела обавезне примене судских одлука, те одлука суда о времену и месту рођења грађанина може, супротно изричитој одредби Устава Републике Србије, да буде предмет преиспитивања од стране органа управе.

4. Најзначајнијепрепоруке, 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 2012. годину:

- да се изменама и допунама Закона о националним саветима националних мањина, отклоне сви недостаци и проблеми који су испољени током досадашње примене Закона;
- да се обезбеди доследна службена употреба ћириличког писма и равноправна службена употреба језика и писама националних мањина;
- да се припадницима националних мањина, чије је седиште националног савета у централној Србији, обезбеди, у највећој могућој мери, заштита и остваривање права од значаја за очување етно – културног идентитета, на нивоу који остварују националне мањине у АП Војводини.

4.2. Нису извршене Препоруке Заштитника грађана у вези са службеном употребом језика и писама националних мањина.

4.3. Нису извршене Препоруке Заштитника грађана у вези са службеном употребом српског језика и ћириличког писма.

4.4. Надлежни органи нису до краја извештајног периода изнели свој став у вези са Мишљењем о потреби развијањадругих програма социјалног становања и, нису обавестили Заштитника грађана о евентуално планираним или предузетим мерама.

4.5. Народна скупштина није разматрала Предлог закона о изменама Закона о ванпарничном поступку.

5. Образложење

Већ прве године примене Закона о националним саветима националних мањина[96], приликом спровођења избора у 2010. години, Заштитник грађана је утврдио недостатке Закона и њихове штетне последице на остваривање права грађана. Ради њиховог отклањања упутио јеПрепоруке[97] којима је затражио да се приступи изменама и допунама Закона. У скупштинској процедури је Предлог закона о измена и допуна Закона којим су извршене Препоруке и унапређене одредбе које уређују поступак уписа грађана у посебан бирачки списак, заштиту личних података и одржавање конститутивне седнице. С обзиром на то да се избори за националне савете националних мањина одржавају у 2014. години, то јесте од значаја. Ипак, Министарство правде и државне управе није приступило изменама свих чланова Закона који су у досадашњој примени показали своје недостатке и проузроковали проблеме, с образложењем да је пред Уставним судом поступак оцене уставности појединих одредби Закона.

У поступку по притужбама Националних савета албанске и бошњачке националне мањине, Заштитник грађана је утврдио да се након четири године од доношења Закона не спроводи одредбачлана 115. став 5. Том одредбом утврђено је на који начин јединице локалне самоуправе учествују у финансирању делатности националних савета. На основу обавештења Канцеларије за људска и мањинска права, које је достављено у току ових поступака, од 51 локалне самоуправе у којима су испуњени законом прописани услови, у 2012. години само 16 је поступило у складу са законом и својим буџетима одредило средства за финансирање делатности националних савета. Наведени случај, и сви уочени проблеми примене Закона на које јеу претходним Годишњим извештајима и у јавности Заштитник грађана указивао, јесу разлози да се поједина законска решења унапреде. Није јасно дефинисана правна природа, улога и функције националних савета. Национални савети не врше надлежности у пуном капацитету, а постављени концепт не гарантује остваривање Уставом гарантованог права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма. Закон се не спроводи доследно, поједине одредбе се уопште не примењују. Омогућен је превелик утицај политичких партија на избор и одлуке националних савета, а одлуке локалних самоуправа у примени закона зависе од политичке воље већине или других интереса, иако примена закона не сме да подлеже политичкој или другој вољи.

Због одлагања измена Закона о службеној употреби језика и писама[98], и даље није обезбеђен механизам за обавезно увођење језика националне мањине у службену употребу у јединицама локалне самоуправе, када су испуњени законом прописани услови. Општина Врбас није Статутом увела у службену употребу црногорски језик, иако према резултатима последњег пописа 17,5% грађана општине су црногорске националности. Број притужби и у 2013, којима је затражена заштита права на службену употребу језика и писама, указује на то да су и даље присутни проблеми у вези са доследном применом ћириличког писма и законом признатих права на равноправну службену употребу мањинских језика и писама.

Недостатак преводилаца за босански језик припадницима бошњачке националне мањине онемогућава да у поступцима пред државним органима грађани употребљавају свој језик и писмо, што истовремено поједини грађани, као странке у поступку, користе да би избегли или одложили примену појединих прописа који би за њих, у одређеним околностима, били неповољни.

[96] „Службени гласник РС“ број 72/09.
[97] Препорука бр. 16-1725/10 од 6. децембра 2012, доступно на: http://www.ombudsman.pravamanjina.rs.
[98] „Службени гласник РС", број 30/10.

Доследна примена ћириличког писма у раду државних органа није обезбеђена, тако да је и даље могуће да се решења и одлуке органа управе израђују на латиничном писму, да су поједине локалне самоуправе неправилно Статутом увеле у службену употребу српски језик, ћириличко и латинично писмо, чиме су их незаконито изједначили, те да су Интернет стране значајног броја органа управе само на латиничном писму.

Примљене притужбе Националних савета албанске и мађарске националне мањине показују да, у недостатку ефикасног надзора, финансијских и кадровских капацитета, припадницима националних мањина и даље није увек обезбеђено да у управним поступцима пред надлежним органима локалне самоуправе користе свој језик и писмо, који је у службеној употреби. Отворено је и питање службене употребе језика и писма националних мањина у прописаним обрасцима и приликом исписивања јавних натписа, саобраћајне и туристичке сигнализације.

Положај Рома је и даље веома тежак и до сада постигнути резултати нису отклонили препреке за њихову друштвено-економску интеграцију, јер није створен потпун нормативни основ за спровођење дугорочних мера смањивања сиромаштва и остваривања суштинске једнакости грађана ромске националности. Заштитник грађана је својим Извештајем о спровођењу Стратегије за унапређење положаја Рома, дао преглед постигнутих резултата али и указао на разлоге због којих нису испуњени сви циљеви Стратегије и акционих планова. Саставни део Извештаја чине препоруке шта је потребно да се предузме како би се стање и друштвено – економски положај Рома, унапредио, посебно у областима запошљавања и становања.

Афирмативне мере о којима се говори у члану21. Устава Републике Србије[99] нису у довољној мери разрађене и нису предузимане као средство за превазилажење изузетног неповољног друштвено-економског положаја Рома, које су узрок њихове суштинске неравноправности. Основни разлози због чега усвојене мере инклузије нису остварене су лоше управљање спровођењем Стратегије; недостатак управног тела задуженог и одговорног за спровођење, планирање, надзирање и кориговање усвојених мера и активности; слабости акционих планова, који прате Стратегију, којима нису предвиђене конкретне обавезе органа локалних самоуправа у вези са применом конкретних мера и активности; неусклађена временска реализација краткорочних и дугорочних циљева; неискоришћеност постојећих капацитета у органима јавне власти и установама које пружају јавне услуге да се старају о остваривању права грађана ромске националности.

Усвајањем предложене измене Закона о ванпарничном поступку постигло би се поштовање основних Уставних принципа, према којима је правни поредак Републике Србије јединствен, а судске одлуке обавезне за све и не могу бити предмет вансудске контроле.

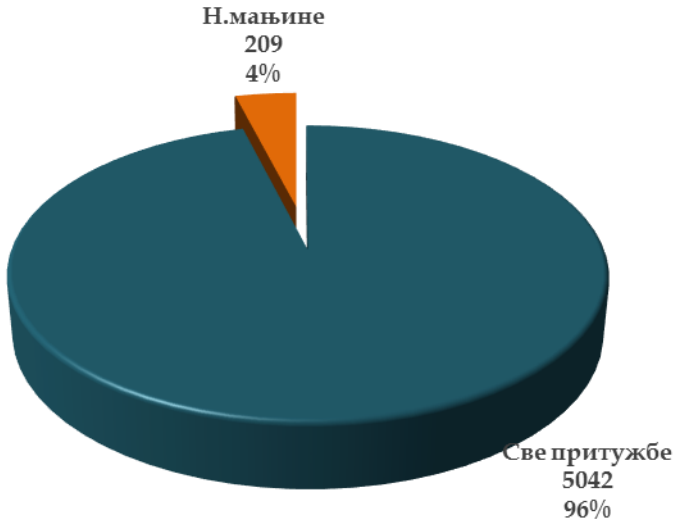
[99] „Службени гласник РС“ број 98/06.

II ПРИТУЖБЕ

У области права националних мањина, Заштитник грађана је примио 209 притужби, а по сопственој иницијативи истраживао је 3 случаја.Поменутих 206 притужби чини 4,15% од укупног броја притужби које је Заштитник грађана примио у 2013. години. Број притужби у овој години смањен је за 42,58% у односу на претходну.

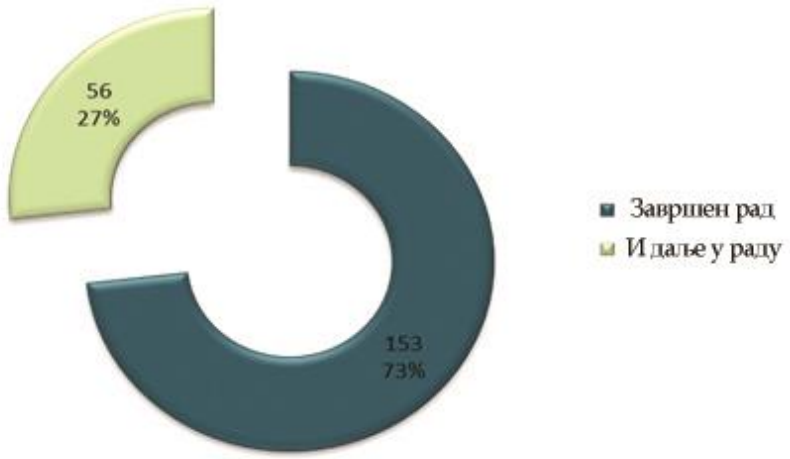
Графикон 7 - Права националних мањина – број примљених притужби у односу на 2012. годину

Графикон 8 - Притужбе у области права националних мањина у односу на све притужбе примљене 2013.



Заштитник грађана је у области права националних мањина у 2013. години примио у рад укупно 209 предмета. Окончао је рад на 153 предмета из 2013. године, док је 56и даље у процедури.

Графикон 9 – Права националних мањина – рад на предметима из 2013.



У 2013. години Заштитник грађана је укупно окончао 283 предмета, од којих је 153 из 2013. године, а остатак из ранијих година.

Табела 16 – Права националних мањина – начин на који је окончан рад на предметима из 2013. и ранијих година

Неосноване притужбе	149	52,65%
Одбачене притужбе	64	22,61%
Предмети обухваћени препорукама	30	10,60%
Орган отклонио пропуст по сазнању да је покренут поступак контроле његовог рада (обустава поступка)	29	10,25%
Мишљење	7	2,47%
Одустанак притужилаца	4	1,41%
Укупно	**283**	

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 17 – Права националних мањина – разлози за одбачај притужбе у 2013.

Ненадлежност ЗГ-упућен на надлежни орган	35	54,69%
Преурањена-посаветован о расположивим правним средствима	11	17,19%
Неуредна притужба	11	17,19%
Неблаговремена притужба	4	6,25%
Анониман притужилац	2	3,13%
Неовлашћени подносилац	1	1,55%
Укупно:	**64**	**100%**

Веома значајан сегмент поступања Заштитника грађана по притужбама чини пружање саветодавне-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 табеле 2. у **71,88%** одбачених притужби Заштитник грађана је грађанима пружио саветодавно-правну помоћ у остваривању њихових права пред надлежним органима.

Табела 18 - Права националних мањина - пружена саветодавно-правна помоћ

	број	проценат
Одбачене притужбе	64	100%
Ненадлежност - упућен на надлежни орган	35	54,69%
Преурањеност - посаветован о расположивим правним средствима	11	17,19%
Укупно: пружена саветодавно-правна помоћ	**64**	**71,88%**

Поступајући према притужбама из 2013. године и ранијих година, надлежним органима упућено је укупно 17 препорука, које су се односиле на 30 предмета. До 31. 12. 2012. године надлежни органи извршили су само шест препорука, док су остале још увек у року за поступање.

Табела 19 – Права националних мањина – поступање по препорукама из 2013.

Препоруке	број	проценат
Укупно	17	100
Извршене	6	35
Неизвршене	11	65
У року за извршење	0	0

У ресорукоји се бави у заштитом права припадника националних мањина у 209 притужби евидентирано је 317 различитих повреда права. Највећи број притужби указивао је на повреде посебних права припадника националних мањина. Такође је у притужбама указивано на бројне повреде из домена добре управе као што су ћутање администрације и са тим у вези повреда права на добијање одлуке у законском року.

Табела 20 – Права националних мањина – повреде права на која су указивали притужиоци

Посебна права у области припадника националних мањина	161	50,79%
Грађанска и политичка	70	22,08%
Право на добру управу	50	15,77%
Економска социјалнакултурна	36	11,36%
Укупно	**317**	

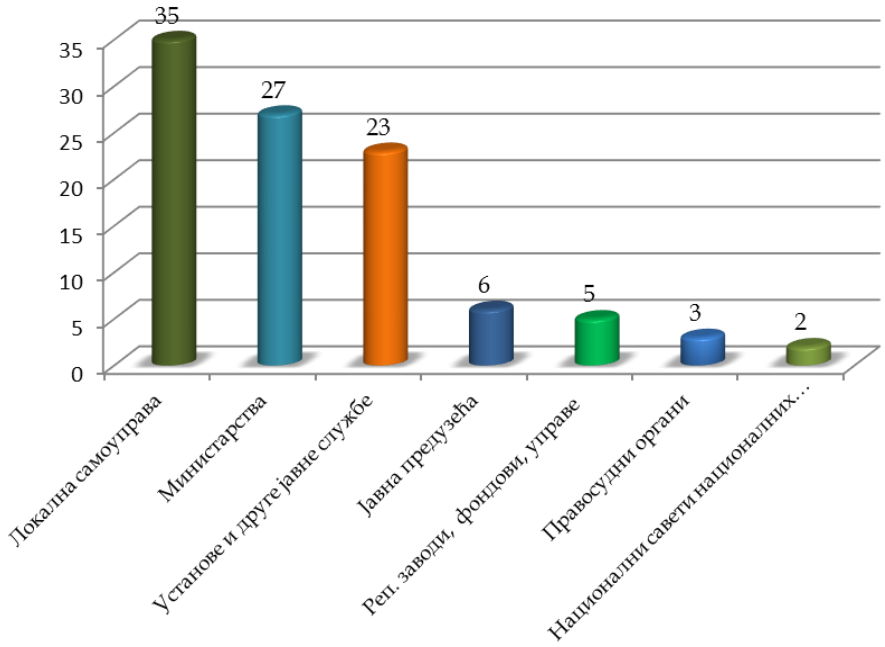
Табела 6. приказује структуру посебних права односу на 161 евидентирану повреду ових права.

Табела 21 – Повреде посебних права припадника националних мањина, њихов број и проценат

Врста повређеног права	Број	%
Посебна права Рома	85	52,80%
Забрана дискриминације на националној основи	14	8,70%
Право на службену употребу језика и писма националних мањина	12	7,45%
Право на остваривање надлежности НСНМ	11	6,83%
Право на образовање на матерњем језику	6	3,73%
Право на информисање на матерњем језику	4	2,48%
Правно невидљива лица	4	2,48%
Равноправност у вођењу јавних послова	2	1,24%
Право на културно стваралаштво на матерњем језику	1	0,62%
Право на непосредне изборе националних савета националних мањина	1	0,62%
Забрана насилне асимилације	1	0,62%
Укупно	**161**	

Органи на које су у највећем броју указивале притужбе евидентиране у области права припадника националних мањина су министарстваУ чијој су надлежностипослови људских и мањинских права, државне управе, унутрашњих послова, рада и социјалне политике. У оквиру установа највећи број притужби односио се на установе у области социјалне заштите.

Графикон 10 – Органи и организације на чији рад су се грађани најчешће притуживали у области права националних мањина



III ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ[100]

Организован је непосредни пријем притужби грађана у локаним самоуправама и ромским насељима у Београду, Бујановцу, Врању, Зрењанину, Лесковцу, Нишу, Новом Саду, Новом Пазару, Пријепољу, Прибоју. Заштитник грађана је наставио са редовним састанцима са представницима националних савета албанске, бошњачке, буњевачке, мађарске, немачке, словачке, хрватске, ромске националне мањине.

У сарадњи са Београдским центром за људска права, Комитетом правника за људска права (ЈУКОМ) и Праксисом, Заштитник грађана је у већем броју градова и општина организовао разговоре са представницима локалних власти, невладиним организацијама и грађанима, посвећене остваривању препоруку Заштитника грађана у локалним заједницама које се односе на заштиту и остваривање права националних мањина и на социјално-економска прва Рома.

Успешна сарадња настављена је са Високим комесаријатом за избеглице Уједињених нација (УНХЦР) и Министарством правде и државне управе на даљем решавању проблема „правно невидљивих лица“, односно лица која нису уписана у матичне књиге рођених.

Редовна сарадња са невладиним организацијама је настављена, посебно са организацијама цивилног друштва Праксис, ЈУКОМ, Београдски центар за људска права и Центар за истраживање етницитета које су пратиле спровођење препорука Заштитника грађана усмерених на заштиту права националних мањина и другихрањивих група.

IV КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Потребно је обезбедити доследну примену закона

Поступајући по притужбама Националних савета албанске и бошњачке националне мањине, Заштитник грађана је утврдио да општине Прешево, Прибој, Пријепоље, Сјеница и град Нови Пазар, четири године након доношења Закона о националним саветима националних мањина, нису поступиле у складу са одредбом члана 115. став 5. Закона,и поред тога што су испуњени прописани услови.

Овом одредбом је утврђена обавеза јединица локалне самоуправе да учествују у финансирању рада националних савета националних мањина који представљају националне мањине које у становништву јединице локалне самоуправе достижу најмање 10% од укупног становништва или националних мањина чији је језик у службеној употреби на територији јединице локалне самоуправе. Ради отклањања пропуста, Заштитник грађана је наведеним локалним самоуправама упутио препоруке, које суспровеле самоопштине Прибој и Сјеница.

Најугроженије групе становништва су суочене са проблемом измирења трошкова становања у социјалним становима

Заштитнику грађана се притужбама обратило 48 породица, закупаца „социјалних“станова у насељу Камендин у градској општини Земун, због тога што су им отказани уговори о закупу станова, јер нису били у могућности да редовно плаћају комуналне и друге услуге и закупнину. На основу притужби дошло се до сазнања да се ради се о социјално угроженим породицама, лицима са утврђеним инвалидитетом, избеглицама и Ромима, да се неке породице издржавају од инвалидске пензије или

[100] Међународне активности Заштитника грађана у области права националних мањина видети у делу овог Извештаја под називом „Међународна сарадња и пројекти“.

новчане социјалне помоћи, односно да се приликом закључивања уговора могло претпоставити да неће бити у могућности да измирују трошкове закупа и комуналне трошкове, ни по повлашћеној цени.

Надлежни органи којима је упућено Мишљење о потреби развијања других програма социјалног становања, до краја извештајног периода, нису Заштитнику грађана изнели свој став или доставилиинформацију о евентуално планираним или предузетим мерама, односно о разлозима неприхватања предложених мера.

V ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство правде и државне управе** треба да предложи Влади измене и допуне Закона о службеној употреби језика и писама.

2. **Министарство правде и државне управе** треба да предложи Влади измене и допуне свих осталих одредби Закона о националним саветима националних мањина чија примена је у пракси показала недостатке.

3. **Народна скупштина** треба да размотри посебан Извештај о спровођењу Стратегије за унапређење положаја Ромаи усвоји закључак којим обавезује Владу да предлагањем и доношењем одговарајућих прописа и другим одговарајућим мерама, приступи остваривању циљева утврђених Стратегијом и поступању по препорукама Заштитника грађана, које су саставни део Извештаја.

2.3. РОДНА РАВНОПРАВНОСТ И ПРАВА ЛГБТ ОСОБА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Постигнућа државе

1.1. Донет је Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици.[101]

1.2. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о раду.[102]

1.3. Донет је Закон о остваривању права на здравствену заштиту деце, трудница и породиља.[103]

1.4. Донет је Посебан протокол о поступању полицијских службеника у случајевима насиља над женама у породици и у партнерским односнима.[104]

1.5. Донет је Посебан протокол о поступању центара за социјални рад - органа старатељства у случајевима насиља у породици и женама у партнерским односима.[105]

1.6. Донет је Посебни протокол за правосуђе у случајевима насиља над женама у породици и партнерским односима.[106]

---

[101] „Службени гласник РС“- Међународни уговори“, број 12/13.
[102] „Службени гласник РС“, број 32/13.
[103] „Службени гласник РС“, број 104/13.
[104] Доступно на: http://www.ombudsman.rodnaravnopravnost.rs/attachments/037_MUP%20Protokol%202013.pdf.
[105] Доступно на:, http://minrzs.gov.rs/doc/porodica/nasilje/Posebni%20protokol%20MRZSP%20nasilje%20u%20porodici.pdf.
[106] Доступно на: http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/54/pozitivno-zakonodavstvo.php

2. Резултати рада Заштитника грађана

2.1. У складу са предлогом Заштитника грађана из Годишњег извештаја за 2012. годину[107], потврђенаје Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици.

2.2. Поступајући по препоруци Заштитника грађана[108] Министарство унутрашњих послова и Министарство рада, запошљавања и социјалне политике донели су посебне секторске протоколе о поступању у случајевима насиља над женама у породици и партнерским односима.

2.3. Након упозорења Заштитника грађана на последице пропуштања државе да Комитету УН за укидање свих облика дискриминације жена представи Обједињени други и трећи периодични извештај о примени Конвенције Уједињених нација о елиминацији свих облика дискриминације жена, Република Србија је ове извештаје представила на 55. заседању Комитета јула 2013. године.

2.4. Министарство рада, запошљавања и социјалне политике се – поступајући по препоруци Заштитника грађана[109]– обавезало да ће свим градским/општинским управама упутити упутства за поступање у случају да послодавац избегава да изврши законску обавезу исплате накнаде зараде за време породиљског одсуства и одсуства са рада ради неге детета и посебне неге детета.

2.5. Заштитник грађана је у 2013. години у овој области примио 147 притужби. У истом периоду окончао је рад на укупно 175 предмета, примљених у 2013. и ранијих година. Утврдио је укупно 24 различите повреде права. У циљу отклањања пропуста упутио је 35 препорука, од којих је извршено 26 (74,29%). У истом периоду у 13 случајева (7,43%), поступци су обустављени, јер су органи отклонили пропуст по сазнању да је Заштитник грађана покренуо поступак контроле њиховог рада.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Није обезбеђена доследна примена међународних докумената, закона и подзаконских аката у циљу заштите жена од породичног и партнерског насиља.

3.2. Права грађана другачије сексуалне оријентације и родног идентитета, а нарочито Уставом гарантовано право на слободу окупљања, нисузаштићена, због чега по трећи пут у последње четири године није одржана Парада поноса.

3.3. У Закону о основама система образовања и васпитања у Републици Србији[110] не постоји експлицитна забрана дискриминације на основу сексуалне оријентације и родног идентитета.

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

---

[107] Годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину, стр. 87.

[108] Мишљење са препорукама Заштитника грађана 13 – 4174 / 12 од 11. децембра 2012. године, доступно на:
http://www.ombudsman.rodnaravnopravnost.rs/attachments/022_Microsoft%20Word%20-%20Miš%20%20sa%20preporukama-uz%20saglasnost%20za%20potpis.pdf.

[109] Препорука Заштитника грађана 13 – 632 / 12 од 13. маја 2013. године,доступно на:
http://www.ombudsman.rodnaravnopravnost.rs/attachments/046_2840_Preporuka%20Ministarstvu%20rada.doc.

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

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

3.6. Женама у ситуацији актуелног породичног насиља (насиља које је у току) није увек обезбеђен прихват (сигурне куће, прихватилишта и друго).

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

3.8. 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.

3.9. Статистичке податке о родно заснованом насиљу води више институција и органа на различите начине због чега подаци нису упоредиви.

3.10. Државни и други органи, организације и установе које се баве заштитом жена од насиља и унапређењем положаја жена жртава партнерског, односно породичногнасиља, нису обезбедили стално унапређивање знања запослених у овој области.

3.11. Женама са инвалидитетом недовољно су доступни гинеколошки прегледи, јер већина здравствених установа не располаже гинеколошким столовима прилагођеним пацијенткињама са инвалидитетом.

4. Најзначајнијепрепоруке, 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 2012. годину:

- да Министарство просвете, науке и технолошког развоја допуни Закон о основама система образовања и васпитања у Републици Србији тако што ће унети одредбу о експлицитној забрани дискриминације на основу сексуалне оријентације;
- 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 се на прихватљив, али стручан начин обрадити сва важна питања која се односе на права ЛГБТ популације;
- да Управа за родну равноправност Министарства рада, запошљавања и социјалне политике континуирано спроводи надзор над применом родне равноправности и политика једнаких могућности у јединицама локалне самоуправе односно државних органа на републичком нивоу;
- да Министарство правде и државне управе и Републички секретаријат за законодавство предложе мере за увођење родно осетљивог језика у рад државних органа, укључујући писање закона и других аката;
- да јединице локалне самоуправе успоставе механизме за родну равноправност и да се предузимају мере за спровођење и праћење примене Закона о равноправности полова на локалном нивоу;
- да се доношењем нових или изменама и допунама постојећих закона унапреди заштита права трансродних/трансполних особа.

4.2. Министарство правде и државне управе није усвојило Иницијативу за измену Кривичног законика у области кривично-правне заштите жртава породичног насиља и сексуалног злостављања[111] коју је Заштитник грађана упутио 2011. године и поновио 2012. године.

5. Образложење

Народна скупштина потврдила је Конвенцију Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици, што је био један од предлога Заштитника грађана за побољшање положаја грађана у односу на органе власти у Годишњем извештају за2012 годину. Потврђивањем ове Конвенције, Република Србија се обавезала да усклади кривично законодавство са овим међународним документом, на шта је и Заштитник грађана указао у Иницијативи за измене и допуне Кривичног законика у области кривично-правне заштите жртава породичног насиља и сексуалног злостављања. Предложено је поновно увођење кривичног дела сексуално узнемиравање, промена дефиниције кривичних дела силовања и обљубе, увођење кривичног дела прогањања, нових мера безбедности и посебних мера заштите жртава.

Изменама и допунама Закона о раду, радни однос на одређено време запослене труднице и породиље продужава се за време трудноће, породиљског одсуства и одсуства са рада ради неге и посебне неге детета. Отказ уговора о раду је ништав ако су на дан отказа послодавцу биле познате ове околности, а уведена је дужност послодавца да запосленој жени, уколико се врати на рад пре истека годину дана од рођења детета, обезбеди више дневних пауза како би могла да доји своје дете.

Поступајући по Мишљењу Заштитника грађана са препорукама, Министарство унутрашњих послова, Министарство рада, запошљавања и социјалне политике и Министарство правде и државне управе донели су посебне секторске протоколе о поступању у случајевима насиља над женама у породици и у партнерским односнима. Посебни протоколи детаљније су прописали интерне поступке унутар сваког појединог система, 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.

Заштитник грађана препоручио је надлежним министарствима да обезбеде систематско обучавање запослених за примену протокола и друге стручне и техничке услове за њихову примену, као и да подстичу склапање споразума о сарадњи на локалном нивоу између установа и других организација чија је сарадња неопходна за ефикасно остваривање и спровођење заштите жртава насиља.

Доношењем Закона о остваривању права на здравствену заштиту деце, трудница и породиља,жене у посебно осетљивом периоду трудноће и раног материнства више не сносе последице пропуста државе и њених органа и несавесности обвезника доприноса за обавезно здравствено осигурање.

Заштитник грађана је, након сазнања да је Министарство спољних послова отказало одбрану Обједињеног другог и трећег периодичног извештаја Републике Србије о примени Конвенције УН о елиминацији свих облика дискриминације жена у 2012. години, изразио забринутост и упозорио на неопходност да Влада и ресорна министарстава предузму све неопходне мере како би извештаји државе били

[111] Иницијатива је упућена Министарству правде и државне управе 13. 10. 2011. и 19. 11. 2011. године,доступно на:
http://www.ombudsman.rodnaravnopravnost.rs/attachments/018_Tekst%20inicijative.pdf.

представљени. Делегација Републике Србије је на 55. заседању Комитета за елиминацију свих облика дискриминације жена, представила свој Извештај, након чега је Комитет усвојио Закључна запажања.

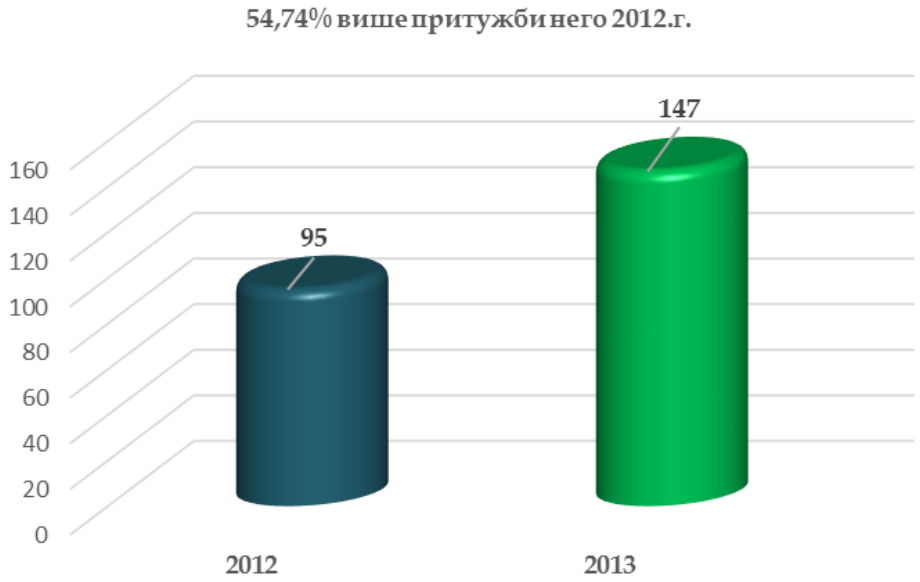
У Закључним запажањима Комитет за елиминацију свих облика дискриминације жена констатовао је да је већина притужби које је примио Заштитник грађана у погледу дискриминације по основу пола одбачена због неоснованости. Заштитник грађана је оценио неопходним да упути писмо председавајућој Комитета и појасни начин рада, при чему је посебно указано да у већини притужби Стручна служба Заштитника грађана није установила да су притужбе неосноване, већ да претходно нису исцрпљена сви расположиви правни лекови.

Заштитник грађана упутио је Министарству рада, запошљавања и социјалне политике препоруке да пропише поступање органа јединица локалне самоуправе за случај да послодавац избегава или није у могућности да извршава своју законску обавезу уплате накнаде зарадеза време породиљског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са раде ради посебне неге детета. Препоручено је да Министарство наложи општинским и градским управама и Инспекторату за рад да доказе о чињеницама прибављају по службеној дужности, а да Инспекторат о подацима до којих дође у инспекцијском надзору обавести друге органе ради предузимања мера из њихове надлежности. Министарство се обавезало да ће по препорукама поступити и овим органима доставити одговарајућа упутства.

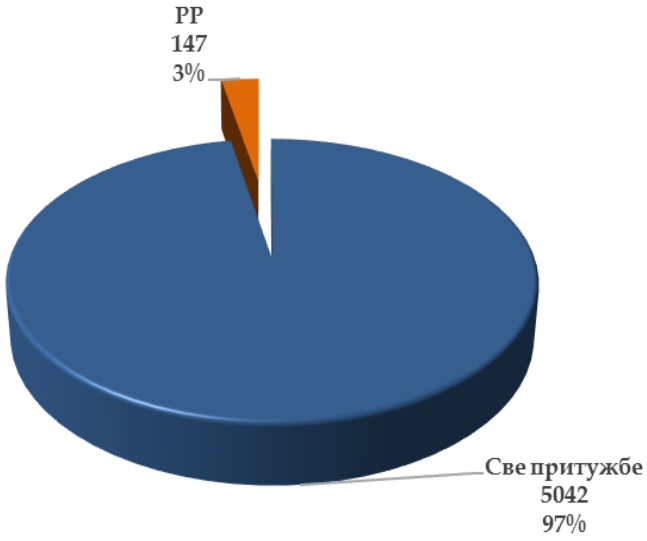
II ПРИТУЖБЕ

У области родне равноправности, Заштитник грађана је примио 141 притужбу, а по сопственој иницијативи истраживао је 6 случајева. Поменута 141 притужба чини 3% од укупног броја притужби које је Заштитник грађана примио у 2013. години. Број притужби у овој години већи је за око 55% у односу на претходну.

Графикон 11– Родна равноправност – број примљених притужби у односу на 2012.



Графикон 12 – Притужбе у области родне равноправности у односу на све примљене притужбе



Заштитник грађана је у области родне равноправности у 2013. години примио у рад укупно 147 предмета. Окончао је рад на 90 предмета из 2013. године, док је 57 и даље у процедури.

Графикон 13 – Родна равноправност – рад на предметима из 2013.

У 2013. години, Заштитник грађана је укупно окончао 175 предмета, од којих је 90 из 2013. године, а остатак из ранијих година.

Табела 22 – Родна равноправност – начин на који је окончан рад на предметима из 2013. и ранијих година

Одбачене притужбе	58	**33,14%**
Неосноване притужбе	77	**44,00%**
Одустанак притужилаца	16	**9,14%**
Орган отклонио пропуст по сазнању да је покренут поступак контроле његовог рада (обустава поступка)	13	**7,43%**
Предмети обухваћени препорукама	11	**6,29%**
Укупно	**175**	**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 23 - Родна равноправност - разлози за одбачај притужбе у 2013.

Преурањеност - посаветован о расположивим правним средствима	27	46,55%
Ненадлежност - упућен на надлежни орган	15	25,86%
Неуредност	11	18,97%
Неовлашћени подносилац	4	6,90%
Надлежност локалног омбудсмана	1	1,72%
Укупно:	**58**	**100%**

Веома значајан сегмент поступања Заштитника грађана по притужбама чини пружање саветодавне-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 табеле 3. у **72,41%** одбачених притужби, Заштитник грађана је грађанима пружио саветодавно-правну помоћ у остваривању њихових права пред надлежним органима.

Табела 24 – Родна равноправност – пружена саветодавно-правна помоћ

	број	проценат
Одбачене притужбе	58	100%
Ненадлежност – упућен на надлежни орган	15	25,86%
Преурањеност – посаветован о расположивим правним средствима	27	46,55%
Укупно: пружена саветодавно-правна помоћ	**42**	72,41%

Поступајући по притужбама из 2013. године и ранијих година, надлежним органима упућене су укупно 35 препоруке, које су се односиле на 11 предмета. До 31. 12. 2012. године, надлежни органи извршили су 26 препорука, седам нису, док су остале још увек у року за поступање.

Табела 25 – Родна равноправност– поступање по препорукама из 2013.

Препоруке	број	проценат
Укупно	35	100%
Извршене	26	74,29%
Неизвршене	7	20,00%
у року за извршење	2	5,71%

У ресору који се бави питањима родне равноправности у 147 притужби евидентирано је 152 различите повреде права. Највећи број притужби односио се на повреде посебних права у области родне равноправности.

Табела 26 – Родна равноправност – повреде права на која су указивали притужиоци

Посебна права у области родне равноправности	94	**61,84%**
Економска, социјална и култрна права	44	**28,95%**
Грађанска и политичка права	9	**5,92%**
Право на добру управу	5	**3,29%**
Укупно	**152**	**100%**

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

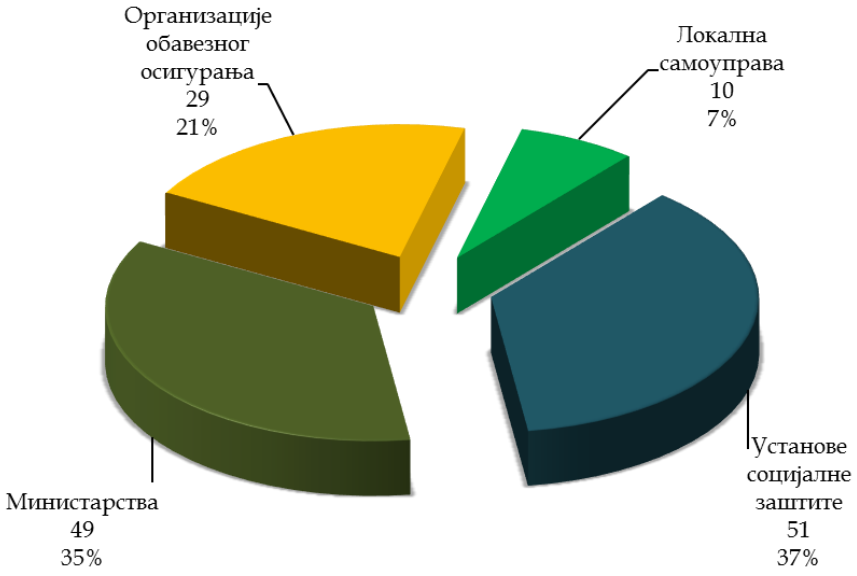
Табела 27. приказује структуру посебних права односу на 94 евидентиране повреде ових права

Табела27 - Посебна права у области родне равноправности, њихов број и проценат

Врста повређеног права	**Број**	**%**
Права трудница и породиља	41	**43,62%**
Породично насиље	22	**23,40%**
Право на накнаду зараде за време одсуства због трудничког боловања, породиљског одсиства и неге дете	15	**15,96%**
Посебна права маргинализованих категорија жена	14	**14,89%**
Сексуално насиље	1	**1,06%**
Родитељско право	1	**1,06%**
Укупно	**94**	**100%**

Највећи број притужби указивао је на повреде права од стране установа у области социјалне заштити и Министарства рада, запошљавања и социјалне политике и Министарства унутрашњих послова, што показује Графикон 14.

Графикон 14 – Органи и организације на чији рад су се грађани најчешће притуживали у области родне равноправности



III ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Народна скупштина и њени надлежни одбори показали су интересовање за рад Заштитника грађана у области родне равноправности. Заменице заштитника грађана учествовале су у раду Одбора за људска и мањинска права и равноправност полова Народне скупштине и прве Националне конференције женске парламентарне мреже.

Савет Заштитника грађана за родну равноправност одржао је седам седница у 2013. години. На предлог и уз помоћ чланова Савета спроведене су надзорне посете локалним самоуправама ради утврђивања начина на који се примењује Закон о равноправности полова у јединицама локалне самоуправе, у погледу унапређења положаја жена, односно заштите женских људских права.

Развијањем застава ЛГБТ, и по први пут заставе трансродних и трансполних особа, обележен је 17. мај – Међународни дан против хомофобије и трансфобије – а представници Заштитника грађана се прикључили поворци, која је поводом обележавања 27. јуна – Међународногдана поноса – и прошетала центром Београда. Уоквиру Недеље поноса, која је одржана у Београду у септембру 2013. године, заменица Заштитника грађана говорила је на панелу „Хомофобија у школској торби".

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

Сарадња са Повереником за заштиту равноправности остварена је посредством заједничке експертске радне групе на анализи постојећег правног оквира за реализацију права трансполних особа која је 2013. године завршила свој рад дефинисањем препорука за измене и допуне прописа од значаја за правни положај трансполних особа.[112]

У оквиру летње школе „Традиција, култура и родна равноправност", која је организована за чланице националних савета националних мањина, представљен је рад Заштитника грађана. Активности Заштитника грађана представљене су и на обуци Сталне конференције градова и општина „Родна равноправност на локалном нивоу".

У области равноправности полова и права ЛГБТ особа настављена је успешна сарадња саорганизацијама цивилног друштва, међу којима су Аутономни женски центар, Виктимолошко друштво Србије, Лабрис,Гејтен ЛГБТ, Асоцијација Дуга из Шапца, Београдски центар за безбедносну политику и Бибија.

Заменица Заштитника грађана учествовала је на скупу које је Министарство рада, запошљавања и социјалне политике организовало са председницима општина и градоначелницима у вези са спровођењем Закона о равноправности полова у јединицама локалне самоуправе. Заштитник грађана прати рад Политичког савета Владе за спровођење Националног акционог планапо Резолуцији 1325 УН.

Реагујући на запажања УН Комитета за елиминацију свих облика дискриминације жена, Заштитник грађана је упутио писмо председавајућој Комитета како би појаснио надлежности Заштитника грађана у области родне равноправности.

[112] Доступно на: http://www.ombudsman.rodnaravnopravnost.rs/images/stories/preporuke%20transpolne%20osobe.doc.

IV КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Убиство жене и самоубиство насилника само су последњи чин у низу насиља на које надлежни нису правилно и правовремено реаговали

Заштитник грађана је на основу сазнања из медија о партнерском насиљу када је мушкарац активирањем ручне бомбе убио своју ванбрачну супругу и себе, наочигледњиховог малолетног детета, по сопственој иницијативи покренуо поступак контроле правилности и законитости рада надлежног Центра за социјални рад и Полицијске управе. Током поступка је утврђено да су орган старатељства и Полицијска управа пропустили да, приликом идентификовања постојања партнерског насиља, предузму све законом прописане мере заштите жене од насиља, али и да успоставе свеобухватну сарадњу, како би се сачували животи жртве насиља и починиоца.

Органима су упућене препоруке[113] да у будућим у случајевима насиља у породици, нарочито родно заснованог насиља, у највећој мери користе своје надлежности и овлашћења утврђеназаконом, као и да у потпуности извршавају своје обавезе ради правовремене, потпуне и делотворне заштите жртава насиља. Органи су, поред поступања по препорученим мерама, усвојили Протокол о поступању и сарадњи установа, органа и организација у ситуацијама насиља у породици и у партнерским односима на територији града.

Школа пропустила да заштити геј ученика од злостављања и занемаривања

Поступајући по притужбиученика средње школе, који је указао да је након јавног изјашњавања о својој сексуалној оријентацији, због учесталих напада вршњака, био принуђен да прекине редовно школовање, а да је приликом полагања ванредних испита у школи претрпео насиље од групе ученика, Заштитник грађана је покренуо поступак контроле законитости и правилности рада школе.

Утврђено је да је Школа пропустила да предузме законом и подзаконским актом прописане мере заштите ученика од насиља ком је био изложен због своје другачије сексуалне оријентације, па су Школи упућене препоруке[114]. Школа је, поступајући по препорукама, у сарадњи са надлежном школском управом анализирала рад у овом случају, сачинила Акциони план за превенцију насиља у школи са посебном пажњом на превенцији насиља и смањивању нетолеранције према особама другачије сексуалне оријентације, спровела поступак утврђивања одговорности запослених у школи, адиректорка школе је писаним путем упутила извињење ученику због пропуста школе да му обезбеди несметано школовање у безбедном окружењу.

Заштита трудница и породиља у случају стечаја послодавца

Заштитнику грађана се обратила група запослених трудница и породиља уРазвојној банци Војводине, на основу сазнања да банка престаје са радом, ради заштите од отказа уговора о раду. Сматрајући да су труднице и породиље остварале одређени ниво заштите права, као и да су органи јавне власти дужни да планирају и предузимају мере заштите жена, трудница, породиља, односно материнства уопште, сагласно Уставу и посебним законима којима се уређује положај ове друштвене групе, Заштитник грађана је покренуо поступак контроле правилности и законитости рада Покрајинског секретаријата за финансије. Како је изјашњењем органа утврђено да је стечајни

[113] Препорука Заштитника грађана 13-691/11 од 21.1.2013. године, доступно на: http://www.ombudsman.rodnaravnopravnost.rs/attachments/029_2695_Jagodina%20preporuka.doc.

[114] Препорука Заштитника грађана 13–3785/12 од 08.8.2013. године доступно на: http://www.ombudsman.rodnaravnopravnost.rs/attachments/058_058_preporuka%20ekonomska%20skola%20-%20kursumlija.doc.

управник Развојне банке а.д. у стечају закључио радни однос са 41 трудницом и породиљом, отклоњен је недостатак у раду, те је Заштитник грађана покренути поступак обуставио.

V ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство правде и државне управе** треба да размотри Иницијативу за измене 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.

2. **Влада** треба да обезбеди пуно остваривање и заштиту праваЛГБТ особа, а нарочито заштиту физичког и психичког интегритета и слободу окупљања као и да обезбеди одржавање Параде поноса.

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

4. **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.

5. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја**, у сарадњи са **Министарством правде и државне управе**, треба да утврди ближе критеријуме 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.

6. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да 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 права ЛГБТ популације.

7. **Министарство правде и државне управе, Министарство рада, запошљавања и социјалне политике и Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да припреме предлог прописа којим се уређују правне последице прилагођавања (промене) пола и родног идентитета .

8. **Министарство рада, запошљавања и социјалне политике** треба да припреми и Влади достави Нацрт закона о изменама и допунама Закона о равноправности полова, којим ће се дефинисати механизми родне равноправности у јединицама локалне самоуправе, начин избора и санкција у случају да се не изабере механизам, односно у случају непоштовања одредаба закона.

9. **Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, Министарство унутрашњих послова, Министарство здравља** и **Министарство правде и државне управе** треба да обезбеде обуке о примени протокола за поступање у случајевима насиља у породици и партнерског насиља, међународних потврђених докумената и домаћих прописа који уређују заштиту жена од родно заснованог насиља у породици и партнерским односима.

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

11. **Министарство рада, запошљавања и социјалне политике** треба да, у сарадњи са јединицама локалне самоуправе, предузме мере ради обезбеђивања одговарајућих услуга прихвата жртава актуелног породичног насиља.

12. **Министарство регионалног развоја 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.

13. **Министарство рада, запошљавања и социјалне политике – Управа за родну равноправност** треба да континуирано спроводи надзор над применом родне равноправности и политика једнаких могућности у јединицама локалне самоуправе односно државних органа на републичком нивоу.

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

15. **Министарство здравља** треба да предузме мере како би се обезбедили гинеколошки столови за заштиту и превенцију здравља и жена са инвалидитетом на свим нивоима здравствене заштите.

2.4. ПРАВА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Постигнућа државе

1.1. Донет је нови Правилник о техничким стандардима приступачности.[115]

1.2. Усвојен је Акциони план за спровођење Стратегије унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период 2013 - 2015. године.[116]

1.3. Донет је Закон о заштити лица са менталним сметњама.[117]

2. Резултати рада Заштитника грађана

2.1. Поступајући по сопственој иницијативи, Заштитник грађана упутио је Мишљење Министарству грађевинарства и урбанизма указујући да тадашњи Правилник о техничким стандардима приступачности мора бити усклађен са Конвенцијом УН о правима особа са инвалидитетом[118], Законом о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом[119], другим позитивно правним прописима и међународним стандардима приступачности.

2.2. Поступци контроле које је Заштитник грађана покренуо према Министарства рада, запошљавања и социјалне политике, допринели су унапређивању рада овог органа управе у смислу ажурнијег поступања и унапређења остваривања права грађана са инвалидитетом.

115„Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09-исп. 64/10 УС, 24/11 и 121/12.
116 „Службени гласник РС“, број 73/13.
117 „Службени гласник РС“, број 45/13.
118 „Службени гласник РС - Међународни уговори", број 42/09.
119 „Службени гласник РС“, број 33/06.

2.3. Заштитник грађана је у 2013. години у овој области примио 341 притужбу. У истом периоду окончао је рад на укупно 297 предмета, примљених у 2013. и ранијих година. Утврдио је укупно 41 различиту повреду права. У циљу отклањања пропуста упутио је 15 препорука, од којих је извршено 6 (40%). У истом периоду у 27 случајева (9,09%), поступци су обустављени, јер су органи отклонили пропуст по сазнању да је Заштитник грађана покренуо поступак контроле њиховог рада.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Донети Закон о заштити лица са менталним сметњама[120] не представља основ за свеобухватну реформу металног здравља, на шта је својим Мишљењем на Нацрт закона указао Заштитник грађана.

3.2. И даље не постоји јасна одлука и јасан план спровођења процеса „деинституционализације".

3.3. Недовољно је развијен систем услуга и сервиса подршке особама са инвалидитетом у локалним заједницама.

3.4. Недоследна је примена Закона о планирању и изградњи[121] и Правилника о техничким стандардима приступачности, као и недовољна контрола инспекцијских органа локалних самоуправа у поступку градње нових и доградње/измене старих објеката, са аспекта приступачности.

4. Најзначајнијепрепоруке, 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 2012. годину:

- Министарство рада, запошљавања и социјалне политике треба да самостално и у сарадњи са другим органима јавне управе:
  - припреми и надлежном органу предложи делотворне мере „афирмативне акције", које ће омогућити предузећима која запошљавају и рехабилитују особе са инвалидитетом да буду у равноправном положају са осталим привредним друштвима;
  - развија нове мере професионалне рехабилитације, преквалификације и дошколовавања особа са инвалидитетом које траже посао, у складу са потражњом и потребама на тржишту рада;
  - развија системе и сервисе подршке особама са инвалидитетом у локалним заједницама.
- Министарство здравља, самостално и у сарадњи са другим органима јавне управе, треба да успостави радно тело задужено за развијање процеса деинституционализације, односно трансформације постојећих установа здравствене и социјалне заштите у којима су смештена лица с менталним сметњама, а у чијем раду ће обавезно учествовати и Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство финансија, стручњаци и представници организација цивилног друштва.

120 „Службени гласник РС", број 45/13.

121 „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 и 98/13-Одлука УС.

- Министарство просвете, науке и технолошког развоја треба да унапреди систем образовања у односу на особе са инвалидитетом јер је изразито неповољна образовна структура један од основних разлога незапослености и социјалне неукључености особа са инвалидитетом.

- Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање треба да изврши измене и допуне Правилника о образовању и начину рада органа вештачења Републичког фонда ПИО[122], и донесе и друга одговарајућа подзаконска акта, како би се у поступку вештачења у првом и другом степену елиминисали недостаци у вези са роковима поступања, јасноћом, потпуношћу и образложеношћу налаза и мишљења органа вештачења.

4.2. Народна скупштина није разматрала предлоге закона о изменама и допунама Закона о раду и Закона о финансијској подршци породици са децом, које је поднео Заштитник грађана уз подршку 60.000 грађана, а Влада је дала мишљење да Предлог закона о изменама и допунама Закона о финансијској подршци породици са децом не треба усвојити.[123]

5. Образложење

Усвајањем Мишљења Заштитника грађана и доношењем новог Правилника о техничким стандардима приступачности, којим су ближе прописани технички стандарди приступачности и разрађени урбанистичко технички услови за планирање јавних, саобраћајних и пешачких површина и прилазима до објеката, Министарство грађевинарства и урбанизма створило је предуслов за несметано остваривање права особа са инвалидитетом. Постојање приступачног физичког окружења услов су за остваривање признатих права и спровођење основних принципа недискриминације и равноправности особа са инвалидитетом.

Стратегијом унапређења положаја особа са инвалидитетом за период 2007-2015. утврђен је циљ – унапређење положаја особа са инвалидитетом до позиције равноправних грађана који уживају сва права и одговорности, са акционим плановима који се доносе за период од две године. Поступајући по сопственој иницијативи, Заштитник грађана је 2012. године упутио Препоруку Министарству рада и социјалне политике због неблаговремене припреме акционих планова за спровођење Стратегије. Први двогодишњи Акциони план донет је 2013. године за период 2013–2015. године којим су прецизиране поједине мере и активности које је потребно спровести у последњем двогодишњем периоду имплементације Стратегије.

Министарство здравља није усвојило Мишљење Заштитника грађана које је дато у поступку израде Предлога Закона о заштити лица са менталним сметњама, а којим је указано дасепредложеним решењима знатно одступа од Стратегије развоја заштите менталног здравља.[124] Према Стратегији „реформа у области менталног здравља треба да буде подржана променама у законодавству које се посебно односе на заштиту права и потреба особа са менталним проблемима и реалним оснаживањем оних који планирају службе у области менталног здравља“.[125] Мишљењем је такође указано да се Нацрт закона бави правима особа с менталним сметњама искључиво са медицинског становишта, те да су стога занемарени аспекти заштите људских права међу којима и

[122] „Службени гласник РС“, бр. 59/08, 75/08, 24/11 и 7/12.

[123] Детаљније видети у посебном делу Извештаја о правима детета.

[124] „Службени гласникРС", број 8/07.

[125] Страна 7, Одељак 3, део 3.1, доступно на: http://www.zdravlje.gov.rs/tmpmz-admin/downloads/zakoni1/Strategija%20Razvoja%20Zastite%20Mentalnog%20Zdravlja.pdf.

права на социјално укључивање и право на услове лечења у најмање рестриктивној околини.

У Републици Србији недостаје јасна одлука и план о спровођењу процеса „деинституционализације“ који ће садржати основне принципе спровођења процеса измештања институционализованих особа са инвалидитетом из здравствених установа и установа социјалне заштите. Недостаје тело које ће координирати спровођење тог процеса водећи рачуна да се он спроведе уз пуно поштовање људских права лица која ће бити измештена. Доношењем Закона о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом, Република Србија признала је права особа са инвалидитетом гарантована овим међународним уговором, између осталих и право особа са инвалидитетом да живе у заједници, да имају могућност избора боравишта, као и право на избор са ким ће живети, односно да не буду обавезне да живе у неким конкретним животним условима.

Унапређење положаја особа са инвалидитетом и њихово пуно друштвено укључивање зависи од подршке коју је држава дужна да обезбедикроз успостављање различитих система подршке особама са инвалидитетом. Из разговора које је Заштитник грађана обавио са доносиоцима одука у више од двадесет локалних самоуправа и представницима центара за социјални рад, произилази да је подршка особама са инвалидитетом делимично обезбеђена кроз системе социјалне заштите и образовања, али да није довољна за равноправно укључивање у друштвени живот. Развијање различитих видова подршка кроз системе социјалне и здравствене заштите, образовања и запошљавања услов су за елиминисање дискриминације и сузбијање предрасуда.

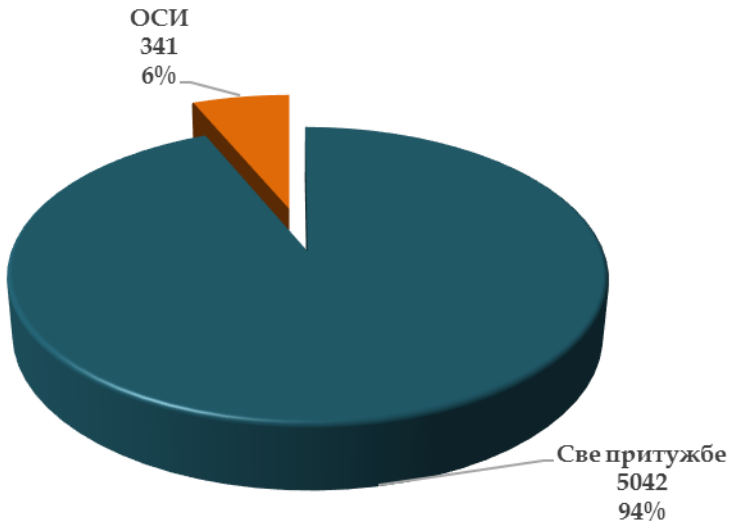
Упркос нормативном основу којим је прописано да се приликом пројектовања и градње,особама са инвалидитетом, деци и старијим, мора омогућити несметан приступ, кретање, боравак и рад, односно да се приликом пројектовања и изградње нових, као и реконструкције постојећих објеката, мора водити рачуна о стандардима приступачности особама са инвалидитетом, услед недоследне примене прописа који предвиђају приступачно окружење, отежано је или у потпуности онемогућено остваривање основних права.

II ПРИТУЖБЕ

У области права особа са инвалидитетом, Заштитник грађана је примио 339 притужбу, а по сопственој иницијативи истраживао је 2 случаја.Поменути број притужби представља 6% од укупног броја притужби које је Заштитник грађана примио у 2013. години. Број притужби у овој години је већи за 22,66% у односу на претходну годину.

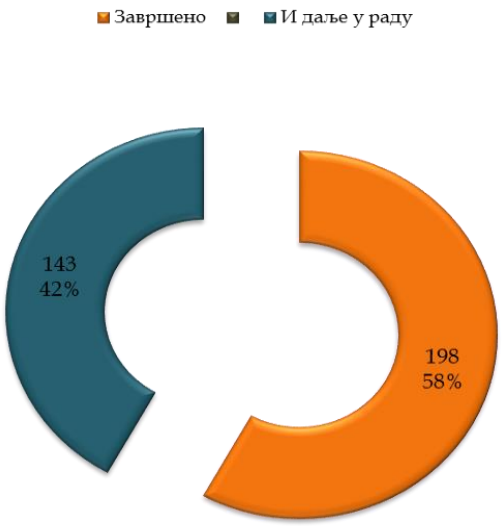
Графикон 15 – Права особа са инвалидитетом – Број примљених притужби у односу на 2012. годину

Графикон 16 – Притужбе у области права особа са инвалидитетом у односу на све примљене притужбе



Заштитник грађана је у области права особа са инвалидитетом у 2013. години примио у рад укупно 341 предмета. Окончао је рад на 198 предмета из 2013. године, док је 143 и даље у процедури.

Графикон 17 – Права особа са инвалидитетом – рад на предметима из 2013.



У 2013. години Заштитник грађана је укупно окончао 297 предмета, од којих је 198 из 2013. године, а остатак из ранијих година.

Табела 28 – Права особа са инвалидитетом – начин на који је окончан рад на предметима из 2013. и ранијих година

Одбачене притужбе	163	**54,88%**
Неосноване притужбе	84	**28,28%**
Орган отклонио пропуст по сазнању да је покренут поступак контроле његовог рада (обустава поступка)	27	**9,09%**
Предмети обухваћени препорукама	11	**3,70%**
Одустанак притужилаца	8	**2,69%**
Мишљења	3	**1,01%**
Укупно	**297**	**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 29 – Права особа са инвалидитетом – разлози за одбачај притужбе у 2013.

Ненадлежност – упућен на надлежни орган	79	48,47%
Преурањеност - посаветован о расположивим правним средствима	48	29,45%
Неуредна притужба	22	13,50%
Неблаговремена притужба	8	4,91%
Надлежност локалног омбудсмана	4	2,45%
Неовлашћени подносилац	2	1,22%
Укупно:	**163**	**100%**

Веома значајан сегмент поступања Заштитника грађана по притужбама чини пружање саветодавне-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 табеле30. у **77,92%** одбачених притужби, Заштитник грађана је грађанима пружиосаветодавно-правну помоћ у остваривању њихових права пред надлежним органима.

Табела 30 – Права особа са инвалидитетом – пружена саветодавно-правна помоћ

	број	проценат
Одбачене притужбе	163	100%
Ненадлежност - упућен на надлежни орган	79	48,47%
Преурањеност - посаветован о расположивим правним средствима	48	29,45%
Укупно: пружена саветодавно-правна помоћ	**127**	**77,92%**

Поступајући по притужбама из 2013. године и ранијих година, надлежним органима упућено је укупно 15 препорука, које су се односиле на 8 предмета. До 31. 12. 2013. године, надлежни органи извршили су шест препорука, док су остале још увек у року за поступање.

Табела 31 - Права особа са инвалидитетом - поступање по препорукама из 2013.

препоруке	број	проценат
укупно	15	100%
извршене	6	40,00%
неизвршене	0	0%
у року за извршење	9	60,00%

У ресору који се бави у заштитом права особа са инвалидитетом у 341 притужби евидентирана је 421 различита повреда права. Највећи број притужби указивало је на повреде економских и социјалних права а међу њима нарочито право на пензијско и инвалидско осигурање као и право на социјалну заштиту. Такође је у притужбама указивано на бројне повреде из домена добре управе као што су ћутање администрације и повреде поступка.

Табела 32 – Права особа са инвалидитетом – повреде права на која су указивали притужиоци

Економска, социјална и културна права	156	**37,05%**
Посебна права особа са инвалидитетом и старих	136	**32,30%**
Право на добру управу	90	**21,38%**
Грађанска и политичка	39	**9,26%**
Укупно	**421**	**100%**

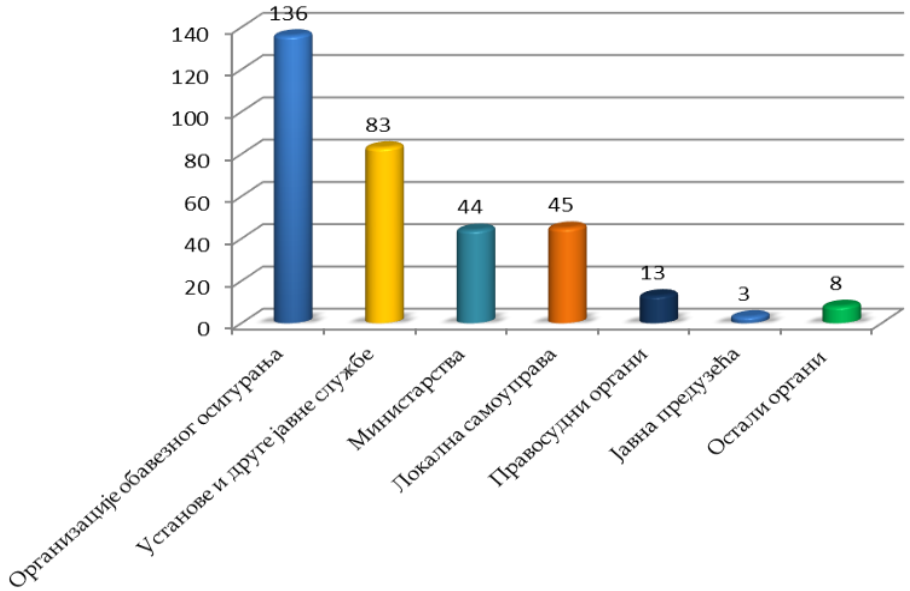
Табела 33. приказује структуру посебних права односу на 136 евидентираних повреда ових права.

Табела 33 – Повреде посебних права особа са инвалидитетом, њихов број и проценат

Врста повређеног права	Број	%
Право на новчану накнаду за помоћ и негу другог лица	27	**19,85%**
Право на додатак за помоћ и негу другог лица	17	**12,50%**
Право на запошљавање и професионалну рехабилитацију	14	**10,29%**
Право на новчану накнаду за телесно оштећење	11	**8,09%**
Дискриминиација по основу инвалидитета	9	**6,62%**
Право на увећани додатак за помоћ и негу другог лица	9	**6,62%**
Архитектонски приступ објектима	9	**6,62%**
Право на једнаку доступност услуга	8	**5,88%**
Право на царинске и фискалне олакшице и повластице	7	**5,15%**
Право на статус РВИ	6	**4,41%**
Право по основу статуса РВИ	6	**4,41%**
Право на олакшице и повластице у јавном превозу	6	**4,41%**
Право на ортопедска помагала	3	**2,21%**
Право на ортопедска помагала	3	**2,21%**
Право на повластице и олакшице у јавном превозу пратиоцима ОСИ	1	**0,74%**
Укупно	**136**	**100%**

Органи на које су указивале притужбе евидентиране у области права особа са инвалидитетом су Републички фонд ПИО, Министарство рада, запошљавања и социјалне политике и установе у области социјалне заштите што је и очекивано с обзиром на то да особе са инвалидитетом већину својих посебних права остварују код тих органа, што се види у графикону 18.

Графикон 18 – Органи и организације на чији рад су се грађани најчешће притуживали у области права особа са инвалидитетом



III ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Јавно слушање у Народној скупштини

Заштитник грађана је заједно са Одбором за људска и мањинска права и равноправност половаНародне скупштине организовао јавно слушање о питањима од значаја за остваривање пуне друштвене укључености особа са инвалидитетом које се налазе у психијатријским болницама и установама социјалне заштите, након трансформације ових институција. Њихово измештање у примарну друштвену средину представља сложени процес у коме је неопходно развити различите видове подршке и услуга у локалној заједници, што подразумева предузимање различитих активности и мера на свим нивоима власти. Јавном слушању присуствовали су представници ресорних министарстава (Министарства здравља, Министарства рада, запошљавања и социјалне политике, Министарство просвете, науке и технолошког развитка, Министарство правде), представници Града Београда, директори установа социјалне заштите и директори психијатријских установа, као и представници међународних организација, организације цивилног друштва и представници струке.

Након јавног слушања у Народној скупштини, Заштитник грађана је о истим темама организовао разговоре у скупштини града Новог Сада, Ниша и Крагујевца.

Округли столови у јединицама локалне самоуправе у Србији

У 2013. години Заштитник грађана је, у сарадњи са Канцеларијом Високог комесара УН за људска права (OHCHR), организовао округле столове у четири локалне самоуправе (Бору, Новом Пазару, Крагујевцу и Београду) на тему „Питања од значаја за унапређење положаја особа са инвалидитетом и системи услуга и подршке у локалној заједници". Округлим столовима су присуствовали представници јединица локалне самоуправе борског, зајечарског, златиборског и рашког округа, представници центара за социјални рад и домова здравља, директори установа социјалне заштите и директори психијатријских болница (односно општих болница), као и организације цивилног друштва које се баве заштитом и унапређењем права особа са инвалидитетом. Скуповима су такође присуствовали представници Министарства рада, запошљавања и социјалне политике, Министарства здравља и Министарства просвете, науке и технолошког развоја.

Савет за особе са инвалидитетом и старијих

Заседања Савета за особе са инвалидитетом и старијих[126] током 2013. године допринела су идентификацији проблема са којима се суочавају особе са инвалидитетом и успешности рада Заштитника грађана у области заштите и унапређења права особа са инвалидитетом и старијих.

IV КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Прибављање обавештења од лица лишеног пословне способности искључиво уз присуство његовог старатеља

У циљу отклањања утврђених недостатака у раду и поступању једне Полицијске управе, на које је указао старатељ лица лишеног пословне способности, Заштитник грађана упутио је препоруку којом је указао на неопходну доследну примену члана 48. Закона о

[126] Чланови савета су Гордана Рајков, др Дамјан Татић, Иванка Јовановић, Видан Данковић, Драгана Ћирић Миловановић, Миодраг Почуч и др Милош Немањић.

полицији[127], односно члана 12. став 2. Правилника о полицијским овлашћењима[128] којим су прописани посебни случајеви позивања, односно да се лице лишено пословне способности може позивати искључиво преко његовог старатеља.

Полицијска управа је обавестила Заштитника грађана да су у складу са датом препоруком, предузете мере како би се обезбедило законито и правилно поступање полицијских службеника и да су депешом заменика начелника ПУ са препорукама Заштитника грађана упознате старешине свих организационих јединица те ПУ.

Слањем целокупног списа предмета онемогућено одлучивање по жалби истог лица у другој управној ствари

По притужби, којом је указано да Дирекција РФ ПИО није одлучила по жалби притужиоца дуже од годину дана, Заштитник грађана је у поступку контроле законитости и правилности рада овог органа утврдио да је овај грађанин, пре жалбе у управној ствари утврђивања степена телесног оштећења, поднео Дирекцији жалбу у управној ствари утврђивања својства осигураника по основу обављања професионалне делатности, која је одбијена. Како је он Управном суду поднео тужбу за поништај другостепеног решења, Дирекција је доставила његов целокупан досије Управном суду услед чега није могла дуже од годину дана да одлучи по његовој жалби поднетој касније у поменутој другој управној ствари. Заштитник грађана је органу упутио препоруку да досијеа корисника формира у складу са Упутством о канцеларијском пословању органа државне управе, чиме ће омогућити да се на захтев суда не достављају целокупни списи предмета једног корисника него само списи оне управне ствари која је предмет поступања суда у конкретном случају, а сам орган може несметано поступати по евентуалној жалби истог корисника у некој другој управној ствари.

V ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство здравља** треба да 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.

2. **Влада** треба да донесе јасну одлуку и план трансформације резиденцијалних и психијатријских установа.

3. **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.

4. **Министарство грађевинарства и урбанизма** треба да, 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 бисе едукацијом и упознавањем са важећим прописима зауставила градња неприступачних објеката, а стари већ изграђени објекти прилагодили усвојеним принципима и стандардима**.**

5. **Јединице локалне самоуправе** треба да 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

[127] „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 63/09-Одлука УС и 92/11.
[128] „Службени гласник РС“, број 54/06.

закона и подзаконских аката којима је прописана обавеза поштовања стандарда приступачности.

6. **Министарство рада, запошљавања и социјалне политике**, самостално и у сарадњи са осталим органима јавне власти, треба да обезбеди финансијски одржив систем услуга и сервиса подршке особама са инвалидитетом у локалним заједницама.

7. **Јединице локалне самоуправе** треба да развијају системе подршке особама са инвалидитетом у локалним заједницама.

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

ПРИМЕНА ПОЛИЦИЈСКИХ ОВЛАШЋЕЊА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Постигнућа државе

1.1. Министарство унутрашњих послова у званичним саопштењима за јавност више поклања пажњу поштовању претпоставке невиности грађана према којима су примењена полицијска овлашћења због постојања основа сумње да су учинили кривично дело.

1.2. Министарство унутрашњих послова спровело је обуке полицијских службеника о поступању према задржаним лицима и заштити од злостављања.

1.3. Министарство унутрашњих послова је унапредило положај лица у полицијском задржавању, између осталог и обезбеђивањем њихове исхране и увођењем електронске евиденције о обиласцима задржаних лица.

2. Резултати Заштитника грађана

2.1. Препорука Заштитника грађана унапредила је рад Министарства унутрашњих послова у погледу поштовања претпоставке невиности лица лишених слободе због постојања основа сумње да су учинили кривично дело.

2.2. Успостављен је кооперативни дијалог, као организован, редован облик превентивно-едукативне сарадње Заштитника грађана са Министарством унутрашњих послова, а који се одвија кроз редовне, периодичне састанке са полицијским руководиоцима и службеницима из полицијских управа и станица чији је рад контролисан. Током дијалога се разматрају модалитети примене препорука Заштитника грађана, што резултује њиховом делотворнијом применом и унапређењем поступања полиције према задржаним лицима.

2.3. Применом препорука Заштитника грађана полицијске управе су надлежним органима упутиле захтеве за обезбеђивање потребних средстава ради усклађивања просторија за задржавање за важећим стандардима.

2.4. Поступајући по препорукама Заштитника грађана, полицијске станице су престајале да користе неусловне просторије за полицијско задржавање.

2.5. Применом препорука Заштитника грађана значајно је унапређен положај лица у полицијском задржавању, између осталог и обезбеђивањем њихове исхране, као и увођењем електронске евиденције о обиласцима задржаних лица.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Министарство унутрашњих послова не остварује у пуном обиму своју улогу у борби против некажњивости, како починилаца кривичних дела ван својих редова, тако и међу припадницима Полиције.

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

3.3. Упутство о поступању према доведеним и задржаним лицима садржи одредбе које нису у складу са важећим прописима и стандардима.

3.4. Полицијски службеници појединих полицијских станица повређују приватност задржаних лица тако што присуствују њиховим лекарским прегледима и узимају њихову медицинску документацију.

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

4.1. Министарство унутрашњих послова није утврдило одговорност полицијских службеника за повреду права грађанина на физички и психички интегритет, који је током лишавања слободе, довођења и задржавања у полицији био изложен тортури.

4.2. Министарство унутрашњих послова није предузело све расположиве мере и активности да би све просторије за полицијско задржавање биле у потпуности усклађене са важећим прописима и стандардима.

4.3. Полицијски службеници појединих полицијских станица повређују приватност задржаних лица тако што присуствују њиховим лекарским прегледима и узимају њихову медицинску документацију.

5. Образложење

Министарство унутрашњих послова је у складу са препоруком Заштитника грађана[129] у саопштењима за јавностпосветило већу пажњу поштовању претпоставке невиности грађана према којима су примењена полицијска овлашћења због постојања основа сумње да су учинили кривично дело. За разлику од ранијих периода, током 2013. године Заштитник грађана није примио ни једну притужбу на повреду претпоставке невиности у саопштењу Министарства. Поштовањем претпоставке невиности отклоњен је и недостатак у раду Министарства који је имао за последицу повреду ширег права – права на правично суђење, а на коју повреду је Заштитник грађана указао у својој препоруци и претходним годишњим извештајима[130].

Заштитник грађана је поступао у више случајева у којима су постојале аргументоване тврдње да су грађанима нанете телесне повреде током неправилне примене полицијских овлашћења. Министарство није на одговарајући (детаљан, објективан, брз, ефикасан) начин испитало ове случајеве, нити су кривци кажњени.[131] Из наведеног проистиче да се увек не спроводе благовремени и темељни поступци како би се испитали сви аргументовани наводи о злостављању и утврдила индивидуална одговорност полицијских службеника, како субјективна, тако и објективна. На тај начин се не остварује обавеза државних органа на борбу против некажњивости за тортуру.

---

129 Предмет бр. 12-902/13.

130 Годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину доступан је на: http://www.ombudsman.rs/attachments/Redovni%20godisnji%20izvestaj%20zastitnika%20gradjana%20za%202012%20godinu%20-%20final.pdf; Годишњи извештај НПМ за 2012. годину доступан је на: http://www.ombudsman.rs/attachments/2902_izvestaj_%20NPM_%202012.pdf.

131 Предмет бр. 12-1782/10; 12-3518/1; 12-926/12.

Забрињавајуће је што током извештајног периода није поступљено по препоруци у случајевима у којима је Заштитник грађана утврдио дајеграђанин био мучен током задржавања у полицији и у којима је Министарству упућена препорука да утврди одговорност полицијских службеника. У том контексту, индикативно је да ни надлежно јавно тужилаштво, које је о описаном случају обавештено од стране Заштитника грађана, није нашло основа дапокрене кривични поступак против полицијских службеника.

Током извештајног периода, Заштитник грађана је у више наврата указао да Упутство о поступању према доведеним и задржаним лицима садржи низ одредби које нису у складу са важећим прописима и стандардима (надлежност контролних механизама, обавезно везивање приликом превоза/спровођења лица, обавезно присуство полицијских службеника лекарским прегледима задржаних лица, необавезност инсталирања аларма за позивање дежурног полицијског службеника када постоји видео надзор просторије). Наведени пропусти створили су недоумицу код полицијских службеника о исправности начина примене полицијских овлашћења. Заштитник грађана је става да је неопходно без даљег одлагања извршити усклађивање Упутства са важећим прописима и стандардима.

Министарство унутрашњих послова ни током 2013. године није предузело све неопходне мере и активности у циљу усклађивања просторија за полицијско задржавање са важећим прописима и стандардима. Упркос великом броју извештаја[132] и препорука[133] које је протеклих година Заштитник грађана упутио Министарству и даље је већи број просторија потпуно неуслован, а недостаци се односе на недовољну величину, руинираност, нехигијену, влагу, неосветљеност, непроветреност, незагрејаност, недоступност текуће воде и тоалета и сл. Препознати су напори појединих полицијских старешина који су одмах по пријему препорука Заштитника грађана успели дакористећи расположива средстава у великој мери унапреде постојеће стање.

У односу на претходни извештајни период учињен је помак тако што се током 2013. године лицима задржаним у полицијским станицама обезбеђивала исхрана, односно обезбеђена су наменска средства у буџету. Такође, уведене су посебне електронске евиденције о обиласцима задржаних лица од стране полицијских службеника (у које се уписују сви битни догађаји и радње које се предузимају према задржаним лицима нпр. обиласци задржаних лица, исхрана, здравствени прегледи, и сл).

[132] Препоруке Заштитника грађана у обављању послова НПМ у извештајима о посети полицијским управама/станицама у 2013. години доступне су на: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji.

[133] Током 2013. године Заштитник грађана је полицијским управама и станицама упутио 45 препорука које су се односиле на унапређење материјалних услова смештаја.

6. Карактеристични случајеви

Одсуство борбе против некажњивости за тортуру[134]

Заштитник грађана је у спроведеном поступку утврдио да је повређено право притужиоца на физички и психички интегритет, јер је током лишавања слободе, довођења и задржавања у полицији био изложен тортури. Полицији је упућена препорука да утврди одговорност полицијских службеника. О случају је обавештено и надлежно јавно тужилаштво.

Рок за поступање по препоруци је истекао током извештајног периода. Министарство унутрашњих послова није поступило по препоруци, нити је доставило одговор поводом упућених препорука. Надлежно јавно тужилаштво је Заштитнику грађана доставило обавештење да није нашло основа да покрене кривични поступак против полицијских службеника полиције.

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

1. **Министарство унутрашњих послова** треба да у пуном обиму остварује своју улогу у борби против некажњивости за било који облик злостављања који настане у вези примене полицијских овлашћења.

2. **Министарство унутрашњих послова** треба без даљих одлагања да обезбеди потребна средства за усклађивање свих просторија за задржавање у полицијским станицама са важећим стандардима.

3. **Министарство унутрашњих послова** треба без даљих одлагања да усклади Упутство о поступању према доведеним и задржаним лицима са важећим прописима и стандардима.

4. **Дирекција полиције** треба да обезбеди да полицијски службеници не присуствују лекарским прегледима задржаних лица, осим ако то изричито затражи лекар, пре чега му (јој) морају бити пружене све релевантне информације.

5. **Дирекција полиције** треба да обезбеди да полицијски службеници не врше неовлашћен увид у медицинску документацију о прегледу и пруженој здравственој заштити која се односи на задржано лице.

6. **Дирекција полиције** треба да обезбеди да полицијски службеници увек затраже од лекара да их на разумљив начин поуче о потребним мерама и активностима које треба да предузму у циљу заштите здравља задржаног лица, о чему ће сачинити писану белешку.

ИЗВРШЕЊЕ МЕРЕ ПРИТВОРА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Постигнућа државе

1.1. Извршена је реконструкција дела притворске јединице у ОЗ Београд и у КПЗ за малолетнике у Ваљеву,чиме су обезбеђени материјални услови смештаја у складу са важећим стандардима.

1.2. Први пут је притвореницу одобрена брачна посета у посебној просторији завода, без присуства особља или других осуђених.

[134] Предмет бр. 12-2379/11.

2. Резултати рада Заштитника грађана

2.1. У складу са препорукама Заштитника грађана извршена је реконструкција дела притворске јединице у ОЗ Београд[135] и у КПЗ за малолетнике у Ваљеву[136], на који начин су у том делу обезбеђени материјални услови смештаја у складу са важећим стандардима.

2.2. Као резултат препорука Заштитника грађана за унапређење смештајних капацитета у Окружном затвору у Београду, највећој притворској јединици у Републици Србији, формирана је посебна просторија завода, за посету брачног друга, деце и других блиских лица, без присуства особља или других осуђених.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Материјални услови смештаја у појединим притворским јединицама завода за извршење кривичних санкција нису усклађени са важећим стандардима.

3.2. Притвореницима се по правилу не омогућује да расположиво време током дана проводе ван ћелије, у заједничким просторијама са другим притвореницима са којима им одлуком суда није забрањен контакт.

3.3. Притвореницима се већином не омогућује радно ангажовање, нити су укључени у социјалне и културне активности.

3.4. Не поклања се довољна пажња распоређивању притвореника у спаваонице (у смислу њихове раније осуђиваности, врсте кривичног дела које им се ставља на терет, да ли су пушачи итд).

3.5. Велики део Окружног затвора у Београду, који је највећа притворска јединица у Србији, и даље се користи за становање породица садашњих и бивших радника затвора.

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

4.1. Материјални услови смештаја у појединим притворским јединицама завода за извршење кривичних санкција и даље нису усклађени са важећим стандардима.

4.2. Не поклања се довољна пажња распоређивању притвореника у спаваонице (у смислу њихове раније осуђиваности, врсте кривичног дела које им се ставља на терет, да ли су пушачи итд).

4.3. И даље није решен проблем Окружног затвора у Београду, највеће притворске јединице у Србији, чији значајан део се непримерено користи за становање породица садашњих и бивших радника затвора

5. Образложење

На основу бројних посета притворским јединицама у заводима за извршење кривичних санкција, уочено је да смештајни и други животни услови притвореника у појединим притворским јединицама и даље нису у складу са важећим стандардима. Присутна је појава пренасељености појединих притворских јединица, притвореницима се не омогућује простор у спаваоници од најмање осам кубних метара и четири квадратна метра. Затицани су поједини који спавају на троспратним креветима. Поједине просторије притворских јединица су у изузетно лошем стању, руиниране и прљаве,

---

135 Годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину, доступанна: http://www.ombudsman.rs/attachments/Redovni%20godisnji%20izvestaj%20zastitnika%20gradjana%20za%202012%20godinu%20-%20final.pdf.

136 Препорука бр. 12-1949/13 од 11. јула 2013. године.

непроветрене, што нарочито отежава положај непушача који су често смештени у истом просторији са пушачима. У појединим просторијама је недовољан и доток природне светлости, а вештачко осветљење је незадовољавајуће, у мери која не омогућује читање без штете по вид. Велики проблем појединих притворских јединица представљају руиниранимокри чворови.

Притвореници су по цео дан закључани у ћелији/спаваоници. По правилу им се не омогућује да расположиво време током дана проводе ван ћелије, у заједничким просторијама са другим притвореницима са којима им одлуком суда није забрањен контакт. Притвореницима се у највећем броју случајевима не омогућује радно ангажовање, нити су укључени у социјалне и културне активности. Иако по важећим прописима притвореници имају право да сваког дана изван затворених просторија проводе најмање два сата, у појединим притворским јединицама не постоје услови за остварење тог права, па им се омогућује и мање од сат времена дневно. Постојећа шеталишта углавном немају адекватне надстрешнице, подобне за заштиту од атмосферских падавина. Такође, нема довољно услова за физичке активности, посебно у време лоших временских прилика.

Присутна је појава да се притвореници који нису раније осуђивани смештају у исту спаваоницу са притвореницима који су раније осуђивани, нити се поклања довољна пажња распоређивању притвореника у зависности од врсте кривичног дела које им се ставља на терет. У том контексту, посебно је питање смештања малолетних притвореника са пунолетнима. То није у складу са важећим стандардима и може имати далекосежне негативне последице по притворена лица.

Поступајући по великом броју притужби у којима је указано да су притужиоцима због вишегодишњег трајања мере притвора повређена људска права и угрожени брак и породица, Заштитник грађана је кроз кооперативни дијалог са представницима Окружном затвору у Београду и Управе за извршење кривичних санкција, утицао на то да се у Окружном затвору у Београду формирају посебне просторије за посету брачног друга, деце и других блиских лица.

Жене којима је изречена мера притвора се смештају у притворске јединице завода за извршење кривичних санкција широм Србије. Њихов релативно мали број у једној притворској јединици има за последицу да су поједине од њих током извршења мере притвора, често на дужи рок, практично у усамљењу/самици. Наведено у систему извршења кривичних санкција представља временски ограничену дисциплинску или посебну меру, што довољно говори о постојећем негативном аспекту притварања жена.

6. Карактеристични случајеви

Притвореniку је омогућено да са брачним другом борави у посебној просторији завода, без присуства особља или других осуђених[137]

Заштитнику грађана притужбе је упутило више притвореника указујући да су им због дужине трајања судског поступка и вишегодишњег трајања мере притвора угрожени право на брак и породицу. Заштитник грађана је, у границама својих надлежности, користећи овлашћење да пружањем добрих услуга и посредовањем делује превентивно, у циљу унапређења рада органа управе и унапређења заштите људских права и слобода, кроз кооперативни дијалог са представницима Окружног затвора у Београду и Управе за извршење кривичних санкција, допринео да се у Окружном затвору у

[137] Предмет бр. 12-1847/13.

Београду формирају посебне просторије за посету брачног друга, деце и других блиских лица.

По стварању услова за посету у посебној просторији завода, надлежни суд је средином 2013. године, први пут једном притвореник одобрио брачну посету у посебној просторији завода, без присуства особља или других осуђених. Тај грађанин се под мером притвора налази више од пет година!

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

1. **Управа за извршење кривичних санкција** треба да унапреди постојеће неусловне смештајне капацитете притворских јединица, односно усклади их са важећим прописима и стандардима.

2. **Управа за извршење кривичних санкција** треба да притвореницима омогући да расположиво време током дана проводе ван ћелије, у заједничким просторијама са другим притвореницима са којима им одлуком суда није забрањен контакт.

3. **Управа за извршење кривичних санкција** треба да притвореницима омогући радно ангажовање и да их укључи у социјалне и културне активности.

4. **Управа за извршење кривичних санкција** треба да поклони већу пажњу распоређивању притвореника у спаваонице, водећи рачуна о њиховој ранијој осуђиваности, врсти кривичног дела које им се ставља на терет, томе да ли су пушачи или не итд.

5. Потребно је решити **проблем Окружног затвора у Београду**, највеће притворске јединице у Србији, чији се велики део користи за становање породица садашњих и бивших радника затвора.

ИЗВРШЕЊЕ КАЗНЕ ЗАТВОРА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Постигнућа државе

1.1. Начињен је значајан корак у борби против некажњивости за тортуру тиме што је Уставни суд Републике Србије донео пресуду којом је утврдио да је осуђеном у време издржавања казне затвора повређено право на неповредивост физичког и психичког интегритета.[138]

1.2. Усвојена је Стратегија развоја система извршења кривичних санкција у Републици Србији до 2020. године.[139]

1.3. Управа за извршење кривичних санкција спровела унапредила је услове смештаја лица на извршењу казне затвора, пре свега реконструкцијама и адаптацијама појединих смештајних капацитета.

1.4. Проширена је мрежа повереничких канцеларија за алтернативно извршење кривичних санкција.

2. Резултати рада Заштитника грађана

[138] Одлука Уставног суда Републике Србије бр. Уж- 4100/11.
[139] Одлука Владе 05 број: 021-10982/13.

2.1. Узевши у обзир утврђен случај тортуре и препоруку Заштитника грађана упућенунадлежним органима[140], Уставни суд Републике Србије је 2013. године донео одлуку којом је утврдио повреду права на неповредивост физичког и психичког интегритета осуђеника током издржавања казне затвора.

2.2. Поступајући по препорукама Заштитника грађана, заводи, односно Управа за извршење кривичних санкција, адаптирала је поједине смештајне капацитете.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Управа за извршење кривичних санкција, односно заводи за извршење кривичних санкција, не остварују у пуном обиму своју улогу у борби против некажњивости за злостављање.

3.2. Није повећана ефикасност постојећих интерних контролних механизама, односно надзора над радом завода и Управе за извршење кривичних санкција. Одељење за надзор није измештено из Управе за извршење кривичних санкција и организовано као јединица Министарства правде и државне управе, како би обављало надзор над радом Управе као целине.

3.3. Поједини смештајни капацитети у заводима за извршење кривичних санкција и даље нису у складу са важећим стандардима.

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

3.5. Упркос учињеном великом помаку у повећању упослености осуђених, и даље велики број није радно ангажован.

3.6. Велики број лица на извршењу казне затвора која имају тешке менталне поремећаје и даље се смештају у редовне затворске услове.

3.7. Не остварује се у потпуности функционално и стимулативно разврставање и додела посебних права осуђеним лицима.

3.8. И даље су присутни бројни недостаци у пружању здравствене заштите лицима на извршењу казне затвора, као и обезбеђивању лекова и терапије.

3.9. Иако унапређен, третмански рад са осуђенима (појединачни и групни) у великом броју завода није довољно ефикасан и систематичан.

3.10. 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.

3.11. Не постоји адекватан постпенални прихват, односно збрињавање осуђених у заједници по њиховом отпусту из затвора.

3.12. Није донет Закон о пробацији,којим ће се у циљу заштите друштва од криминалитета, системски уредити организација, спровођење и праћење извршења мера казни које представљају алтернативу притвору односно затвору, назор над условно отпуштеним лицима, пружање подршке и ресоцијализација по извршењу казне затвора као и пружање помоћи жртвама, оштећеним и њиховим породицама.

[140] Предмет бр. 12-3630/11.

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

4.1. Завод, односно Управа за извршење кривичних санкција није поступила по препоруци Заштитника грађана да се утврди одговорност службених лица за повреду права осуђеног који је био изложен тортури.

4.2. Није повећана ефикасност постојећих интерних контролних механизама, односно надзора над радом завода и Управе за извршење кривичних санкција. Одељење за надзор није измештено из Управе за извршење кривичних санкција и организовано као јединица Министарства правде и државне управе, како би обављало надзор над радом Управе као целине.

4.3. Заводи, односно Управа за извршење кривичних санкција, отежано спроводе препоруке Заштитника грађана које се односе на унапређење смештајних капацитета.

4.4. Заводи, односно Управа за извршење кривичних санкција, отежано спроводе препоруке Заштитника грађана које се односе на повећање радне ангажованости осуђених, интензивирање третманског рада са осуђенима (појединачног и групног) и припреме осуђених за отпуст.

4.5. Заводи, односно Управа за извршење кривичних санкција, отежано спроводе препоруке Заштитника грађана које се односе на унапређење здравствене заштите лица на извршењу казне затвора.

4.6. Заводи, односно Управа за извршење кривичних санкција, не поступају по препорукама Заштитника грађана по којима лица на извршењу казне затвора која имају тешке менталне поремећаје треба да се изместе из редовних смештајних услова.

4.7. Није поступљено по препоруци Заштитника грађана да се службе за здравствену заштиту у заводима за извршење кривичних санкција изместе из надлежности завода, односно Управе за извршење кривичних санкција, и да се ставе под надлежност Министарства здравља.

4.8. Није донет Закон о пробацији.

5. Образложење

Заштитник грађана је 2012. утврдио да је притужиоцу у време издржавања казне затвора повређено право на физички и психички интегритет јер је био изложен тортури. Надлежном органу је упућена препорука да утврди одговорност службених лица[141], коју органниије спровео. Јавном тужилаштву је о случају достављено обавештење, са релевантном документацијом, али је тужилаштво током извештајног периода обуставило своје поступање. Како је адекватна реакција надлежних органа изостала, осуђени је поднео уставну жалбу, по којој је Уставни суд средином 2013. године донео пресуду утврђујући да је осуђеном у време издржавања казне затвора повређено право на неповредивост физичког и психичког интегритета.[142] Наведена одлука, поред претходно донетог акта Заштитника грађана, представља значајан корак у борби против некажњивости за тортуру у Републици Србији.

Управа за извршење кривичних санкција, односно заводи за извршење кривичних санкција, у будућем раду треба да у пуном обиму остварују своју улогу у борби против некажњивости за злостављање, тако што ће предузимати све потребне мере и активности да до злостављања не дође, као и тако што ће спроводити благовремене и

[141] Предмет 12-3630/12.

[142] Одлука Уставног суда Републике Србије бр. Уж- 4100/11.

темељне поступке како би се испитали сви аргументовани наводи о злостављању и утврдила индивидуална (субјективна и објективна) одговорност службеника.

У том циљу потребно је ојачати мандат и овлашћења постојећег интерног контролног механизма (Одељење за надзор), између осталог и на тај начин што ће се изместити из Управе за извршење кривичних санкција, и представљати посебну организациону јединицу Министарства правде и државне управе. То не само што ће омогућити обављање послова надзора над радом Управе као целине, већ ће представљати механизам који може пружити велики допринос у спречавању злостављања у затворском систему.

Током 2013. године спроведене су адаптације појединих смештајних капацитета у великом броју завода, између осталог у ОЗ Београд, КПЗ Сремска Митровица, КПЗ Ниш, КПЗ за малолетнике Ваљево, ОЗ Чачак и ОЗ Неготин, чиме су ти објекти усклађени са важећим стандардима.

Упркос смањењу укупног броја лица на извршењу казне затвора по основу спроведене амнестије, извршеним адаптацијама појединих смештајних капацитета, као и видним напорима Управе за извршење кривичних санкција као и управника завода да унапреде организацију рада, велики Казнено-поправни заводи[143] су и даље пренасељени. Велики број просторија је и даље руиниран, тако да се може констатовати да не испуњавају материјалне и друге животне услове прописане важећим стандардима.

Великом броју лица на извршењу казне затвора није омогућено да расположиво време током дана проведу ван спаваонице, у заједничким просторијама са другим осуђеницима.[144] То се не остварује ни у КПЗ Београд, новосаграђеном затвору(?!), у ком по блоковима нису формиране заједничке просторије, тако да су осуђени све време закључани у ћелији (осим до два сата дневно на свежем ваздуху).

Упркос учињеном великом помаку у повећању упослености осуђених[145], преостао је и даље велики број лица на извршењу казне затвора који нису радно ангажовани. Потребна су даља интензивирања активног, индивидуалног и колективног третманског рада васпитача са осуђеним лицима. Неопходно је унапредити систем накнадног разврставања осуђених, у смислу стварања могућности да осуђени због доброг владања прелазе у повољнију васпитну групу, на који начин ће се смањити велики број осуђених који се отпуштају из завода директно из затвореног одељења.

Програми који се сачињавају ради пружања социјалне подршке помоћи осуђенима након отпуштања из завода су и даље паушални, тако да је осуђени након отпуштања препуштен сам себи, што појачава опасност да ће као лице које није адекватно прилагођено животу ван затворских услова, поново учинити кривично дело.

И даље су присутни бројни недостаци у пружању здравствене заштите лицима на извршењу казне затвора, као и обезбеђивању лекова и терапије. Лекарски прегледи по пријему у затвор су паушални, не постоје јединствени протоколи, углавном се не обављају редовни лекарски прегледи осуђених у интервалима краћим од три месеца, лекар болесне не прегледа свакодневно. Уобичајно је да терапије 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. Службе за здравствену заштиту у заводима за извршење кривичних санкција и даље су под надлежношћу завода, односно

[143] КПЗ Сремска Митровица, КПЗ Пожаревац-Забела и КПЗ Ниш.

[144] Нпр. у VII Павиљону КПЗ Пожаревац-Забела и II Павиљону КПЗ Ниш.

[145] Нпр. у КПЗ Сремска Митровица је упослено око 700 осуђених.

Управе за извршење кривичних санкција, уместо да су под надлежношћу Министарства здравља.

Потребно је начинити додатне напоре да се особама са инвалидитетом обезбеди смештај и асистенција која одговара њиховим потребама, пре свега треба прилагодити мокре чворове, поставити неопходне рампе, врата прилагодити ширини колица. Посебан проблем је што се се у редовном затворском смештају и даље налазе осуђени са тешким менталним поремећајима, у ком не постоје услови за њихово лечење и третман. Та лица треба да се преместе у Специјалну затворску болницу, односно стационарну здравствену јединицу унутар завода (у којој постоје услови за њихово лечење и третман), или другу одговарајућу здравствену установу.

У једином затвору за жене, све осуђенице, без обзира на васпитну групу у коју су распоређене, као и све прекршајно кажњене жене на казну затвора, смештене су у капацитетима затвореног типа, опасаним високим зидовима.[146]

Упркос препоруци Заштитника грађана[147], није донет Закон о пробацији, у циљу заштите друштва од криминалитета, ресоцијализације извршилаца кривичних дела и њихове реинтеграције у заједницу, као и ради пружања помоћи жртвама, оштећенима и њиховим породицама

6. Карактеристични случајеви

Повреда права на здравствену заштиту[148]

Заштитник грађана је примио притужбу, коју је у име осуђеног лица поднела његова мајка, а у којој указује на његово лоше здравствено стање и повреду права на здравствену заштиту јер му Казнено-поправни завод у Сремској Митровици није омогућио обављање потребног специјалистичког прегледа крвних судова колор доплером. Након покретања поступка контроле законитости и правилности рада, Завод је обавестио Заштитника грађана да је осуђеном лицу заказан специјалистички преглед, а потом и да је на преглед спроведен, тако да је отклоњен пропуст на који је у притужби указано, а Заштитник грађана је обуставио поступак контроле.

Унапређени смештајни услови у КПЗ за малолетнике у Ваљеву[149]

Притужилац је навео да казну затвора издржава у неусловним сутеренским просторијама Казнено-поправног завода за малолетнике у Ваљеву, истичући да су мале,нехигијенске, руиниране, непроветрене и недовољно осветљене. Заштитник грађана је обавио посету притужиоцу и на лицу места се непосредним опажањем уверио да су наводи притужиоца основани. Сходно томе, Заштитник грађана је упутио препоруку заводу да отклони утврђене недостатке. Поступајући по препоруци Завод јебез одлагања започео усклађивање са важећим стандардима. Заштитник грађана ће у наредној (*follow-up*) посети испитати да ли је препорука спроведена у потпуности.

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.

---

[146] Извештај о посети КПЗ за жене бр. 71-66/13 од 24. 12. 2013. године.

[147] Годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину доступан је на: http://www.ombudsman.rs/attachments/Redovni%20godisnji%20izvestaj%20zastitnika%20gradjana%20za%202012%20godinu%20-%20final.pdf

[148] Предмет бр. 12-3677/13.

[149] Предмет бр. 12-1949/13.

2. **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.

3. **У заводима за извршење кривичних санкција** треба наставити са унапређивањемрадног ангажовања лица на извршењу казне затвора.

4. **У заводима за извршење кривичних санкција** треба да се интензивира индивидуални и колективни третмански рада васпитача са осуђеним лицима. Неопходно је унапредити систем накнадног разврставања осуђених.

5. **У заводима за извршење кривичних санкција** треба унапредити здравствену заштиту, како у лечењу и обављању прегледа, тако и у пружању терапије и у погледу обезбеђивања лекова.

6. **Управа за извршење кривичних санкција** треба да обезбеди да лица са тешким менталним поремећајима која издржавају казну затвора буду измештена из редовног затворског смештаја и да им се пружи здравствена заштита примерена њиховој болести и потреби за лечењем.

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

8. **У заводима за извршење кривичних санкција** треба да се обављају редовни, периодични надзори над стручним радом здравствених служби.

9. **Управа за извршење кривичних санкција** треба да обезбеди повећање броја запослених у служби за третман у појединим заводима за извршење кривичних санкција, а рад васпитача не треба да је оптерећен ванзаводским пословима (нпр. на пословима извршењу казне „кућног затвора“).

10. **У заводима за извршење кривичних санкција** потребно је остваривати програмеприпреме за отпуст из затвора и установити посебне отпусне јединице у којима би се осуђеници припремали за живот на слободи.

11. **Министарство правде и државне управе** треба да припреми и Влади упутинацрт закона о пробацији и да унапреди систем прихвата осуђених по отпуштању са извршења казне затвора.

12. **Министарство правде и државне управе** 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 И УСТАНОВЕ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Постигнућа државе

1.1. Донет је Закон о заштити лица са менталним сметњама.[150]

1.2. Донет је Правилник о врсти и ближим условима за образовање организационих јединица и обављање послова заштите менталног здравља у заједници.[151]

1.3. Донет је Правилник о ближим условима за примену физичког спутавања и изолације лица са менталним сметњама која се налазе на лечењу у психијатријским установама.[152]

2. Резултати рада Заштитника грађана

2.1. Препорукама, извештајима[153] и мерама заговарања Заштитник грађанадопринео је доношењу Закона о заштити лица са менталним сметњама.

2.2. Сходно препорукама и другим залагањима Заштитника грађана[154] донет је Правилник о врсти и ближим условима за образовање организационих јединица и обављање послова заштите менталног здравља у заједници.

2.3. Током јавне расправе о Нацрту закона о заштити лица са менталним сметњама прихваћена је интервенција Заштитника грађана да се уместо факултативности унесе обавезност образовања посебних јединица за обављање послова заштите менталног здравља у заједници.

2.4. Сходно недостацима констатованим у препорукама и извештајима Заштитника грађана[155] који се односе на поступак и евиденцију везивања узнемирених и насилних пацијената, Министар здравља донео је Правилник о ближим условима за примену физичког спутавања и изолације лица са менталним сметњама која се налазе на лечењу у психијатријским установама.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Не поштују се рокови за спровођење процеса деинституционализације у поступању према особама са менталним сметњама предвиђени Акционим планом уз Стратегију развоја заштите менталног здравља у Републици Србији.[156]

3.2. У великим психијатријским болницама и даље је смештен велики број пацијената којима није потребно даље болничко лечење, јер не постоје услови за њихово збрињавање у заједници.

3.3. Законом о заштити лица са менталним сметњама предвиђена је изолација лица са менталним сметњама која се налазе на лечењу у психијатријским установама.

3.4. У резиденцијалним установама социјалне заштите и даље је смештен велики број корисника, искључиво из разлога што не постоје услови за њихово збрињавање у заједници.

---

[150] „Службени гласник РС“, број 45/13.
[151] „Службени гласник РС“, број 106/13.
[152] „Службени гласник РС“, број94/13.
[153] Годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину и Годишњи извештај НПМ за 2012. годину.
[154] Годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину и Годишњи извештај НПМ за 2012. годину.
[155] Годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину и Годишњи извештај НПМ за 2012. годину.
[156] „Службени гласник РС“, број 08/13.

3.5. Резиденцијалне установе социјалне заштите азиларног типа, не само што саме по себи нису подобне за збрињавање корисника, већ у њима постоји и недостатак особља - лекара, педагога и неговатеља.

3.6. Нису видљиве активности које ће у законом предвиђеним роковима довести до уподобљавања броја корисника резиденцијалне установе социјалне заштите у њима са законом утврђеним ограничењима.

3.7. У појединимрезиденцијалним установама социјалне заштите присутна је појава да су поједини корисници стално затворени у изолацији, што представља њихово злостављање.

3.8. Великом броју лица смештених у најразличитијим резиденцијалним установама социјалне заштите ограничена је слобода кретања (закључани су), многи од њих се повремено физички спутавају (везују се), за шта не постоји ваљан правни остов, нити су прописане одговарајуће процедуре.

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

4.1. У 2013. години није било неспроведених препорука или других аката Заштитника грађана.

5. Образложење

Сходно препорукама изнетим у извештајима Заштитника грађана[157], током 2013. године донет је Закон о заштити лица са менталним сметњама[158]. Заштитник грађана поздравља његово доношење, иако су усвојена поједина решења која нису у складу са упућеним Мишљењем Заштитника грађана на нацрт Закона.[159] Прихваћена је интервенција Заштитника грађана да се уместо факултативности унесе обавезност образовања посебних јединица за обављање послове заштите менталног здравља у заједници. Крајем извештајног периода донет је и Правилник о врсти и ближим условима за образовање организационих јединица и обављање послова заштите менталног здравља у заједници. Доношењем наведених прописа успостављен је правни оквир за деинституционализацију у поступању према особама са менталним сметњама. Заштитник грађана је става да у том циљу треба без даљих одлагања спровести све потребне активности. Рокови предвиђени Акционим планом уз Стратегију развоја заштите менталног здравља у Републици Србији[160] за рационализацију служби у секундарним и терцијарним психијатријским институцијама и за фокусирање на дневне болнице и диспанзерско лечење истекли су још 2008. године. Рок за успостављање служби за заштиту менталног здравља у локалној заједници истиче 2014. године.

У претходним извештајима Заштитника грађана[161] и у поменутој Стратегији констатовано је да велике психијатријске болнице представљају азиле за измештање особа са менталним сметњама, као и да је већина њих годинама институционализована, најчешће због социјалних разлога. Дугорочно задржавање пацијената у дислоцираним психијатријским болницама, посебно у смештајним условима који не испуњавају важеће стандарде само по себи као систем може бити извор појединачних случајева тортуре, а у сваком случају представља нечовечно и понижавајуће поступање. Сходно наведеном,

---

157 Годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину и Годишњи извештај НПМ за 2012. годину.

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

159 Предмет 15–4286/12.

160 „Службени гласник РС“,број 08/07.

161 Годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину и Годишњи извештај НПМ за 2012. годину.

Заштитник грађана ће са пажњом пратити предвиђени поступак деинституционализације, односно збрињавање особа са менталним сметњама у заједници.

У Закон о заштити лица са менталним сметњама унете су одредбе које регулишу меру изолације. Наведено је у супротности са важећим стандардима. Изолација особа са тешким или акутним менталним сметњама није дозвољена[162], осамљивање тих лица, у било ком трајању, представља суровo, нечовечно или понижавајуће поступање.[163] Посебно, примена мера изолације не представља праксу у психијатријским установама у Србији. Стога је Заштитник грађана става да Закон треба изменити, тако што ће се брисати одредбе које се односе на изолацију лица са менталним сметњама.

Заштитник грађана је у претходном годишњем извештају указао на уочене недостатке у раду психијатријских болница у погледу везивања узнемирених/насилних пацијената, као и евиденција које се о томе воде. У циљу отклањања наведених неправилности, као и одсуства јасних процедура, током извештајног периода донет је Правилник о ближим условима за примену физичког спутавања и изолације лица са менталним сметњама која се налазе на лечењу у психијатријским установама. Заштитник грађана поздравља доношење Правилника у делу којим је регулисано физичко спутавање. Меру спутавања треба спроводити у најмањој мери, имајући у виду да било који облик спутавања особа са менталним сметњама, чак и на кратак период, може представљати тортуру и злостављање.[164]

Без обзира на то што је Законом предвиђена изолација лица са менталним сметњама која се налазе на лечењу у психијатријским установама, Заштитник грађана је става да Правилником није требало ближе уређивати примену било каквог облика њиховог осамљивања, јер је такво поступање противно важећим стандардима. Попут Закона, и постојећи Правилник треба изменити, тако што ће се брисати одредбе које се односе на изолацију лица са менталним сметњама, која се налазе на лечењу у психијатријским установама.

Заштитник грађана је током извештајног периода упутио препоруку[165] да у случају сумње у релевантност изјаве воље пацијента, односно у његову способност за расуђивање, хоспитализацију тог лица у психијатријску болницу не треба вршити на основу изјаве о сагласности за пријем у болницу. Хоспитализацију ових лица треба вршити сагласно прописимакоји уређују смештај без пристанка лица са менталним сметњама, односно задржавање без пристанка у психијатријску установу

У великим резиденцијалним установама социјалне заштите и даље је смештен велики број корисника искључиво из разлога што не постоје услови за њихово збрињавање у заједници. Корисници који су на дуги рок смештени у тим азиларним установама су изопштени из редовног социјалног окружења, па временом губе социјалне и друге вештине и постају све мање способни за самосталан живот. Наведено, узевши у обзир и смештајне услове који не испуњавају важеће стандарде, само по себи – као систем може бити извор појединачних случајева тортуре, а у сваком случају представља нечовечно и понижавајуће поступање.

Постојеће резиденцијалне установе социјалне заштите, не само што нису подобне за збрињавање корисника, већ у њима постоји и недостатак особља, пре свега лекара,

[162] Извештај Комитета УН против тортуре, 47 и 48 седница, UN Doc A/67/44 (2012).
[163] Извештај Специјалног известиоца УН за тортуру за 2012. годину, UN Doc A/22/53 (2013).
[164] Извештај Специјалног известиоца УН за тортуру за 2012. годину, UN Doc A/22/53 (2013).
[165] Предмет бр. 12-907/12.

педагога и неговатеља, а нису ни видљиве активности које ће у законом предвиђеним роковима довести до уподобљавања броја корисника у њима са законом утврђеним ограничењима. Сходно томе, Заштитник грађана је става да је потребно без даљих одлагања интензивирати активности на деинституционализацији, односно смањивању капацитета и гашењу постојећих резиденцијалних установа социјалне заштите, као и збрињавању њихових корисника у заједници.

У појединимрезиденцијалним установама социјалне заштите поједини корисници стално су у изолацији. Изолација особа са тешким или акутним менталним сметњама није дозвољена[166]; осамљивање тих лица, у било ком трајању, представља сурово, нечовечно или понижавајуће поступање.[167] Потребно је одмах прекинути са праксом изолације корисника.

Великом броју лица смештених у најразличитијим резиденцијалним установама социјалне заштите ограничена је слобода кретања (закључани су), многи од њих се повремено физички спутавају (везују се), за шта не постоји ваљан правни остов, нити су прописане одговарајуће процедуре.Наведено се оправдава тиме што су та лица лишена пословне способности, односно да је то у њиховом интересу. Потребно је донети прописе којима ће се регулисати услови и процедуре лишавања слободе и везивања корисника у резиденцијалним установама социјалне заштите.

6. Карактеристични случајеви

Пропусти у поступку хоспитализације лица са менталним сметњама[168]

У спроведеном поступку, Заштитник грађана је утврдио да је притужиља због нарушавања јавног реда и мира, доведена у психијатријску болницу од стране полиције и хитне помоћи, са упутом лекара службе хитне помоћи за стационарно лечење због психомоторне агитираности, агресивног понашања и претњи самоубиством. Притужиља језадржана девет дана на лечењу у затвореном одељењу болнице.

Имајући у виду психичко стање притужиље које доводи у сумњу релевантност њене изјаве воље у моменту довођења у болницу од стране полиције, Заштитник грађана је нашао да је хоспитализација притужиље на основу њене изјаве о сагласности за пријем у болницу била незаконита.

Болници је упућена препорука да се у будућим случајевима када постоје разлози за сумњу у релевантност изјаве воље грађанина/грађанке, односно у њихову способност за расуђивање, хоспитализација врши искључиво сагласно прописимакоји уређују смештај без пристанка лица са менталним сметњама, односно задржавање без пристанка у психијатријску установу.

166 Извештај Комитета УН против тортуре, 47 и 48 седница, UN Doc A/67/44 (2012).
167 Извештај Специјалног известиоца УН за тортуру за 2012. годину, UN Doc A/22/53 (2013).
168 Предмет бр. 12-907/12.

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

1. **Министарство здравља** треба да без даљих одлагања, спроведе све потребне активности усмерене на рационализацију служби у секундарним и терцијарним психијатријским институцијама, фокусирање на дневне болнице и диспанзерско лечење и да започне интензивне активности на успостављању служби за заштиту менталног здравља у локалној заједници.

2. Из 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 потребно је брисати одредбе које се односе на изолацију.

3. **Психијитаријске установе** не треба да врше хоспитализацију лица за које постоје разлози за сумњу у релевантност његове изјаве воље, односно у његову способност за расуђивање, само на основу изјаве о сагласности на пријем у болницу.

4. **Министарство рада, запошљавања и социјалне политике** треба да без даљих одлагања интензивира активности на свеобухватној деинституционализацији, односно смањивању капацитета и гашењу постојећих резиденцијалних установа социјалне заштите, као и збрињавању њихових корисника у заједници.

5. **Резиденцијалне установе социјалне заштите** треба одмах да прекину са праксом изолације корисника.

6. **Министарство рада, запошљавања и социјалне политике**треба да прописима предвиди услове и пропише процедуре за ограничење слободе кретања и физичког спутавања у резиденцијалним установама социјалне заштите.

ПОСТУПАЊЕ ПРЕМА ТРАЖИОЦИМА АЗИЛА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Постигнућа државе

1.1. На државном нивоу формирана је Пројектна група у циљу унапређења поступања према тражиоцима азила.

1.2. Комесаријат за избеглице и миграције обезбедио је смештај за велики број лица која су изразила намеру да траже азил у Србији.

1.3. Министарство унутрашњих послова и Комесаријат за избеглице и миграције у потпуности остварују своје законом утврђене надлежности у поступку прихвата повратника депортованих из западноевропских земаља у поступку реадмисије.

2. Резултати рада Заштитника грађана

2.1. Заштитник грађана је контролним и превентивним активностима утврдио пропусте и усмерио пажњу институција и јавности на увећавање изазова и проблема у погледу третмана азиланата и иррегуларних мигранта.

2.2. Пружање добрих услуга и посредовање Заштитника грађана допринели су формирању Пројектне групе на државном нивоу, с циљем унапређења поступања према тражиоцима азила.

2.3. У складу са препорукама Заштитника грађана Комесаријат за избеглице и миграције је унапредио збрињавање лица која су изразила намеру да траже азил у Србији.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Министарство унутрашњих послова не поступа у складу са важећим прописима у ситуацијама када затекне странца који без важећих исправа и правног основа борави на територији Републике Србије.

3.2. Министарство унутрашњих послова није формирало Канцеларију за азил, кадровски и технички оспособљену јединицу подобну да оствари законом предвиђену функцију.

3.3. Полиција поступа изузетно неефикасно у поступцима регистрације странаца који су изразили намеру да траже азил и у поступцима за давање азила.

3.4. Комесаријат за избеглице и миграције није обезбедио смештај у центрима за азил свим лицима која су изразила намеру да траже азил у Србији.

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

4.1. Комесаријат за избеглице и миграције није обезбедио смештај у центрима за азил свим лицима која су изразила намеру да траже азил у Србији, а у складу са препоруком Заштитника грађана.

4.2. Упркос препоруци Заштитника грађана, Центри за азил су наставили са чувањем соба, односно кревета тражиоцима азила који су на „одсуству".

5. Образложење

Током 2013. године Заштитник грађана је посветио посебну пажњу положају тражилаца азила у Републици Србији, као и прихвату држављана Србије који су враћени из земаља западне Европе по основу споразума о реадмисији.

На основу више посета центрима за азил сачињени су извештаји[169] из којих проистичу неправилности у раду, пре свега у погледу неопходности да се обезбеди смештај и сваковрсно збрињавање за сва лица која пристигну у Центар, нарочито породица са децом. Наиме током посета, у оближњим шумама поред Центра за азил у Боговађи, затицан је велики број незбринутих мигранта, просечно преко 200.

Заштитник грађана је препознао да проблем није само у погледу збрињавања лица која су изразила намеру да траже азил у Србији, односно њиховог смештања у центре за азил, већ да је суштински проблем у постојању бројних пропуста у раду Министарства унутрашњих послова у односу на затечене ирегуларне мигранте. По правилу полицијски службеници пропуштају да затечене мигранте претресу, одмах идентификују, фотографишу и узму њихове биометријске податке (отисци прстију и сл.), као и да их спроведу у прихватилиште за странце, или, ако су изразили намеру да ће тражити азил у Србији, у неки од центара за азил. Осим тога, није формирана Канцеларија за азил, као кадровски и технички оспособљена јединица подобна да оствари законом предвиђену функцију.

На основу пружених добрих услуга и посредовања Заштитника грађана ради унапређења рада органа управе и унапређења заштите људских права и слобода, на државном нивоуформирана је Пројектна група у циљу унапређења поступања према тражиоцима азила.

Заштитник грађана је на основу бројних незаконитости и неправилности које је уочиотоком извештајног периода упутио системску препоруку Министарству

[169] Предмет бр. 71-59/13 и бр. 12-2255/13.

унутрашњих послова и Комесаријату за избеглице и миграције, у циљу отклањања уочених неправилности и унапређења поступања у овој области.[170]

Заштитник грађана је током 2013. године обавио четири посете аеродрому „Никола Тесла“, ради утврђивања чињеница о поступању према лицима која се враћају у Републику Србијупооснову одлуке надлежних власти држава са којима су закључени споразуми о реадмисији. Нису уочене било какве неправилности у поступку прихвата тих лица од стране Министарства унутрашњих послова, а Комесаријат за избеглице и миграције предузима све мере из своје надлежности у погледу пружања потребне подршке.

6. Карактеристични случајеви

Чување соба и кревета у Центру за азил тражиоцима азила који су на „одсуству“[171]

Заштитник грађана је током посета Центру за азил у Боговађи затекао велики породица са децомкоји нису били збринути у просторијама Центра, већ су дане и ноћи проводили у дворишту Центра, а већина у оближњим шумама. Број тих лица је био преко 200. Међутим, током обиласка просторија Центра, Заштитник грађана је уочио да су поједине собе, односно поједини кревети празни. Објашњено је да се они чувају за тражиоце азила којима је одобрено вишедневно одсуство.

Заштитник грађана је упутио препоруку Центру да прекине са праксом чувања соба, односно кревета тражиоцима азила који су на „одсуству“, и да се сви ослобођени капацитети одмах уступе тражиоцима азила који чекају смештај у Центру. Указано је да тражиоци азила не стичу право на одређену собу или кревет у Центру, већ да имају само право на смештај, те да је у условима недостатка смештајних капацитета потпуно непримерено чување соба, односно кревета одсутним тражиоцима азила.

Центар за азил није поступио по препоруци Заштитника грађана и током целог извештајног периода је наставио са поменутом праксом.

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

1. **Министарство унутрашњих послова** треба да обезбеди да полицијски службеници сваког странца затеченог без исправа, као и сваког другог странца који је незаконито у Србији, претресу, идентификују, фотографишу, узму њихове биометријске податке, те унесу податке у евиденције, као и да их спроведу у прихватилиште за странце, или, ако су изразили намеру да ће тражити азил у Србији, у неки од центара за азил.

2. Странац који незаконито борави у Србији биће без непотребних одлагања принудно удаљен, у коју намену ће се у буџету обезбедити потребна финансијска средстава**.**

3. **Комесаријат за избеглице и миграције** треба да обезбеди смештај и сваковрсно збрињавање свим странцима упућеним/спроведеним у центре за азил.

4. **Министарство унутрашњих послова** треба да формира Канцеларију за азил, ван Управе граничне полиције, као кадровски и технички оспособљену јединицу подобну да оствари законом предвиђену функцију.

5. **Министарство унутрашњих послова** треба да обезбеди да се по формирању Канцеларије за азил ажурно води поступак азила и да се у сваком конкретном случају цени потреба за доношењем мера ограничења кретања тог лица.

---

[170] Предмет бр. 75-6/14.

[171] Предмет бр. 71-176/12.

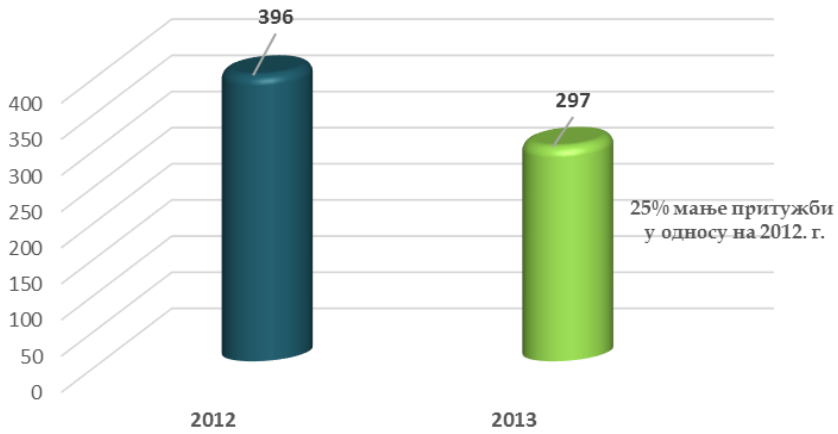
6. **Центри за азил** ће прекинути праксу одобравања одсуства ван Центра и „чувања“ соба, односно кревета, странцима који су по било ком основу напустили Центар.

7. **Министарство унутрашњих послова** треба да обезбеди да странац: који не поднесе захтев за азил у прописаном року; чији је захтев за азил одбачен или одбијен; или је одлучено да се поступак обустави; одмах принудно удаљи из Србије.

II ПРИТУЖБЕ

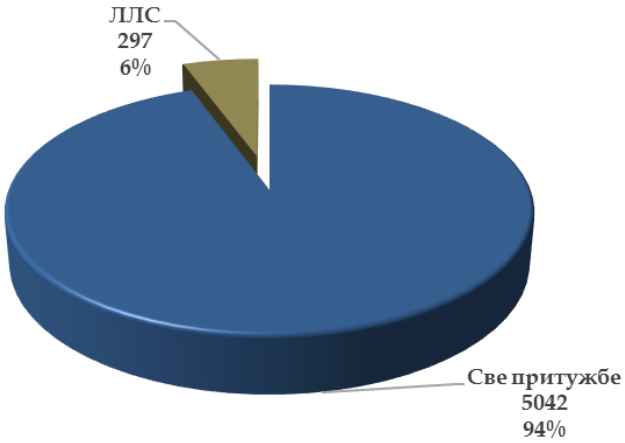
У области права лица лишених слободе, Заштитник грађана је примио 290 притужби, а по сопственој иницијативи истраживао је 7 случајева.[172] Поменутих 290 притужби чини 5,89% од укупног броја притужби које је Заштитник грађана примио у 2013. години. Број притужби у 2013. години је смањен за око25% у односу на претходну.

Графикон 19 – Права лица лишених слободе – број примљених притужби у односу на 2012. годину



[172] За потребе овог извештаја под притужбама се сматрају и предмети покренути сопственом иницијативом.

Графикон 20 – Права лица лишених слободе – притужбе у области у односу на све примљене притужбе



Заштитник грађана је у области права лица лишених слободе у 2013. години примио у рад укупно 297 предмета. Окончао је рад на 192 предмета из 2013. године, док је 105 и даље у процедури.

Графикон 21 – Права лица лишених слободе – рад на предметима из 2013. године

У извештајном периоду, Заштитник грађана је окончао укупно 365 предмета, од којих је 192 из 2013. године, а остатак из ранијих година.

Табела 34 - Права лица лишених слободе – начин на који је окончан рад на предметима из 2013. и ранијих године

Одбачене притужбе	185	50,68%
Неосноване притужбе	91	24,93%
Одустанак притужилаца	42	11,51%
Орган отклонио пропуст по сазнању да је покренут поступак контроле његовог рада (обустава поступка)	31	8,49%
Предмети обухваћени препорукама	11	6,29%
Притужбе из којих су проистекле препоруке	14	3,84%
Смрт притужиоца	2	0,55%
Укупно	**365**	

Притужбе се одбацују због ненадлежности, неблаговремености, преурањености, анонимности и неуредности.

Табела 35 - Права лица лишених слободе - разлози за одбачај притужбе у 2013.

Ненадлежност - упућен на надлежни орган	83	44,86%
Преурањена - посаветован о расположивим правним средствима	73	39,46%
Неуредна притужба	17	9,19%
Анонимна притужба	8	4,32%
Неблаговремена притужба	4	2,16%
Укупно:	**185**	

Веома значајан сегмент поступања Заштитника грађана по притужбама чини пружање саветодавне-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 табеле 2. у **84,32%** одбачених притужби Заштитник грађана је грађанима пружиосаветодавно-правну помоћ у остваривању њихових права пред надлежним органима.

Табела 36 – Права лица лишених слободе – пружена саветодавно-правна помоћ

	Број	проценат
Одбачене притужбе	185	100%
Ненадлежност - упућен на надлежни орган	83	44,86%
Преурањеност - посаветован о расположивим правним средствима	73	39,46%
Укупно: пружена саветодавно-правна помоћ	**156**	**84,32%**

Поступајући по притужбама из 2013. године и ранијих година, надлежним органима упућено је укупно 12 препорука, које су се односиле на 14 предмета. До 31. 12. 2013. године, надлежни органи извршили су 8 препорука, једну нису, док су остале још увек у року за поступање.

***Напомена**: Заштитник грађана је у области права лица лишених слободе, обављајући послове Националног механизма за превенцију тортуре, надлежним органима упутио у току 2013. године 263 препоруке у области права лица лишених слободе,чиме се број препорука у овој области повећао на 275 препорука.*

Табела 37 – Права лица лишених слободе – поступање по препорукама из 2013.

Препоруке	број	проценат
Укупно	12	100%
Извршене	8	66,67%
Неизвршене	1	8,33%
У року за извршење	3	25,00%

У овој области у 297 притужби евидентирано је 319 повреда различитих 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 38 – Права лица лишених слободе – повреде права на која су указивали притужиоци

Грађанска и политичка	116	**39,06%**
Посебна права лица лишених слободе	112	**37,71%**
Економскасоцијалнакултрна	91	**30,64%**
Право на добру управу	62	**20,88%**
Укупно	**319**	

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 иправо на на неповредивост физичког и психичког интегритета.

Табела 39 - Посебна права лица лишених слободе, њихов број и проценат

Врста повређеног права	Број	%	Врста повређеног права	Број	%
Смештај	16	**14,29%**	Право на пријем пакета и новчаних пошиљки	4	**3,57%**
Право на премештај	11	**9,82%**	Амнестија	4	**3,57%**
Распоређивање	11	**9,82%**	Хигијена	4	**3,57%**
Исхрана и кантина	9	**8,04%**	Прекид извршења казне затвора	3	**2,68%**
Право на боравак у посебној просторији	9	**8,04%**	Право на поднесак, притужбу и жалбу осуђеног	3	**2,68%**
Дисциплински поступак	7	**6,25%**	Слободно време изван затворених просторија	3	**2,68%**
Посебна права осуђеног	7	**6,25%**	Одећа, рубље, обућа	1	**0,89%**
Категоризација	7	**6,25%**	Усамљење	1	**0,89%**
Условни отпуст	5	**4,46%**	Право на телефонске разговоре	1	**0.89%**
Право на посете	5	**4,46%**	Право на одсуство	1	**0.89%**

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.

III ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Поводом препорука и извештаја упућених током 2013. године Заштитник грађана је ступио у процес сталног кооперативног дијалога са Управом за извршење кривичних санкција Министарства правде и државне управе, Казнено–поправним заводом у Сремској Митровици, Министарством здравља, Специјалном психијатријском болницом „Свети Врачеви“ из Новог Кнежевца, Министарством унутрашњих послова, Полицијском управом за град Београд и Комесаријатом за избеглице и миграције.

На Међународни дан УН за подршку жртвама тортуре, 26. јуна у Народној скупштини одржано је јавно слушање Годишњег извештаја Заштитника грађана у обављању послова Националног механизама за превенцију тортуре.

У децембру је организован Округли сто на тему „Превенција и кажњивост за тортуру“, коме су присуствовали представници свих надлежних државних органа и стручне јавности, а који је био посвећен изазовима и проблемима са којима се Република Србија сусреће у превенцији тортуре и у кажњавању учинилаца кривичног дела злостављања.

Заштитник грађана је предузео низ активности у циљу заштите права тражилаца азила. Сходно опредељености за унапређењем поступања органа јавне власти у тој области, Заштитник грађана је учествовао на неколико скупова заједно са представницима међународних организација и цивилним сектором. Заштитник грађана је узео учешће у неколико састанака Пројектне групе (и подгрупе) Владе Републике Србије која је формирана у циљу решавања проблема тражилаца азила.

У сврху промоције рада Заштитника грађана и превенције тортуре заменик заштитника грађана задужен за област заштите лица лишених слободе, одржао је предавања студентима Правног факултета, Медицинског факултета и Факултета за специјалну едукацију и рехабилитацију, као и предавање у Лекарској комори Крагујевац.

Током 2013. године Заштитник грађана је учествовао у пројектима организација цивилног друштва са којима сарађује на пољу превенције злостављања.

Кроз пројекат „Програм превенције тортуре и рехабилитација жртава“, који је спровела Међународна мрежа помоћи (IAN), организован је семинар Институција и слобода – о процесу деинституционализације и искуствима из Италије и одржана конференција Превенција тортуре и рехабилитација жртава, док је кроз пројекат „Заједно против тортуре“ са наведеном организацијом Заштитник грађана учествовао у консултацијама за израду Платформе о улози и сарадњи организација цивилног друштва у обављању послова НПМ-а и организацији семинара Улога цивилног друштва и експерата у обављању послова НПМ-а – искуства и изазови. У оквиру пројекта „Заједно против тортуре“ Заштитник грађана је учествовао на трибинама о тортури и НПМ-у које су организоване за студенте и припаднике ромског насеља.

Са удружењем Хелсиншки одбор за људска права у Србији Заштитник грађана је учествовао у пројектима „Јачање Националног превентивног механизма и заговарање права институционализованих особа” и „Реформа затворског система у Србији 2012-2013“. У оквиру ових пројеката организоване су две студијске посете Холандији за запослене у НПМ-у, одржани тренинзи за особље у затвореним институцијама у Нишу, Београду и Новом Саду на тему „Улога и значај Националног превентивног механизма у превенцији тортуре“, као и конференција „Сарадња цивилног друштва и државе у процесу деинституционализације“. У сарадњи са удружењем Иницијатива особа са менталним инвалидитетом (MDRI-S) одржан је семинар на тему Улога различитих актера на пољу мониторинга и заштита права деце са сметњама у развоју и одраслих особа са инвалидитетом у затвореним установама.

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 поступака[173], усвојеним 28. јула 2011. године[174], 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 сарађивао са Покрајинским Омбудсманом АП Војводине и са девет невладиних организација које су сходно споразумима о сарадњи задужене да системски прате положај лица лишених слободе у одређеним областима, и то: Београдски центар за људска права (област примене полицијских овлашћења), ЈУКОМ (област притвора), Хелсиншки одбор у Србији (област извршења кривичних санкција), Међународна мрежа помоћи (област права особа са менталним сметњама у детенцији), МДРИ (област права особа са инвалидитетом у установама социјалне заштите), Виктимолошко друштво Србије (област права жена у затворском систему), Центар за људска права Ниш (област права особа са инвалидитетом у затворском систему), Одбор за људска права Ваљево и Дијалог Ваљево (област права малолетника у затворском систему).

Током 2013. године НПМ је обавио 78 посета установама у којима су смештена лица лишена слободе. Посећене су 44 полицијске станице, 11 затвора, 2 психијатријске болнице, 1 установа социјалне заштите домског типа, 15 приватних домова за старе, 2 посете центрима за азил, а обављена су и 4 мониторинга прихвата лица враћених у поступку реадмисије на аеродрому Никола Тесла. На основу обављених посета, НПМпосећеним установама доставља извештаје о посетама, са препорукама за отклањање утврђених недостатака у раду који могу довести или доводе до тортуре или злостављања. Током 2013 године сачињено је 29 извештаја о посетама, у којима је надлежним органима упућено укупно 275 препорука.

Поводом упућених извештаја са препорукама, током 2013. године НПМ је ступио у процес сталног кооперативног дијалога са Управом за извршење кривичних санкција Министарства правде и државне управе, Казнено–поправним заводом у Сремској Митровици, Министарством здравља, Специјалном психијатријском болницом „Свети Врачеви“ из Новог Кнежевца, Министарством унутрашњих послова, Полицијском управом за град Београд и Комесаријатом за избеглице и миграције.

На плану регионалне сарадње, НПМ је у марту 2013. године организовао састанак у Београду, на коме је оформљена Мрежа НПМ земаља југоисточне Европе[175]. На наредном састанку НПМ мреже одржаном у октобру, такође у Београду, окупили су се чланови Медицинске групе, који су анализирали постојеће стање у региону, улогу лекара у раду НПМ, као и важеће стандарде у области заштите права лица лишених слободе на здравствену заштиту.

На Дан Уједињених нација посвећеном борби против тортуре, 26. јуна 2013. године у Народној Скупштини је одржано јавно слушање Годишњег извештаја НПМ за 2012.

---

[173] Службени гласник РС – међународни уговори“, бр. 7/11.

[174] Србија је потписала Опциони протокол уз Конвенцију против тортуре 2003. године, ратификовала га 2005. године, а постала држава чланица 2006. године подношењем ратификационог инструмента;

[175] Чланице мреже су: НПМ Албаније, НПМ Црне Горе, НПМ Хрватске, НПМ Македоније, НПМ Србије,НПМ Словеније и Омбудсман Босне и Херцеговине,а у октобру се придружио и НПМ Аустрије.

годину, ком су присуствовали представници свих релевантних државних органа, независних органа, међународних организација, стручне јавности и цивилног друштва.

У децембру је организован Округли сто на тему „Превенција и кажњивост за тортуру“, коме су присуствовали представници свих релевантних државних органа и стручне јавности. Округли сто је био посвећен изазовима и проблемима са којима се Република Србија сусреће у превенцији тортуре и у кажњавању учинилаца кривичног дела злостављања. Извршење закључака и препорука усвојених на овом округлом столу, биће систематски праћени током 2014. године.

Како даље - будућност НПМ-а

Заштитник грађана је у протекломпериоду развио методологију рада и остварио бројне активности у обављању послова НПМ. НПМ је до сада посетио преко 140 установа и о томе сачинио извештаје, а у циљу превенције злостављања. Упућено је око 600 препорука за отклањање утврђених недостатака, од којих су скоро све прихваћене. Са посећеним установама Заштитник грађана ступио је у кооперативни дијалог у циљу спровођења препорука. Заштитник грађана је у обављању послова НПМ успоставио сарадњу са Покрајинским омбудсманом и 14 невладиних организација. Успоставио је изузетну сарадњу са бројним НПМ, оснивач је мреже НПМ земаља Југоисточне Европе, којој се прикључују и НПМ ван региона, а издао је и неколико публикација о превенцији тортуре. Организован је велики број радионица и конференција, као и јавно слушање у Народној скупштини поводом претходног годишњег извештаја НПМ. НПМ одржава стални контакт са Поткомитетом УН за превенцију против тортуре. Напред наведенорезултат је тога што је Заштитник грађана,у овој почетној фази, постојеће ресурсе предвиђене за обављање своје опште надлежности, преусмерио за обављање послова НПМ. То је за последицу имало да су због обављања послова НПМ били смањени капацитети за обављање других надлежности Заштитника грађана.

Заштитник грађана са жаљењем констатује да нису створени услови за даљи рад НПМ у складу са Опционим протоколом у обиму и квалитету, како је напред наведено. Наиме за ефикасан рад НПМ потребно је, имајући у виду релевантне околности, установити аутономну организациону јединицу у оквиру Стручне службе Заштитника грађана, са најмање пет запослених, обезбедити независна финансијска средства која по процени Заштитника грађана износе око 10% буџета Заштитника грађана. Сходно наведеном у наредном периоду до обезбеђивања свих потребних услова за рад НПМ, Заштитник грађана је принуђен да смањи активности у обављању послова НПМ, што ће, ако се капацитети не успоставе, бити од штете по национални интерес заштите и унапређења поштовања људских права.

2.6. РЕСОРИ ПРОСВЕТЕ И НАУКЕ, ОМЛАДИНЕ И СПОРТА, КУЛТУРЕ, ИНФОРМИСАЊА И ИНФОРМАЦИОНОГ ДРУШТВА И ИНТЕЛЕКТУАЛНЕ СВОЈИНЕ

ПРОСВЕТА И НАУКА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Постигнућа државе

1.1. Усвојен је Закон о основном образовању и васпитању.[176]

1.2. Усвојен је Закон о средњем образовању и васпитању.[177]

1.3. Усвојен је Закон о образовању одраслих.[178]

1.4. Усвојен је Закон о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања.[179]

1.5. Усвојен је Закон о изменама и допунама Закона о високом образовању.[180]

1.6. Усвојење Закон о изменама и допунама Закона о ученичком и студентском стандарду.[181]

1.7. Министарство просвете, науке и технолошког развоја интензивирало је рад на доношењу и усклађивању подзаконских аката.

2. Резултати рада Заштитника грађана

2.1. Покретањем поступка контроле правилности и законитости рада Министарства просвете, науке и технолошког развоја, Заштитник грађана допринео је интензивирањурада овог министарства на доношењу и усклађивању подзаконских аката.

2.2. Поступањем Министарства просвете, науке и технолошког развоја по препоруци Заштитника грађана отклоњен је пропуст на штету више студената Архитектонског факултета Универзитета у Београду.

2.3. Након отпочињања контролних поступака од стране Заштитника грађана, 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.

2.4. Саопштења за јавност Заштитника грађана допринела су бољој обавештености грађана о случају „мала матура“ и указала на бројне проблеме у организацији полагањезавршног испита свршених основаца.

[176] „Службени гласник РС“, број 55/13.
[177] „Службени гласник РС“, број 55/13.
[178] „Службени гласник РС“, број 55/13.
[179] „Службени гласник РС“, бр. 72/09, 52/11 и 55/13.
[180] „Службени гласник РС“, бр. 76/05, 100/07 - аутентично тумачење, 97/08, 44/10, 93/12 и 89/13.
[181] „Службени гласник РС“, бр. 18/10 и 55/13.

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. Није усвојен Национални оквир квалификација Србије – систем националних квалификација од првог до петог нивоа.

3.4. Није донет нови Закон о уџбеницима којим ће се уредити начин и поступак оцене квалитета, издавања, одобравања уџбеника и наставних средстава и њихове набавке.[182]

4. Најзначајнијепрепоруке, 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 2012. годину:

- да се обезбеди 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.[183]

- да Министарство просвете, науке и технолошког развоја, установе образовања и васпитања и високошколске установе поступају благовремено и ефикасно по захтевима грађана,

- да Министарство просвете, науке и технолошког развоја предузме мере како би се побољшала ефикасност рада просветне инспекције.

5. Образложење

За разлику од претходних извештајних периода, сарадња Министарства просвете, науке и технолошког развоја са Заштитником грађана је у значајној мери побољшана, како у благовремености достављања тражених изјашњења и информација, тако и у погледу поступања по препорукама Заштитника грађана. Нажалост, сенку на степен остварене сарадње бацила је јавна полемика Министарства са Заштитником грађана, поводом бројних пропуста Министарства након сазнања о могућим нерегуларностима у организацији завршног испита за ученике основних школа.

Дан након полагања првог теста било је јасно да је тест неовлашћено дистрибуиран, био доступан на интернету и нелегално продаван у околини школа. Установљено је да је радница штампарије у којој су штампани тестови, нарушивши безбедносне процедуре, изнела примерке тестова. Министарство је донело одлуку да се, приликом рангирања кандидата за упис у средње школе не признају остварени бодови на малој матури. Том одлуком промењени су критеријуми за бодовање ђака, а тиме и рангирање приликом уписа у средњу школу.

[182] Видети у сегменту овог извештаја посвећеном правима детета.

[183] Годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину, стр. 159.

Предмет пажње Заштитника грађана биле су очигледне незаконитости и пропусти просветних власти у решавању настале ситуације, али и одбијање надлежних органа и њихових руководилаца да прихвате одговорност за учињене пропусте који ће пратити читаву генерацију средњошколаца. Забрињавајући однос Министарства према сопственој одговорности кулминирао је покушајем да се забрани јавна критика и оспори стручност и овлашћења Заштитника грађана и других органа да изнесу став поводом пропуста који су без преседана у историји српског школства.

Министарство, установе образовања и васпитања и високошколске установе, на захтеве грађана често одговарају са великом доцњом. Иако је неспорно да је ауторитет Заштитника грађана допринео да многи поступци пред овим органом и установама буду окончани, став Заштитника грађана је да одлучивање и пружање информација грађанима не сме да чека реакцију Заштитника грађана по притужби странке, већ мора бити благовремено, ефикасно и у складу са законом прописаним роковима.

Доношењем и усклађивањем правилника који уређују врсте стручне спреме наставника, помоћних наставника, васпитача и стручних сарадника за рад у основним, средњим школама и гимназијама, отклоњен је значајан узрок бројних проблема који су пратили запошљавање у просвети. Ови подзаконски прописи сада се усклађују са звањима која се стичу у складу са Законом о високом образовању и општим актима високошколских установа.

Рад просветних инспектора јединица локалне самоуправе често карактеришу неблаговремено вршење инспекцијских надзора, пропуштања да се изврше контролни инспекцијски надзори и ретка примена других овлашћења прописаних за случај одбијања контролисане установе да по наложеним мерама поступи. Министарство просвете, науке и технолошког развоја, са друге стране, ретко користи надзорна овлашћења која има као орган који контролише правилну примену закона.

Национални оквир квалификација у Србији (НОКС), као инструмент чијом се применом успоставља систем квалификација усклађен са захтевима друштвено-економског развоја и унапређује квалитет образовне понуде, усвојен је за квалификације у високом образовању 2010. године. Још увек, међутим, није усвојен НОКС за квалификације у првих пет нивоа образовања. Поступак израде овог документа је у току, али је истовремено министар просвете, науке и технолошког развоја именовао радну групу за израду Нацрта јединственог Националног оквира квалификација.

Министарство је донело Правилник о стандардима компетенција директора установа образовања и васпитања[184], чиме је омогућено да се ближе уреди обука и испити за директоре установа образовања и васпитања.

Испитни рокови, висина школарине, услуге које пружа високошколска установа, питање студентских стипендија и кредита, као и питања уписа на различите нивое студија, јесу проблеми на које студенти најчешће указују обраћајући се Заштитнику грађана.

Заштитник грађана и Министарство просвете, науке и технолошког развоја препознали су проблем признавања високошколских исправа стечених у иностранству. На састанцима ова два органа, Министарство је указало да ће се приликом доношења новог Закона о високом образовању посебна пажња посветити питању признавања страних високошколских исправа у Републици Србији.

[184] "Службени гласник РС", бр. 38/13

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Препоруком Заштитника грађана до надзора над радом Архитектонског факултета

Заштитник грађана је утврдио пропуст у раду Министарства просвете, науке и технолошког развоја, јер Министарство није извршило надзор над радом Архитектонског факултета Универзитета у Београду, по пријавама студената. Министарству је упућена препорука да без одлагања поступи по пријавама, изврши надзор над радом факултета и предузме мере из своје надлежности. Министарство је обавестило Заштитника грађана да је извршило надзор, утврдило недостатке у раду Факултета и наложило Факултету да их отклони.

Потврђивање и објављивање међународног уговора, услов је за његову примену

Заштитник грађана утврдио је да Споразум о узајамном признавању докумената у образовању и регулисања статусних питања ученика и студената, закључен између Републике Србије и Републике Српске, није потврђен и објављен у „Службеном гласнику Републике Србије". Упућена је препорука Министарству просвете, науке и технолошког развоја да предузме мере у циљу потврђивања и објављивања овог споразума, а убудуће да не поступа по међународним уговорима који нису потврђени и објављени у складу са Уставом Републике Србије. Министарство је израдило Нацрт закона о потврђивању овог споразума, који је упућен Министарству спољних послова.

Случај „мала матура 2013"

Крај школске 2012/13. године обележио је поништензавршни испит свршених основаца, тзв. „мала матура", која се полаже из српског/матерњег језика и математике. Резултат са мале матуре представља, према закону, један од кључних критеријума за рангирање приликом уписа у средњу школу.Тестови за малу матуру нашли су пут до јавности пре самог полагања теста, што је морало бити спречено, а када већ није, тест је морао бити поновљен са новим задацима у најкраћем року. Министарство просвете, науке и технолошког развоја данима је порицало да је су тестови доспели до јавности, трошећи драгоцено време за организовање новог завршног испита, а када је то јавно доказано, порекло сваку своју одговорност иако је министар за председника Републичке комисије за спровођење завршног испита одредио свог помоћника и на њега пренео, званичним актом, дужност, овлашћења и ресурсе да обезбеди тајност тестова.

Министарство је пропустило да реагује док је било могуће да се отклоне или умање последице пропуста, те Заштитник грађана по први пут није могао да препоручи мере, јер би било која препорука, због протека времена, довела до нових повреда права детета и лоших последица по децу која су штету већ претрпела. Због упорног одбијања министра просвете да прихвати да је у раду Министарства начињен било какав пропуст, Заштитник грађана је јавно саопштио да се одговорност за велику штету и повреду права ученика мора тражити на највишем нивоу Министарства. У реконструкцији Владе, која је недуго затим уследила, место министра заузела је друга особа.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да припреми и Влади упути Нацрт закона о високом образовању.

2. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да Нацртом закона о високом образовању уреди поступак признавања страних високошколских исправа.

3. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да предложи, а **надлежни орган** усвоји јединствени Национални оквир квалификација Србије, односно да **надлежни орган** усвоји Национални оквир квалификација у Србији – систем националних квалификација од првог до петог нивоа.

4. **Министар просвете, науке и технолошког развоја** треба да донесе правилник којим ће се уредити обука и испити за директора установа образовања и васпитања.

5. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди благовремено и ефикасно поступање просветних инспектора.

6. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди да се на све захтеве грађана упућене како Министарству, тако и установама образовања и васпитања и високошколским установама, одговара благовремено, ефикасно и у законом прописаним роковима.

7. **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.

8. **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.

9. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да, уважавајући примедбе стручне јавности, припреми нови законски текст који уређује области одобравања, издавања и набавке уџбеника и других наставних средстава.

ОМЛАДИНА И СПОРТ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Постигнућа државе

1.1. Припремљена је радна верзија нацрта Закона о изменама и допунама Закона о спречавању допинга у спорту и стављена јавности на увид.

1.2. Донета је Уредба о националним признањима и новчаним наградама.[185]

1.3. Донет је Правилник о дозволи за рад спортских стручњака.[186]

[185] „Службени гласник РС“, број 8/13.

[186] „Службени гласник РС“, број 7/13.

1.4. Донет је Правилник о стручном оспособљавању за обављање одређених стручних послова у спорту.[187]

2. Резултати рада Заштитника грађана

2.1. Покретањем поступка контроле законитости и правилности рада Министарства омладине и спорта, Заштитник грађана скренуо је пажњу на потребу да се поступак по Јавном позиву за предлагање кандидата за чланство у Савету за младе учини транспарентним, а сам позив доступним свим потенцијалним кандидатима.

2.2. Након извршене контроле законитости и правилности рада Министарства омладине и спорта, орган управе донео је Правилник о дозволи за рад спортских стручњака, као и Правилник о стручном оспособљавању за обављање одређених стручних послова у спорту.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Конкурсни поступак за избор чланова у Савету за младе Владе није довољно транспарентан.

3.2. Област уговарања између спортских клубова/организација са малолетним спортистима није уређена, на штету деце-спортиста као економски неупоредиво слабије стране.

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

4.1. Заштитник грађана упутио је Министарству омладине и спорта Иницијативу за измене и допуне Закона о спорту.

5. Образложење

Министарство омладине и спорта је, након анализе досадашње примене Закона о спречавању допинга у спорту уочило недостатаке и непрецизности, те је започело рад на изменама и допунама Закона о спречавању допинга у спорту. Истовремено, измене и допуне су усмерене и на усклађивање домаћег прописа саМеђународном конвенцијом о допингу[188] и Светским антидопинг кодексом[189].

На основу Закона о спорту, а на предлог Министарства омладине и спорта, Влада је донела Уредбу о националним признањима и новчаним наградама[190], којом је ближе уредила услове и висину националних спортских признања и новчаних награда. Заштитник грађана је давно јавно изнео мишљење да садржина признања не може да буде доживотно примање у одређеном, знатном, износу, и то без икаквог обзира на релевантне околности (социјално стање, комерцијалност спорта и сл.), те да ће укупан новчани износ националних признања, који се са сваким националним спортским успехом повећава, у једном моменту угрозити финансирање других аспеката спорта као што су спорт за све, школски спорт, спортска инфраструктура и сл., али то мишљење ни у извештајном периоду суштински није уважено.

Министарство омладине и спорта је, након што је Заштитник грађана покренуо поступак контроле законитости и правилности рада приликом расписивања Јавног позива за предлагање/пријављивање кандидата за чланство у Савету за младе и након одржаног састанка између представника Заштитника грађана и Министарства

[187] „Службени гласник РС“, број 7/13.
[188] Доступно на:http://www.mos.gov.rs/јавна-расправа.361.html.
[189] Доступно на:http://www.mos.gov.rs/јавна-расправа.361.html.
[190] „Службени гласник РС“, број 8/13.

омладине и спорта, поништило Јавни позив, имајући у виду примедбу Заштитник грађана да је позив био расписан супротно Закону о младима. Нови Јавни позив за предлагање/пријављивање кандидата за чланство у Савету за младе, објављен 7. 6. 2013. године, Министарство омладине и спорта није у довољној мери учинило транспарентним и доступним свим потенцијалним кандидатима.

Имајући у виду велики број деце која се на раном узрасту опредељују за активно бављење спортом и посебну осетљивост деце која у спорту могу били изложена различитим облицима искоришћавања, Заштитник грађана је оценио да је потребно допунити Закон о спорту одредбама које уређују област уговарања између деце спортиста и спортских организација, у циљу боље заштите деце и спречавања искоришћавања деце спортиста. Стога је упутио Министарству омладине и спорта Иницијативу за измене и допуне Закона о спорту.

Министарство омладине и спорта је, након што је Заштитник грађана покренуо поступак контроле законитости и правилности рада због недоношења одговарајућих подзаконских прописа у области спорта, донело Правилник о дозволи за рад спортских стручњака као и Правилник о стручном оспособљавању за обављање одређених стручних послова у спорту, којима се регулишу услови издавања и одузимање дозволе за рад спортских стручњака, као и услови у погледу опреме и кадрова за обављање послова стручног оспособљавања.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Министарство донело подзаконске прописе у области спорта

Заштитник грађана примио је притужбуна рад Министарства омладине и спорта у којој је указано на проблем са којим се сређу студенти високих струковних спортских школа због недоношења подзаконских прописа који регулишу услове за стручно оспособљавањеза рад уобласти спорта.

Након покретања поступка контроле, Министарство је донело правилнике којима је уредило стручно оспособљавање и рад спортских стручњака.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство омладине и спорта** треба да унапреди транспарентност јавних позива и конкурса.

2. **Министарство омладине и спорта**треба да измени и допуни Закон о спорту и уреди област уговарања између спортских клубова/организација и малолетних спортиста.

КУЛТУРА И ИНФОРМИСАЊЕ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Постигнућа државе

1.1. Припремљен је Нацрт закона о електронским медијима.

1.2. Припремљен је Нацрт закона о јавним медијским сервисима.

1.3. Формирана је „независна“ Комисија за истраживање убистава новинара.

2. Резултати рада Заштитника грађана

2.1. Заштитник грађана је, упућивањем препорука Министарству културе и информисања, указао на потребу да се унапреди конкурсни поступак за доделу признања за врхунски допринос националној култури и култури националних мањина.

2.2. Својим поступањем Заштитник грађана је подстакао државне органе да у већој мери контролишу поштовање Закона о јавном информисању приликом извештавања медија.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Мањкавости у медијској регулативи проузрокују недовољну транспарентност власништва над медијима и повлашћен положај на тржишту медија потпомогнутих из јавних извора.

3.2. Законом прописана приватизација медија, чији су оснивачи јединице локалне самоуправе је заустављена, а евентуално ново законско решење није донето.

3.3. Није пронађен адекватан модел остваривања права на информисање из корпуса мањинских права. Спорна је правна конзистентност решења по коме оснивачи медија могу да буду национални савети националних мањина, а алтернативно решење које би сачувало то мањинско право није пронађено.

3.4. Новинари и даље, у појединим случајевима, бивају изложени нападима и претњама. Поједини новинари су под вишегодишњом полицијском заштитом.

3.5. Рад „независне" Комисије за истраживање убистава новинара није довео до хапшења починилаца или налогодаваца.

3.6. Уредба којом се регулишу ближи услови и начин доделе признања за врхунски допринос националној култури и култури националних мањина[191], за коју је Заштитник грађана утврдио да садржи недостатке, и даље је на снази.

3.7. Органи који контролишу примену Закона о јавном информисању своју функцију не врше правовремено и у пуном обиму.

4. Најзначајнијепрепоруке, 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

Министарство културе и информисања припремило је и ставило на јавну расправуНацрт закона о електронским медијима и Нацрт закона о јавним сервисима. На тај је начин стручној и општој јавности омогућено да изнесе своје ставове о овим законским текстовима.

Независност Комисије за расветљавање убистава новинара и непостојање сукоба интереса чланова Комисије су спорни с обзиром да су у њеном саставу високи представници органа извршне власти, међу којима су и они органи у чијој је редовној надлежности расветљавање убистава, те би се очекивало да ти органи буду предмет рада Комисије.

Заштитник грађана је утврдио да Уредба о ближим условима и начину доделе признања за врхунски допринос националној култури односно култури националних мањина, садржи правне недостатке због којих је учесницима на конкурсу онемогућено

[191] „Службени гласник РС", број 36/10,

да добију појединачне одлуке са поуком о правном средству поводом пријава за доделу признања за врхунски допринос националној култури односно култури националних мањина. Заштитник грађана је препоручио Министарству културе и информисања да Влади предложи измену и допуну Уредбе, на начин којим би се сваком учеснику конкурса омогућило да: добије одлуку Комисије за утврђивање предлога за доделу признања поводом поднете пријаве са образложењем разлога и чињеница које су биле релевантне за такву одлуку; и користи правно средство против одлуке комисије којом није задовољан.

Министарство културе и информисања изразило је спремност да, након измене Закона о култури[192] којом би се извршило побољшање одредби које уређују доделу признања за врхунски допринос националној култури, уважавајући препоруке Заштитника грађана, приступи доношењу подзаконских прописа који регулишу ову област.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Министарство поступило по пријавама синдиката након покретања поступка контроле

Заштитник грађана примио је притужбу на рад Министарства културе и информисања по пријавама на незаконито поступање органа установе Ансамбл „Коло“, као и на неусаглашеност Статута установе са Законом.

Након покретања поступка контроле од стране Заштитника грађана, Министарство је предузело све законом предвиђене мере, па су изабрани нови органи установе и донет је нови Статут, а поступак пред Заштитником грађана је обустављен.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство културе и информисања** треба да пропише јасне критеријуме, мерила и правила поступка за доделу признања за врхунски допринос националној култури, односно култури националних мањина.

2. **Министарство културе и информисања и Републичка радиодифузна агенција** треба да интензивирају контролу, нарочито по службеној дужности и предузимају све законом предвиђене мере у случајевима када јавна гласила, приликом извештавања, поступају противно закону.

2.7. РЕСОР ЗДРАВЉА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Постигнућа државе

1.1. Донет је Закон о правима пацијената.[193]

1.2. Донет је Закон о остваривању права на здравствену заштиту деце, трудница и породиља.[194]

1.3. Донет је Правилник о начину поступања по приговору, обрасцу и садржају записника и извештаја саветника за заштиту права пацијената.[195]

---

[192] „Службени гласник РС“, број 72/09.

[193] „СлужбенигласникРС“, број 45/13.

[194] Видети у делу овог извештаја посвећеном родној равноправности.

[195] „СлужбенигласникРС“, број 71/13.

1.4. Донет је Правилник о обрасцу и садржини службене легитимације саветника за заштиту права пацијената.[196]

1.5. Донет је Правилник о начину и поступку заштите права осигураних лица.[197]

2. Резултати рада Заштитника грађана

2.1. У текст Закона о правима пацијената укључена је већина предлога и сугестија Заштитника грађана датих у мишљењу о Нацрту Закона о правима пацијената.

2.2. На иницијативу Заштитника грађана одложена је замена постојећих исправа о здравственом осигурању.

2.3. Аргументована упозорења Заштитника грађана на постојање злоупотребе допунског рада у здравственим установама, допринела су да се у скупштинској процедури нађе Предлог закона о изменама и допунама Закона о здравственој заштити[198].

2.4. Заштитник грађана препоручио је Министарству здравља[199] да обезбеди адекватне просторије за пријем и комуникацију са странкама у току радног времена.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Република Србија је, према резултатима истраживања Европског здравственог потрошачког индекса за 2013. годину (EHCI 2013), другу годину заредом на последњем месту међу земљама чији су здравствени системи обухваћени истраживањем.[200]

3.2. Због несавесности обвезника доприноса – послодаваца и недовољно ефикасног механизма сарадње и размене информација између надлежних органа, право наздравствено осигурање и здравствену заштиту великог броја запослених и чланова њихових породица у овом тренутку није заштићено и поред постојања уставних јемстава.

3.3. Значајан број грађана Србије не добија благовремену и квалитетну здравствену заштиту.

3.4. Пацијенти нису довољно информисани о својим правима, а здравствени радници не ангажују се у мери неопходној да се таква ситуација промени.

3.5. Здравствена заштита није подједнако доступна свим грађанима Републике Србије, посебно грађанима који живе на већој удаљености од административних центара или у руралним крајевима.

3.6. Као и претходних година, положај запослених у здравству оптерећен је бројним проблемима.

---

[196] „СлужбенигласникРС“, број 71/13.
[197] „СлужбенигласникРС“, број68/13.
[198] Доступно на: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/5076-13.pdf.
[199] Доступно на:http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/3133-2013-12-30-19-23-29.
[200] Доступно на:http://www.parlament.gov.rs/21._sednica_Odbora_za_zdravlje_i_porodicu.20697.941.html.

4. Најзначајнијепрепоруке, 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 2012. годину:

- да Министарство здравља унапреди свој рад у циљу постизања ажурности у раду и побољшању комуникације са грађанима и обезбеди несметано и правовремено пружање информација странкама и грађанима како у непосредној комуникацији, тако и преко телефона и других средстава везе којима су технички опремљени.

- да Републички фонд за здравствено осигурање и Пореска управа Министарства финансија врше своја законска овлашћења и ажурно размењују податке о уплатама осигурања.

5. Образложење

Закон о правима пацијената, у чијем је доношењу Заштитник грађана активно учествовао и чија је већина предлога и сугестија у великој мери усвојена, проширио је дијапазон права пацијената и установио нове механизме за заштиту тих права. Његовим доношењем отклоњене су мањкавости ранијег механизма заштите права пацијената кроз обраћање заштитнику права пацијената, које је, као право на приговор, било уређено само једним чланом Закона о здравственој заштити. Закон о правима пацијената предвиђа да старање о заштити права пацијената прелази у надлежност органа јединице локалне самоуправе, који одређује саветника који ће се бавити заштитом права пацијената. Саветник више није запослен у здравственој установи чији би рад требало да контролише, те је стога мањи ризик од пристрасности и необјективности.

Предлогом закона о изменама и допунама Закона о здравственој заштити, који је од краја 2013. у скупштинској процедури, предвиђено је мењање, односно укидање постојеће одредбе Закона о здравственој заштити којом је уређен начин организовања и обављања допунског рада. Организовано спровођење допунског рада у здравственим установама се укида. Обављање допунског рада код другог послодавца, ван редовног радног времена и највише до једне трећине пуног радног времена остављено је као могућност само здравственим радницима, али не и здравственим сарадницима или другим лицима запосленим у здравственој установи - како је то предвиђено постојећим законским одредбама.

Правилником о начину и поступку заштите права осигураних лица установљава се нови унутрашњи контролни механизам за заштиту права осигураника Републичког фонда за здравствено осигурање. Лице које одреди Фонд ће се бавити искључиво заштитом права осигураника у здравственим установама са којима Фонд има закључен уговор о обезбеђивању здравствене заштите осигураних лица.

На седници Скупштинског одбора за здравље и породицу, сазваној на иницијативу Заштитника грађана, закључено је да се одложи замена постојећих исправа о здравственом осигурању пластичним здравственим картицама до 2016. Договорено је да ће у том циљу Министарство здравља кроз одговарајући законски текст предложити да се издавање пластичних здравствених картицама одложи са 2014.на 2016. или 2017. годину.

Недостатак адекватних просторија у Министарству здравља у којима ће се на примерен начин странке обавештавати о њиховим правима, обавезама и начину остваривања

права и обавеза, као и о другим питањима из надлежности овог министарства определио је Заштитника грађана да у том правцу упути препоруку овом државном органу.

Државни органи не обезбеђују заштиту права запослених и чланова њихових породица на здравствено осигурање. Великом броју запослених грађана суспендовано је право на здравствено осигурање због несавесности обвезника доприноса – послодаваца.За друге грађане ово је право угрожено јер непосредно зависи од тога до када ће обвезник „њихових" доприноса бити савестан у плаћању јавних прихода, колико су ефикасни органи управе у обављању свог посла, а потом и од тога да ли припадају оној осетљивој групи чије право на здравствену заштиту Република Србија безусловно штити.

Кроз већину појединачних проблема на које грађани указују провлачи се и онај суштински – мањак материјалних средстава, али и (обучених) кадрова. Након ступања на снагу Закона о правима пацијената, грађани имају већи број гарантованих права. У пракси се због недостатка новчаних средстава, проблема у организацији рада и недостатка обучених кадрова у здравственим установама, та права не остварују у потребној мери. Од организације рада са пацијентима и техничке и кадровске опремљености у највећој мери зависи колико ће ефикасно грађани остваривати право на здравствену заштиту. Познати су примери да у појединим здравственим установама постоје најсавременији медицински апарати али се они, услед недостатка обученог кадра за рад на њима, не употребљавају.

Грађани нису довољно упознати са правима из здравствене заштите и здравственог осигурања, као што су права за случај заказивања одређених специјалистичко - консултативних и дијагностичких прегледа за које није прописано утврђивање „листе чекања", нити су довољно информисани о механизмима заштите права пацијената и осигураника Републичког фонда, а здравствене установе и Министарство здравља не чине много да то промене.

Проблеми са којима се суочавају здравствени радници присутни су и у овом извештајном периоду. И даље постоје тзв. уговорени и неуговорени радници, односно запослени чије се зараде и друга примања обезбеђују из средстава Републичког фонда за здравствено осигурање и запослени чије се зараде обезбеђују из средстава појединачних здравствених установа, а њихова исплата зависи од зараде коју је здравствена установа остварила пружањем здравствених услуга на тржишту. Грађани указују на злоупотребу рада на одређено време, споран начин заснивања радног односа, опредељивање броја специјализација који не одговарају стварним потребама здравствених установа и пацијената, што отвара простор за погоршање организације рада здравствене установе и отежано остваривање права појединачног пацијента.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Хитан непосредни надзор Заштитника грађана у здравственој установи

Притужбом је наведено да на Пост-коронарној јединици II у Ургентном центру у болничким собама, у неадекватним условима, леже истовремено и мушкарци и жене. Заштитник грађана је одмах по пријему обавио непосреданнадзор над радом Ургентног центра КЦС, Пост-коронарне јединице I и II. Приликом надзора нису уочене неправилности на које је притужбом указано, те је оцењено да нема основа за предузимање других мера из надлежности Заштитника грађана.

На иницијативу Заштитника грађана одложена је замена здравствених књижица

Сматрајући да постоје права грађана из здравственог осигурања, која су или неостварена или непотпуно остварена, а чије поштовање је много пре од замене постојећих исправа о здравственом осигурању пластичним здравственим картицама чије би издавање грађани требало да плате износом од по 500, 00 РСД, Заштитник грађана је од надлежних органа, пре свега од Републичког фонда за здравствено осигурање и Министарства здравља, затражио аргументе који оправдавају целисходност ове замене исправа. Наводе РФЗО да је замена здравствених књижица обавеза Републике Србије у процесу придруживања Европској унији демантовала је Делегација Европске уније у Србији, у одговору на питање Заштитника грађана. Из тог разлога, Заштитник грађана затражио је одржавање седнице Скупштинског одбора за здравље и породицу како би се питања око замене здравствених књижица одговорно и институционално решила. Седница је окончана закључком да се одложи замена здравствених књижица до 2016. или 2017. године, а Министарство здравља је обавезано да припреми одговарајућу измену прописа.

Сарадња са другим органима у поступку преиспитивања законитости рада здравствене установе

Поступајући по сопственој иницијативи, а на основу информација објављених у средствима јавног информисања да „због препорука Заштитника грађана које се односе на допунски рад у здравственим установама поједини здравствени радници Клинике за кардиологију Клиничког центра Србије више нису довољно мотивисани да се ангажују када је у питању збрињавање акутног инфаркта миокарда“, Заштитник грађана је позвао представнике РФЗО, Министарства здравља и Агенције за борбу против корупције да, у оквиру својих законом утврђених надлежности и овлашћења, предузму одговарајуће мере ради преиспитивања поменутих навода. На основу резултата поступака контроле које су ови органи спровели и који су достављени Клиничком центру Србије, против 15 запослених у КЦС поднете су кривичне пријаве због злоупотреба у допунском раду.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. Републички фонд за здравствено осигурање и Пореска управа треба да ажурно поступају и ефикасно сарађују у вршењу послова из своје надлежности у области обавезног социјалног осигурања, а у складу са својим већ постојећим законским обавезама.

2. Пореска управа треба да без одлагања започне са применом законом прописаних мера према несавесним послодавцима/обвезницима уплате доприноса за здравствено осигурање.

3. Потребно је да се, у сарадњи Министарства здравља и РФЗО, нађе бољи системски начин за слање грађана (посебно деце) на лечење у иностранству када је то неопходно.

4. Потребно је да Министарство здравља појача вршење инспекцијског надзора.

5. Потребно је 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.

6. РФЗО и Министарство здравља треба, вршењем инспекцијског надзора, да 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.

7. Потребно је отклонити мањкавости које проузрокују листе чекања.

8. Нужно је, вршењем инспекцијског надзора, сузбити незаконити „допунски" рад у здравственим установама током кога се пружају медицинске услуге које су обухваћене обавезним здравственим осигурањем, а на које се иначе чека.

9. Треба размотрити оправданост и ефекте (Заштитни грађана сматра – негативне) законског решења према коме се допунски рад у здравству организује на начин и по условима који су другачији него за допунски рад у другим занимањима и областима.

10. Министарство здравља треба да надзире ефикасну заштиту права пацијената и несметано функционисање новоформираних механизама заштите, у складу са Законом о правима пацијената.

11. Министарство здравља и РФЗО треба да обезбеде бољу информисаност пацијената о њиховим правима из здравственог осигурања и здравствене заштите.

12. 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.

2.8. РЕСОРИ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ И ПЕНЗИЈСКОГ И ИНВАЛИДСКОГ ОСИГУРАЊА

СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Постигнућа државе

1.1. Донет је Правилник о лиценцирању организација социјалне заштите[201],

1.2. Донет је Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите[202],

1.3. Донет је Правилник о лиценцирању стручних радника у социјалној заштити.[203]

2. Резултати рада Заштитника грађана

2.1. Мишљењем упућеним Републичкој агенцији за становање, Граду Београду и Министарству урбанизма и грађевине[204], Заштитник грађана указао је на потребу да органи управе развијају програме социјалног становања за најугроженије грађане у Србији.

2.2. Покретањем поступака контроле правилности и законитости рада органа управе, Заштитник грађана је утицао да органи управе отклањају пропусте у свом раду приликом одлучивања о правима из области социјалне заштите.

---

[201] „Службени гласник РС", број 42/13.
[202] „Службени гласник РС", број 42/13.
[203] „Службени гласник РС", број 42/13.
[204] Мишљење Заштитника грађана доступно на: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/3073-2013-11-04-12-29-49.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Родитељима деце којој је потребна стална нега и помоћ нису стављене на располагање адекватне услуге у области здравства, социјалне заштите, образовања и услуга у локалној заједници, нити им је обезбеђена подршка и помоћ када те услуге пружају сами.[205]

3.2. Надлежне установе и органи приликом одлучивања о правима из области социјалне заштите не поступају благовремено, ефикасно и у складу са начелима социјалне заштите.

3.3. Решења којима се одлучује о правима из области социјалне заштите нису јасно, аргументовано и разумљиво образложена.

3.4. Скоро четвртина општина и градова нема развијен систем услуга социјалне заштите који се финансира из буџета јединица локалне самоуправе.[206]

3.5. Закон о социјалном становању[207] 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.

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

4.1. Заштитник грађана је упутио Народној скупштини предлоге измена и допуна Закона о раду и Закона о финансијској подршци породицама са децом.[208]

5. Образложење

Министарство рада, запошљавања и социјалне политике је Правилником о лиценцирању организација социјалне заштите, Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите и Правилником о лиценцирању стручних радника у социјалној заштити, уредило ближе услове за издавање и обнављање, суспензију и одузимање лиценце стручним радницима, организацијама и пружаоцима услуга социјалне заштите и прописало услове и стандарде за пружање услуга. На овај начин обезбеђена је примена система лиценцирања који је уведен Законом о социјалној заштити истворени су услови за унапређење и стандардизовање квалитета у социјалној заштити у Србији.

Социјално угрожени грађани не могу да плаћају закупнину и трошкове становања, а поред станова који се за потребе социјалног становања дају у закуп или у откуп под непрофитним условима, нису развијени други облици становања у заштићеним условима, нити постоје алтернативна решења. Заштитник грађана је Републичкој агенцији за становање, Граду Београду и Министарству урбанизма и грађевине упутио Мишљење којим је указао да најугроженије групе становништва у Србији не могу самостално и под тржишним условима решити свој стамбени проблем, али ни измиривати трошкове који настају након закључивања уговора о закупу стана додељеног на основу испуњавања прописаних услова социјалног становања, због чега су у сталном ризику од бескућништва. Заштитник грађана је указао да је потребно да Републичка агенција за становање, у сарадњи са Министарством урбанизма и грађевине и локалним самоуправама без одлагањапредузме све мере како би установила и

[205] Видети детаљније у сегменту овог извештаја посвећеном правима детета.
[206] Доступно на:www.zavodsz.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=2458&Itemid=245.
[207] „Службени гласник РС”, број 72/09.
[208] Видети више у сегменту овог Извештаја посвећеном законодавним иницијативама.

развијала програме социјалног становања и на тај начин обезбедила услове за становање у заштићеним условима за најугроженије грађане у Србији.

Заштитник грађана је става да су Законом о социјалном становању, нејасно и непрецизно дефинисане обавезе и одговорности носилаца стамбене политике на републичком и локалном нивоу, да су њихови међусобни односи неуређени, а начин финансирања програма социјалног становања није јасно установљен, услед чега грађани не могу на адекватан начин остварити права предвиђена овим Законом.

Иако је неспорно да је ауторитет Заштитника грађана допринео да поступци по захтевима грађана за остваривање права из области социјалне заштите пред органима управе буду окончани пре завршетка контролног поступка Омбудсмана, став Заштитника грађана је да одлучивање органа о правима из области социјалне заштите не сме да чека реакцију Заштитника грађана по притужби странке у поступку, већ мора да буде благовремено, ефикасно и у складу са законом прописаним роковима, јер се ради о посебно осетљивој групацији становништва.

Заштитник грађана и током 2013. године бележи чињеницу да органи управе приликом одлучивања о правима из области социјалне заштите поступају неблаговремено, неажурно и неефикасно, што ствара социјалну несигурност и доводи до стања социјалне угрожености корисника социјалне заштите, као посебно осетљиве категорије становништва.

Решења о правима из области социјалне заштите нису образложена. Иако формално-правно решења садрже образложења, наводи у њима не дају ни минимум 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.

Међу услугама социјалне заштите које се реализују на локалном нивоу, доминирају услуге дневног боравка и услуге помоћи и неге у кући, а потом следе услуге подршке за самосталан живот. У 37 локалних заједница у Србији, међутим, нема ниједне услуге социјалне заштите која се финансира из буџета јединице локалне самоуправе.[209]

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Доношење одлуке тек након покретања поступка контроле

Заштитник грађана примио је више притужби у којима је изражено незадовољствонепоступањем центара за социјални рад и Министарства рада, запошљавања и социјалне политике у законом предвиђеном року, по поднетим захтевима и правним лековима.

Након покретања поступака контроле законитости и правилности рада од стране Заштитника грађана, два центра за социјални рад (Бујановац и Параћин) и надлежно Министарствообавестили су Заштитника грађана да су по захтевима, односно жалбама притужилаца донели одлуке. Поступци контроле законитости и правилности рада су стога обустављени.

Поступање Заштитника грађана допринело је да надлежни органи пруже помоћ и подршкулицу у стању социјалне потребе

Заштитник грађана примио је притужбу на рад Центра за социјални рад Лозница и Министарства рада, запошљавања и социјалне политике, због непредузимања мера из

[209] Доступно на: www.zavodsz.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=2458&Itemid=245.

своје надлежности у поступку остваривања права из области социјалне заштите лица које се налази у стању социјалне потребе.

Након покретања поступка контроле законитости и правилности рада, Центар за социјални рад у Лозници и Министарство рада, запошљавања и социјалне политике остварили су сарадњу са полицијом, здравственим установама и правосудним органима, покренули одговарајуће судске поступке, обезбедили одређене видове материјалне помоћи и коначно сачинили план подршке и услуга по којем се одвија даљи рад са корисницом. Корисница у потпуности остварује сва права и услуге из области социјалне заштите. Поступак пред Заштитником грађана је обустављен.

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. **Министарство рада, запошљавања и социјалне политике** треба да обезбеди да првостепени органи управе у поступку одлучивања о правима из области социјалне заштите правовремено уочавају потребе корисника, услуге социјалне заштите пружају у складу с функцијом коју имају, повезано, ефикасно, усклађено и у најбољем интересу корисника, аодлуке доносе у законом прописаном року.

3. **Министарство рада, запошљавања и социјалне политике** другостепени поступак треба да води ефикасно, ажурно и у складу са начелима социјалне заштите и управног поступка, а одлуке доноси у законом прописаним роковима.

4. **Министарство рада, запошљавања и социјалне политике** 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.

5. **Јединице локалне самоуправе** треба да повећају број услуга социјалне заштите чије се финансирање обезбеђује из буџета јединица локалне самоуправе, како би се унапредио положај грађана којима су те услуге потребне.

ПЕНЗИЈСКО И ИНВАЛИДСКО ОСИГУРАЊЕ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Постигнућа државе

1.1. Народна скупштина је у 2013. години два пута мењала Закон о пензијском и инвалидском осигурању.[210]

[210] „Службени. гласник РС“, број 62/13.

2. Резултати рада Заштитника грађана

2.1. Препорукама Заштитника грађана, упућеним Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање (у даљем тексту: Фонд ПИО), настављено је даље унапређење рада Фонда ПИО и законито и ефикасно остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања.

2.2. Поступање по препорукама Заштитника грађана, упућеним Фонду ПИО, допринело је побољшању организације рада и убрзању поступака остваривања права из пензијског и инвалидског осигурања.

2.3. Препорукомупућеном Фонду ПИО да по службеној дужности утврди нове износе пензија, од дана стицања права на пензију, за све бивше запослене у РК „Београд“, за које је извршена уплата зарада и доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, а не само за оне који су поднели захтев, Заштитник грађана је указао Фонду ПИО на обавезу једнаког поступања према корисницима који се налазе у истој правној ситуацији.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Још није успостављен нормативни оквир који би пружио делотворан механизам у циљу превазилажења проблема настанка преплаћених износа пензија, као и питања доношења решења о коначном износу пензија, којим се замењују привремена решења о пензији.

3.2. Министарство рада, запошљавања и социјалне политике не врши надзор над законитошћу рада иаката Фонда, у вези са препорукама које је Заштитник грађана упутио Фонду ПИО.

3.3. 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.

4. Најзначајнијепрепоруке, 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 2012. годину:

- и даље постоји потреба за унапређењем рада Фонда, јер жељени ниво ажурности још увек није у потпуности постигнут, а постоји и потреба за даљим побољшањем комуникације са грађанима.

4.2. Фонд ПИО није поступио по препоруци Заштитника грађана која се односи на исплаћивање нових износа пензија бившим запосленима Компаније „Робне куће Београд“.

4.3. Препоруке упућене Фонду ПИО, у циљу побољшања рада и ажурнијег поступања по захтевима грађана за остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања, још увек нису у потпуности испуњене.

4.4. Влада нијепредузела све потребне активности за решавање проблема „косовских пензија“, на које је Заштитник грађана указао усвом Мишљењу још 2012. године.

5. Образложење

Током 2012. и 2013. године уочено је да је Фонд у највећем броју случајева отклањао пропусте на које му је указано препорукама. Поступајући даље по притужбама грађана, Заштитник грађана уочио је нове пропусте у раду Фонда, што је резултирало упућивањем нових препорука Фонду, а све у циљу даљег унапређења његовог рада и законитог и ефикасног остваривања права из пензијског и инвалидског осигурања. Због уочених проблема, за један број пензионера настаје обавеза враћања преплаћених износа пензија, што ствара правну несигурност и доводи до великих егзистенцијалних проблема.

Утврђено је да Фонд ПИО и даље не доноси решења о утврђивању преплаћеног износа пензија нити решења о коначном износу пензија по службеној дужности, а такође неправилно користи институт обезбеђења доказа, у случајевима када је ради одлучивања по захтеву потребно употпунити чињенично стање или изводити доказе.

Фонду су упућене препоруке да 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 ажурно и благовремено поступа и доноси решења о коначном износу пензија по службеној дужности, односно по окончању поступка остваривања права из пензијског и инвалидског осигурања и да само у случајевима када постоји оправдана бојазан да се неки доказ неће моћи доцније извести или да ће његово извођење бити отежано, примењује институт обезбеђења доказа и доноси закључак о обезбеђењу доказа.

На основу притужби, које су примљене након упућених препорука, може се закључити да Фонд ПИО не поступа по препоруци, односно не доноси решења о преплаћеном износу пензија, већ о постојању преплаћеног износа обавештава осигуранике Обавештењем о преплаћеном износу пензија, односно новчаних примања. Наведено поступање Фонд ПИО објашњава ставом да се посебно решење о утврђивању преплаћеног износа пензије не доноси у сваком случају када се утврди преплаћени износ, већ само у случају када су исплате пензија, односно новчаних накнада, извршене у износу већем од припадајућег, тј. када је по решењу Фонда којим је правилно утврђен износ пензије, односно новчане накнаде, извршена исплата у износу већем од припадајућег.

Фонд ПИО делимично поступа по препоруци која се односи на доношење решења о коначном износу пензија, односно предузима активности у циљу смањења броја привремених решења о пензији и њиховог замењивања решењима о коначном износу пензије у свим случајевима у којима су испуњени услови. Према наводима Фонда ПИО, организациона јединица која је донела привремено решење, по службеној дужности наставља комплетирање недостајућих доказа, тј. података због којих је решење и било оглашено привременим.

Што се тиче препоруке, која се односи на неправилну примену института обезбеђења доказа, иако је Фонд ПИО у изјашњењу навео да у потпуности прихвата наведену препоруку, уочено је да не поступапо препоруци, односно и даље се доносе закључци о обезбеђењу доказа у случајевима када је потребно употпунити чињенично стање или изводити доказе.

Заштитник грађана је током 2012. и 2013. године примио притужбе бивших запослених компаније „Робне куће Београд“, које се односе на поступање Фонда ПИО приликом

одређивања новог износа пензије, након извршене уплате зарада и доприноса за пензијско и инвалидско осигурање на рачун Фонда.

Фонду ПИО је упућена препорука којом је утврђено да је нове износе пензија Фонд ПИО сукцесивно утврђивао по захтевима корисника, а не по службеној дужности. На тај начин, Фонд ПИО је различито поступао према корисницима који су се налазили у истој правној ситуацији.

По упућеној препоруци, Фонд ПИО није поступио, јерсматра да се у случајевима утврђивања нових износа пензија, након извршене уплате зарада и доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, не ради о заштити јавног интереса, што би давало основа да се поступци покрену по службеној дужности, већ се ради о заштити претежно приватних интереса, као и о личном праву корисника, због чега нема места поступању по службеној дужности.

Такође, Фонд ПИО не сматра да су се корисници према којима је поступао, налазили у истој правној ситуацији у односу на законом регулисано право на одређивање новог износа пензије. Фонд то правда чињеницом да су с обзиром на протекле рокове од дана коначности решења по коме су остварили право на пензију, као и од дана од када су се нови докази могли употребити за одређивање новог износа пензије, корисници били у различитим правним ситуацијама код оцене законских услова за остваривање овог права.

Иако 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, јер је реч о повреди права на мирно уживање имовине.[211]

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Износ пензије утврдити одговарајућим управним актом

Заштитник грађана је посредством Институције омбудсмана за људска права Босне и Херцеговине, примио притужбу притужиље из Србца, Република Српска, која као пензионер Републике Србије, од 1991. године остварује право на најнижи износ пензије. Од јануара 2007. године, притужиља је променила пребивалиште, због чега је пензију почела да јој исплаћује Дирекција РФПИО (ново пребивалиште је било на територији Босне и Херцеговине). С обзиром на промену пребивалишта, притужиља више није имала право на најнижи износ пензије, те је Фонд ПИО почео да јој исплаћује пензију у мањем износу, али без достављања било каквог акта или обавештења о разлозима умањења пензије.

Фонду ПИО је упућена препорука којом је утврђено да је учињен пропуст у раду на штету права притужиље, тако што о умањењу износа њене пензије није донет одговарајући управни акт, чиме је њој отежана могућност коришћења правног средства против одлуке органа управе у управном поступку. Фонду ПИО је препоручено да, без одлагања, износ пензије притужиље утврди одговарајућим управним актом, уз извињење за учињени пропуст.

Дирекција Фонда, у року одређеном за поступање по препоруци, обавестила је Заштитника грађана да је Филијала за град Београд донела решење којим је утврђено да се притужиљи обуставља исплата најнижег износа старосне пензије и почиње да јој се

[211] Више о проблему „косовских пензија“ у Годишњем извештају Заштитника грађана за 2012, стр. 176-8.

исплаћује усклађени износ старосне пензије. Уз извињење Филијале, притужиљи је предметно решење достављено на кућну адресу. На тај начин, Фонд ПИО је **у** потпуности поступио по упућеној препоруци.

Фонд ПИО упркос препоруци Заштитник грађана опоменом пред утужење извршио притисак на грађанку

Притужиљи је привременим решењем признато право на старосну пензију 2008. године. Решењем исте филијале, донетим 2013. године, притужиљи је утврђен коначан износ пензије, који је био мањи од износа утврђеног привременим решењем. Позивом за повраћај више исплаћених пензија и новчаних накнада филијала је обавестила притужиљу да јој је више исплаћен одређени износ пензије, који треба да врати.

Заштитник грађана је констатовао да се притужба односи на већ утврђене пропусте у раду Фонда, односно обавезивање притужиље на повраћај погрешно обрачунатог и исплаћеног износа пензије, без доношења посебног решења о утврђивању преплаћеног износа пензије. Од Фонда је затражено да поступи по већ упућеним препорукама и отклони недостатке.

Фонд ПИО **није поступио** по препорукама и није донео решење о утврђивању преплаћеног износа пензије, већ је притужиљи упутио опомену пред утужење, те се она сагласила да преплаћени износ врати у месечним ратама.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство рада, запошљавања и социјалне политике,** у сарадњи са **Фондом ПИО** треба да изменом прописа успостави делотворан механизам за превазилажење проблема настанка преплаћених износа пензија, прописивањем доношења решења о коначном износу пензија, којим се замењују привремена решења о пензији.

2. **Министарство рада, запошљавања и социјалне политике** треба да врши надзор над законитошћу рада иаката Фонда, у вези са препорукама које је Заштитник грађана упутио Фонду ПИО, у складу са чланом 211. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, а у вези са чланом 17. Закона о министарствима.[212]

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.

[212] „Службени гласник РС“, бр. 72/12 и 76/13.

2.9. РЕСОР РАДА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Постигнућа државе

1.1. Народна скупштина усвојила је Закон о изменама и допунама Закона о раду.[213]

1.2. На 102. заседању Међународне конференције рада, Међународна организација рада (МОР)и Република Србија потписале су посебан споразум о сарадњи под називом „Програм достојанственог рада за Републику Србију 2013–2017. године.“[214]

2. Резултати рада Заштитника грађана

2.1. Заштитник грађана је учинио видљивијим значај правилне примене закона из области рада и активирао надлежне контролне органе.

2.2. Покретањем поступка контроле правилности и законитости рада органа управе, Заштитник грађана је утицао да органи управе отклањају пропусте у свом раду приликом одлучивања о правима на рад и по основу рада.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Република Србија не предузима потребне мере према послодавцима који неизвршавају своје обавезе, па запослени остају без остареног права из обавезног пензијског, инвалидског и здравственог осигурања која им гарантује Устав Републике Србије.

3.2. Сарадња Пореске управе, Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, Републичког фонда за здравствено осигурање и инспекција рада није делотворна и ефикасна, а размена података међу њима је недовољна и неажурна, што умањује ефикасност њиховог рада и степен остваривања права пореских обвезника.

3.3. Контрола примене постојећих прописа у области рада је неблаговремена, неефикасна и неделотворна.

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. Првостепени органи државне управе, када одлучују о правима из рада, често не поштују правне ставове и упутства другостепених органа.

3.6. Није извршена деполитизација државне управе, што негативно утиче на избор државних службеника за рад у органима и њихов положај на и у вези са радом.

3.7. Није донет закон који прецизно уређује поступање инспекције рада.

3.8. Последњим изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији[215] додатно је смањен степен остваривања Уставом гарантованих права радника.

3.9. Прекршајни поступак против прекршиоца закона којима се уређују радни односи - од подношења прекршајне пријаве до правноснажног завршетка - дуготрајан је, неефикасан и неделотворан и стога без брзе и примерене санкције за учињени прекршај.

---

[213] Видети више у сегменту овог извештаја посвећеном родној равноправности.

[214] Доступно на:http://www.minrzs.gov.rs/sektor-za-rad-program.php.

[215] Закон о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС“, број 47/13).

3.10. Радни односи у органима и организацијама јавне власти потпуно су конфузно уређени, уз правну и фактичку неједнакост права и обавеза запослених код истог (директно или индиректно) послодавца и правну несигурност.

3.11. Проблем наплате ратне штете причињене жртвама Другог светског рата још увек није решен нити је јавности доступна информација о раду раније и формирању нове Комисије за разматрање питања процене ратне штете.

4. Најзначајнијепрепоруке, 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 2012. годину:

- да се измене прописи како би се обезбедило остваривање права запослених у случајевима када послодавац није измирио своје обавезе и уплатио доприносе.

- да Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, ради ефикаснијег поступања инспекције рада, повећа број инспектора, прошири надлежности инспекције рада, побољша техничке услове рада и предложи измене прописа ради ефикаснијег откривања „рада на црно“ и кажњавања послодаваца.

- да инспекција рада искаже већи степен иницијативе и покреће поступке по службеној дужности, када има довољно чињеница које указују на потребу спровођења инспекцијског надзора[216].

4.2. Народна скупштина није разматрала Предлог закона о изменама и допунама Закона о раду који је поднео Заштитник грађана уз подршку 60.000 грађана.[217]

5. Образложење

Изменама Закона о раду[218] које се односе на заштиту трудница и породиља, овој групи запослених жена је обезбеђена боља заштита и већа сигурност у погледу радно - правног статуса. Запосленој трудници и жени која се налази на одсуству ради неге и посебне неге детета не може престати радни однос, независно од тога да ли је уговор о раду закључен на одређено или неодређено време.

Применом Програма достојанственог рада Међународне организације рада (МОР)и Републике Србије посебна пажња биће посвећена унапређењу постојећих програма за запошљавање за незапослене и запослене жене проценом нивоа приступачности мера усмерених на женске кориснице, као и путем изналажења мера за унапређење „стопе прихватања мера“ од стране корисница на тржишту рада, пре свега кроз родно осетљиво информисање о постојећим програмима запошљавања и унапређења вештина.

Након што је Заштитник грађана указаона могуће неправилности и незаконитости, Министарства правде и државне управе, Управни инспекторат је извршио ванредни инспекцијски надзор у Републичком геодетском заводу, утврдио недостатке у погледу начина ангажовања лица и запошљавања на одређено време и директору предложио мере.

---

[216] Годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину, стр. 185-

[217] Видети више у сегменту овог извештаја „Законодавне инцијативе“.

[218] Закон о изменама и допунама Закона о раду („Службени гласник РС“, број 32/13).

Грађани немају пуно поверење у рад инспекцијских органа, сумњају у њихову непристрасност и виде их као неефикасне и пасивне у поступку утврђивања чињеничног стања.

Проблеми са којима су се током извештајног периода сусретали запослени грађани, слични су онима на које су грађани указивали Заштитнику грађана 2012. године, с обзиром на то да - изузев заштите запослених трудница и мајки за време одсуства ради неге и посебне неге детета - није било измена закона у области радног права[219], а контрола примене постојећих прописа и даље није довољно ефикасна и делотворна. Недостају јасни критеријуми по којима се 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. Притом, запослени на одређено време такав статус имају годинама. Грађани наводе да суизложени злостављању 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 Повереницу за заштиту равноправности, инспекцији рада, Агенцији за мирно решавање радних спорова, 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.

Заштитник грађана је указао да је држава још пре пет година усвојила Стратегију реформе државне управе, у којој је један од кључних циљева деполитизација, али до тога није дошло. Грађани указују на политизацију приликом запошљавања у јавном сектору, њеног утицаја на статус запосленог током трајања радног односа (премештаји, напредовање), али и приликом доношења одлука о престанку рада.

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 и 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.

Због измена пореских закона, којима је уведено застаревање утврђивања, наплате и намирења неуплаћених доприноса за обавезно социјално осигурање, права радника су озбиљно угрожена. Радници су изгубили могућност да право остваре судским путем, из ког разлога би могли да остану трајно обесправљени за период неповезаног стажа. Оваква законска одредба могла би представљати озакоњивање правила да закон не мора да важи једнако за све. Последица примене је ускраћивање за права на пензију и друга социјална права која, према Уставу, држава гарантује.

Недостатак системске подршке лицима која су била у заробљеништву у немачким логорима током Другог светског рата и њиховим потомцима, онемогућава реализацију права на накнаду ратне штете. Ради решавања наведеног проблема 2008. формирана је Комисија за разматрање питања процене ратне штете причињене жртвама Другог светског рата на период од две године. Задатак Комисије био је да размотри питања у

[219] Заштитник грађана је поднео Предлог закона о изменама и допунама Закона о раду. Видети више у делу овог извештаја „Законодавне иницијативе“.

вези са проценом ратне штете која је током Другог светског рата причињена физичким лицима која су у време када им је штета причињена, имала пребивалиште на територији Републике Србије и ратне штете која је на истој територији причињена на јавној имовини. Комисија је имала и задатак да размотри питања која су у вези са висином потребне надокнаде штете и предложи предузимање одговарајућих мера с циљем наплате надокнаде за ратну штету. Сходно одлуци Владе о формирању Комисије стручну и административно-техничку потпору Комисији пружало је Министарство рада, запошљавања и социјалне политике. Након протека периода на који је образована, нема даљих информација о резултатима рада Комисије као ни података о формирању нове Комисије.

Закон о државним службеницима[220]донет 2005 године уређује права и дужности државних службеника. Ступањем на снагу тог закона престао је да се на радне односе у државним органима примењује Закон о радним односимадржавним органима. Али, на снази су остале одредбе посебних закона које су се наслањале на Закон о радним односима у државним органима. Таква је ситуација са одредбама Царинског закона донетог 2003. године[221], којим је одређено да се на запослене уУправи Царина примењују прописи о радним односима и платама у државним органима ако тим законом није другачије одређено. Одредбе тог закона посебно уређују питања дисциплинског поступка и то значајнодругачије од одредби Закона о државним службеницима. Закон о државним службеницима допушта могућност да се поједина права и дужности државних службеника посебним законом уреде и другачије, ако то произилази из природе њихових послова, али не даје могућност да се посебним законом различито уређује надлежност органа у службеничком систему (нпр. Жалбене комисије Владе). У овом случају Царински закон и Закон о државним службеницима су код надлежног органа за одлучивање о жалби на решење којим се одлучује о правима и обавезама запослених, односно државних службеника имали различита решења. Законодавац није искористио прилику да овај несклад у систему реши ни приликом доношења новог Царинскогзакона 2010. године. Наиме Царински закон из 2010. године[222] ставио је ван снаге Царински закон из 2003. године али је одредбе којима су регулисана питања из радног односа (дисциплинска одговорност и надлежност за одлучивање у овом поступку) оставио на снази.

Све наведено доводи до различитепримене прописа од стране различитих органа управе, што оног о чијим се правима одлучује доводи у озбиљну правну несигурност и немогућност јасног поимања својих права и њихове заштите. Ово је посебно штетно с обзиром да је у питању дисциплински поступак који се тиче права на рад као једног од Уставом зајемчених, егзистенцијалних права грађанина и његове, односно њене породице.

[220] „Службени гласник РС“ бр. 79/05,81/05,83//05,64/07,116/08 и 104/09.
[221] „Службени гласник“ РС, бр. 73/03,61/05,85/05-др. закон и 62/06-др. закон.
[222] „Службени гласник“ РС, бр. 18/10 и 111/12.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Након покретања контролних поступака, органи отклањају пропусте у раду

Заштитнику грађана су се обратиле бивше запослене у једној основној школи тражећи заштиту од „ћутања администрације“ Министарства просвете, науке и технолошког развоја, по њиховом захтеву за исплату отпремнине због одласка у пензију. Након покретања поступка контроле законитости и правилности рада Министарства, Заштитник грађана је обавештен да је исплата отпремнина за све бивше запослене у тој школи извршена.

Сарадњом до успешног отклањања пропуста

Заштитник грађана примио је притужбу којом се указује на повреде права по основу рада (заснивање радног односа на одређено време и закључивање уговора о делу) у Републичком геодетском заводу. Заштитник грађана је затражио од Министарства правде и државне управе информације у вези са предметом притужбе. Министарство правде и државне управе - Управни инспекторат је обавестило Заштитника грађана да је управна инспекција, након добијања акта Заштитника грађана, извршила ванредни инспекцијски надзор у Републичком геодетском заводу, утврдила чињенице и околности и предложила извршење мера.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Народна скупштинаи Влада** треба да 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.

2. **Министарство рада, запошљавања и социјалне политике и Министарство финансија** треба да обезбеде ефикасност постојећих контролних органа и у већој мери покрећу и воде поступке контроле по службеној дужности.

3. **Министарство рада, запошљавања и социјалне политике** треба да води константан социјални дијалог са представницима запослених и послодаваца у циљу стварања услова за достојанствен рад**.**

4. **Министарство рада, запошљавања и социјалне политике** 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. **Пореска управа, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Републички фонд за здравствено осигурањеи инспекција рада** треба да остваре делотворну, правовремену и ефикасну сарадњу и ажурно размењују информације које се тичу права запослених по основу рада.

6. **Органи државне управе**, када по одлуци другостепеног органа спроводе поновљени првостепени поступак, треба да се у пуном обиму придржавају правних ставова и спроводе упутства другостепених органа.

7. **Влада** треба да учини доступним јавности резултате рада Комисије за разматрање питања процене ратне штете причињене жртвама Другог светског рата и

утврди јасне и прецизне услове и механизме за накнаду ратне штете причињене жртвама Другог светског рата.

2.10. РЕСОР УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Постигнућа државе

1.1. Министарство унутрашњих послова у саопштењима за јавност унапредило је поштовање претпоставке невиности лица која су лишена слободе због постојања основа сумње да су учинили кривично дело.

1.2. Унапређен је рад Сектора унутрашње контроле.

2. Резултати рада Заштитника грађана

2.1. У складу са препоруком Заштитника грађана[223], Министарство унутрашњих послова у саопштењима за јавност поштовало је претпоставку невиности лица лишених слободе због постојања основа сумње да су учинили кривично дело.

2.2. У складу са препорукама Заштитника грађана[224], Министарство унутрашњих послова -Сектор унутрашње контроле полиције -Биро за притужбе и представке и комисије за притужбе ефикасније су отклањали утврђене пропусте у раду.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. И даље су присутни недостаци у поступању комисија за решавање притужби и Сектора унутрашње контроле полиције.

3.2. Министарство унутрашњих послова -Управа за управне послове не поступа у свим случајевима благовремено по захтевима грађана за стицање и престанак држављанства Републике Србије.

3.3. Министарство унутрашњих послова није у складу са Законом о азилу формирало Канцеларију за азил као самосталну организациону јединицу.

3.4. Министарство унутрашњих послова -Управа граничне полиције поступа изузетно неефикасно у поступцима регистрације странаца који су изразили намеру да траже азил, као и у поступцима за давање азила.

3.5. Министарство унутрашњих послова не омогућава повратак на рад полицијским службеницима којима је радни однос престао из разлога што је против њих био покренут кривични поступак, а који су у окончаним кривичним поступцима ослобођени кривичне одговорности.

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

4.1. Министарство унутрашњих послова не поступа у складу са препоруком Заштитника грађана да 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.[225]

5. Образложење

[223] Предмет бр. 12-902/12.
[224] Предметбр. 12-2715/11; бр. 12-1984/11; бр. 12-3518/12.
[225] Предмет бр. 111-2274/13.

Знатан број притужби у ресору унутрашњих послова односио се на поступање Сектора унутрашње контроле полиције и комисија за притужбе по притужбама грађана на рад полицијских службеника. Заштитник грађана је, по спроведеним поступцима контроле, упутио Министарству унутрашњих послова -Сектору унутрашње контроле полиције - Бироу за притужбе и представке и Комисији за притужбе, препоруке[226] за отклањање утврђених неправилности. По правилу, Министарство је по препорукама поступало благовремено и отклањало пропусте у свом раду (достављало подносиоцима образложене одговоре, уместо типских и необразложених, спроводило притужбени поступак и одлучивало о притужбама грађана).

И даље су присутни следећи недостаци у поступцима контроле рада полиције: прекид поступка по притужби до окончања поступка пред другим органом, неблаговременост у покретању дисциплинског поступка[227], као и појава да надлежни руководиоци не предузимају мере у складу са налазима и предлозима Сектора унутрашње контроле полиције.[228]

Током 2013, Министарство је унапредило своје поступање тако што је, у складу са препоруком Заштитника грађана[229], у саопштењима за јавностпосветило потребну пажњу поштовању претпоставке невиности лица лишених слободе због постојања основа сумње да су учинили кривично дело. Државни органи су обавезни на поштовање принципа по коме се свако сматра невиним за кривично дело док се његова кривица не утврди по закону, односно правноснажном одлуком суда. Поштовањем претпоставке невиности отклоњен је и недостатак у раду Министарства који је имао за последицу повреду ширег права – права на правично суђење, а на коју повреду је Заштитник грађана указао у својој препоруци и претходним годишњим извештајима.[230]

Заштитнику грађана се у 2013. години обратило више грађана указујући на „ћутање администрације“ у поступцима за стицање и престанак држављанства. По покретању поступака контроле законитости и правилности рада Министарства унутрашњих послова - Управа за управне послове у највећем броју случајева отклањала је учињени пропуст и решавала о поднетим захтевима притужилаца, а поступак пред Заштитником грађана је обустављан.

У циљу обезбеђивања поштовања права тражилаца азила и унапређења рада Министарства унутрашњих послова и Комесаријата за избеглице и миграције Републике Србије, Заштитник грађана је пружањем добрих услуга, посредовањем и давањем савета допринео отпочињању координираног рада надлежних органа на унапређењу постојећег система азила у Републици Србији. У извештајном периоду, као и претходних година од почетка примене Закона о азилу[231], Министарство није формирало Канцеларију за азил као самосталну организациону јединицу, са довољним бројем обучених службеника и обезбеђеним материјалним средствима за рад. Чињеница да послове из надлежности Канцеларије за азил обавља неколико запослених у Одсеку за азил, у саставу Одељења за странце Управе граничне полиције, као и стално

[226] Предмет бр. 12-2715/11; бр. 12-1984/11; бр. 12-3518/12.
[227] Предмет бр. 12-926/12.
[228] Предмет бр. 12-3213/12.
[229]Предмет бр. 12-902/13.
[230] Годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину доступан је на:http://www.ombudsman.rs/attachments/Redovni%20godisnji%20izvestaj%20zastitnika%20gradjana%20za%202012%20godinu%20-%20final.pdf; Годишњи извештај НПМ за 2012. годину доступан је на: http://www.ombudsman.rs/attachments/2902_izvestaj_%20NPM_%202012.pdf.
[231] „Службени гласник РС“, број 109/07.

повећање броја тражилаца азила, довели су до тога да су поступци азила неефикасни и не представљају одговарајући одговор на потребе тражилаца азила.

Током извештајног периода у ресору унутрашњих послова решаване су и притужбе које се односе на повреду права на рад и повреду права по основу рада полицијских службеника. Као и претходних година, известан број бивших полицијских службеника су се обратили Заштитнику грађана незадовољни законском регулативом која не омогућава враћање на рад запосленима у Министарству, којима је престао радни однос због безбедносних сметњи, односно због покретања кривичних поступака против њих, иако су у тим поступцима правноснажно ослобођени кривичне одговорности.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Повреда принципа добре управе у поступању Сектора унутрашње контроле полиције

Заштитник грађана је утврдио пропусте у раду Сектора унутрашње контроле полиције и Бироа за притужбе и представке Министарства унутрашњих послова јер грађанима нису упућени образложени писани одговори на представке које су поднели, односно нису наведене све релевантне чињенице и околности и конкретни разлози због којих су заузети одређени ставови у односу на наводе из представке.

Након упућивања препоруке Заштитника грађана, Сектор унутрашње контроле полиције и Биро за притужбе и представке упутили су грађанима образложене одговоре у односу на њихове наводе.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. Ради унапређења свог рада и ефикасније заштите права грађана, **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. Потребно је да **Министарство унутрашњих послова - Дирекција полиције** формира Канцеларију за азил као самосталну организациону јединицу ван Управе граничне полиције, као и да обезбеди довољан број овлашћених службеника, спроведе њихову адекватну обуку и обезбеди им средстава за рад, у циљу постизања ефикасности у поступцима регистрације странаца који су изразили намеру да траже азил и у поступцима за давање азила.

3. Потребно је да **Министарство унутрашњих послова - Управа за управне послове** у свом будућем раду, благовремено поступа по захтевима грађана за стицање и престанак држављанства Републике Србије.

2.11. РЕСОРИ ФИНАНСИЈА, ПРИВРЕДЕ, ЕКОНОМИЈЕ, РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА, ПРИВАТИЗАЦИЈЕ, ДРЖАВНЕ ИМОВИНЕ, НАЦИОНАЛНЕ СЛУЖБЕ ЗА ЗАПОШЉАВАЊЕ, СТЕЧАЈА И ЈАВНИХ НАБАВКИ

ФИНАНСИЈЕ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Постигнућа државе

1.1. Усвојен је Закон о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији[232], којим је омогућено подношење појединачних пореских пријава у електронском облику за порезе који се плаћају по одбитку и створенепретпоставке за контролу плаћања доприноса „по осигуранику".

2. Резултати рада Заштитника грађана

2.1. Заштитник грађана је упућивањем препоруке Пореској управи по сопственој иницијативи учинио видљивим системски пропуст, који се састоји у обрачунавању камате на неизмирене пореске обавезе применом конформне методе („камате на камату") и поред тога што је наведена метода оглашена неуставном одлуком Уставног суда.

2.2. Заштитник грађана је упућивањем препоруке Пореској управи допринео унапређењу њеног рада, указавши на потребу да у сарадњи са надлежним органима утврди јасне, прецизне и унапред познате критеријуме на основу којих ће надлежни судови тражити, а порески органи вршити процену тржишне вредности експроприсаних непокретности.

2.3. Заштитник грађана је упућивањем препоруке филијали Пореске управе[233] утицао да се исправи пропуст, који се састојао унедостављању жалбе на одлучивање 15 месеци након пријема.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Још увек није успостављен довољно ефикасан систем контроле обрачунавања и плаћања доприноса за обавезно социјално осигурање, при чему Пореска управа није у могућности да све дуговане доприносе наплати, нити да пропусте послодаваца адекватно санкционише.

3.2. Знатан број радника остављен је без могућности да оствари право на пензију, осим уколико сами не уплате доприносе, јер је Закон о условном отпису камата и мировању пореског дуга[234] предвидео мировање главног пореског дуга из ранијих година, укључујући и доприносе за обавезно социјално осигурање[235].

3.3. Законом о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији[236] по први пут је прописана застарелост права Пореске управе на утврђивање и наплату доприноса за обавезно социјално осигурање.

3.4. Министарство финансија не поступа благовремено по захтевима грађана за давање мишљења о примени закона и других општих аката[237], при чему у појединим случајевима долази до спорења његових организационих јединица око надлежности за састављање мишљења.

3.5. Национална корпорација за осигурање стамбених кредита је објављивањем противречних информација на својој Интернет страни довела грађане у заблуду у погледу субвенционисаног стамбеног кредитирања у 2014. години.

---

[232] „Службени гласник РС", број 47/13.
[233] У овом случају, филијали Вождовац.
[234] „Службени гласник РС", број 119/12.
[235] Члан 2. став 1. тачка 2. Закона о условном отпису камата и мировању пореског дуга.
[236] Члан 20., „Службени гласник РС", број 47/13.
[237] Члан 80. Закона о државној управи, „Службени гласник РС", бр. 79/05, 101/07 и 95/10.

3.6. Грађани којима је правноснажном судском одлуком утврђено новчано потраживање према Републици Србији суочавају се са проблемима приликом њихове наплате у извршном поступку, јер на рачунима опредељеним за те намене нема довољно средстава.

3.7. Република Србија још увек није закључила са државама наследницама СФРЈ споразум о сукцесији који за предмет има остваривање права „старих девизних штедиша", који су штедњу положили код банака са седиштем на територији републике чије држављанство нису имали.[238]

4. Најзначајнијепрепоруке, 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 2012. годину:

- Нужно је да Пореска управа одмах након сазнања да порез и споредна пореска давања нису благовремено плаћени, чак и када је порески дуг незнатан, упути грађанима опомену за плаћање пореза, како би спречила да протек времена доведе до значајног увећања камате, нарочито из разлога јер грађани, због вишегодишње пасивности пореског органа, погрешно сматрају да су неком од ранијих уплата порез у потпуности измирили.

4.2. Пореска управа није прихватила препоруку Заштитника грађана да утврди у колико случајева, којим пореским обвезницима и споредним пореским дужницима, и у ком износу је, након објављивања одлуке Уставног суда, применом конформне методе („камате на камату") наплаћено више пореза и споредних пореских давања од дугованих, након чега би износ разлике био враћен грађанима на лични захтев.

4.3. Пореска управа није прихватила препоруку да у сарадњи са надлежним државним органима утврди јасне, прецизне и унапред познате критеријуме на основу којих ће надлежни судови тражити, а порески органи вршити процену тржишне вредности земљишта за потребе одређивања правичне накнаде за експроприсане непокретности.

4.4. Буџетска инспекција Министарства финансија не постиже ажурност у раду и ефикасно спровођење надзора над трошењем буџетских средстава по пријавама грађана на шта је Заштитник грађана и ранијеуказивао.

4.5. Регионална одељења Пореске управе приликом одлучивања о жалбама на решења филијала, експозитура и пореских администрација јединица локалне самоуправе прекорачују законски рок за одлучивање, указујући у својим изјашњењима на велики прилив предмета и недовољан број запослених као проблеме системског карактера.

4.6. Није дошло до побољшања положаја запослених у Управи царина у вези са остваривањем права из радног односа, и поред тога што су почетком 2013. године постојале охрабрујуће индиције.

5. Образложење

Заштитник грађана упутио је по сопственој иницијативи препоруку Пореској управи због обрачунавања камате на неизмирене пореске обавезе применом конформне методе („камате на камату") до 1. јануара 2013. године, и поред тога што је та метода оглашена

[238] 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.

неуставном одлуком Уставног суда I Уз. бр. 28/09 од 12. 7. 2012. године. Поред враћања преплаћеног износа камате пореским обвезницима, Пореској управи је препоручено и континуирано праћење одлука Уставног суда и предузимање активности како би се важећи прописи усклађивали са духом његових одлука. На жалост, препорука није наишла на прихватање Пореске управе, која је у свом одговору прво указала на могуће штетне последице по буџет Републике Србије, а затим се позвала на мишљење Уставног суда о дејству његових одлука, тј. аргумент да Закон о пореском поступку и пореској администрацији није био предмет оцене уставности, што никада није било спорно. Истовремено је од Заштитника грађана затражено „да усагласи своју препоруку са мишљењем Уставног суда", чиме је испољено неразумевање природе институције омбудсмана, као и смисла и домашаја његових препорука.

Услед неприхватања препоруке, порески обвезници из друге половине 2012. године се и даље третирају лошије у односу на дужнике пословних банака, односнодужни су да на име камате Републици Србији плате више него приватном повериоцу. О неспровођењу препоруке Заштитник грађана је обавестио Народну скупштину, Владу и јавност, након чега је Пореска управа издала саопштење којим је дезинформисала јавност о томе да је са применом конформне методе престала 1.1.2011. године, иако ју је примењивала све до 1.1.2013. године. Због тога је Заштитник грађана затражио од Министра финансија да санкционише одговорне за дрско обмањивање јавности[239], а у непосредној комуникацији је договорено да Министарство финансија размотри могућност измене Закона о пореском поступку и пореској администрацији како би се оштећеним грађанима омогућило враћање преплаћеног износа на лични захтев. До истека извештајног периода Заштитник грађана није обавештен о предузетим мерама Министарства како би се по препоруци поступило.

Притужбама се такође изражава незадовољство радом Пореске управе због немогућности да ефикасно санкционише пропусте послодаваца да благовремено уплате доприносе за обавезно социјално осигурање. Грађани су често принуђени да се задужују како би уместо послодавца уплатили доприносе и почели да остварују право на пензију, надајући се враћању средстава када (и ако) она буду наплаћена од послодавца.

Недовољна опремљеност Пореске управе и недостатак људских и материјалних ресурса за спровођење благовремене и свеобухватне контроле доводи до тога да се пријаве запослених не узимају у рад према редоследу пријема, већ се „(води) рачуна о утицају неправилности на износ пореских прихода, ресурсима којима се располаже, и нарочито, разлозима администрирања пореских обвезника".[240] Овакви ставови се не могу прихватити, нарочито уколико се има у виду да у правном поретку Републике Србије не постоји други механизам за наплату доприноса. Селективно поступање по пријавама лишава грађане права на ефикасно правно средство и доводи их у безнадежну ситуацију.

Када Пореска управа поступи по пријавама запослених, по правилу се суочава са опструкцијом послодаваца, који оспоравају чињенице од значаја за опорезивање, одбијају достављање релевантне документације, а често и учешће у поступку контроле. Одговорност за порески прекршај није довољно ефикасна санкција да их принуди на

[239] Акти у поступку контроле и саопштење Заштитника грађана доступни су на:http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/2011-12-25-10-13-14/3145-2014-01-10-15-49-37.

[240]Акт Централе Пореске управе, Сектора за контролу бр. 43-01166/12-18 од 24. 5. 2013. године.

ко-оперативност, па тако у неким случајевима порески орган не успева да утврди ни основне чињенице од значаја за наплату доприноса.

Закон о условном отпису камата и мировању пореског дуга прописао је мировање главног пореског дуга, у који је укључио и доприносе за обавезно социјално осигурање, при чему највеће незадовољство радника изазива одредба којом је прописано да порески органи прекидају поступке принудне наплате. Чини се да је било целисходније прописати другачији третман доприноса за обавезно социјално осигурање од осталих пореских дуговања, или бар приоритетну наплату доприноса за пензијско и инвалидско осигурање. Онемогућивши принудну наплату за извесно време, уз продужавање неизвесности око тога да ли ће она касније уопште бити могућа, законодавац је остваривање права грађана учинио тежим и несигурнијим, поуздајући се да ће порески дужници своје обавезе измиривати у складу са динамиком предвиђеном законом. Како економска реалност често демантује таква очекивања, постоји оправдана бојазан да послодавци неће хтети или неће успети да своје обавезе измире у остављеним роковима, при чему у међувремену имовину могу отуђити или њом на други начин располагати.

Још једно законско решење довело је до негодовања јавности и реаговања Заштитника грађана[241]. Чланом 20. Закона о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији[242] по први пут је прописано да се одредбе о застарелости права на утврђивање, наплату и повраћај пореза убудуће примењују и на доприносе за обавезно социјално осигурање. На овај начин, послодавци ће бити трајно амнестирани од уплате доприноса у фондове који су установљени као обавезни, док ће запослени изгубити могућност да им за припадајући део радног века буду призната права која су својим радом стекли.

Преглед стања у области принудне наплате доприноса за обавезно социјално осигурање доводи до закључка да је остваривање права све теже и неизвесније, при чему су грађани принуђени да се боре не само са бахатошћу и самовољом послодаваца, недовољном опремљеношћу, неефикасношћу и инерцијом органа задужених за контролу, већ и са препрекама које им на том путу поставља законодавац, опредељујући се за фаворизовање других интереса као претежних. И поред уставног одређења Републике Србије као државе засноване на социјалној правди[243], чини се да се законодавац недовољно руководи прокламованим уставним начелима, и да не успева да значајан друштвени проблем реши на системски, начелан и правичан начин. Уместо тога, прибегава се привременим решењима која често нису праћена одговарајућом нормативном и информатичком подршком[244], а још чешће дају повод настанку нових спорова и незадовољстава, како пореских обвезника, тако и пореских службеника, јер нису детаљно осмишљена како би обухватила све ситуације које се у пракси могу догодити.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Због селективног тумачења прописа изгубио право на условни отпис камате и мировање пореског дуга

---

[241] Саопштење доступно на http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/2011-12-25-10-13-14/2875-2013-06-04-11-19-06, приступљено 27. 1. 2014. године.

[242] „Службени гласник РС“, број 47/13.

[243] Члан 1. Устава Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 98/06.

[244] Закон о условном отпису камата и мировању пореског дуга почео је да се примењује 18. децембра 2012. године, а Централа Пореске управе је доставила филијалама привремене помоћне апликације за израчунавање износа валоризације дуга индексом потрошачких цена 25. јануара 2013. године.

Заштитнику грађана притужбом се обратио предузетник који је пореска дуговања уплатио у једној пошти у суботу, 30. 3. 2013. године, како би остварио права по Закону о условном отпису камата и мировању пореског дуга. На основу закључка Владе[245], рок за уплату дугованих пореза продужен је до 31. 3. 2013. године, односно истицао је у недељу. И поред тога што је притужилац благовремено извршио уплату, филијала Пореске управе Вождовац му је ускратила право због тога што је пошта преко које је извршио плаћање средства пренела првог следећег радног дана, односно у понедељак, 1. 4. 2013. године. Селективно тумачећи норму[246] по којој се даном плаћања пореза сматра дан преноса средстава на уплатни рачун јавних прихода, порески орган је утврдио да је притужилац изгубио право, иако у суботу 30. 3. није постојала друга могућности да изврши плаћање, с обзиром на то да пореска благајна тада није радила. Након покретања поступка контроле Заштитника грађана, другостепени орган је поништио првостепено решење и правилно утврдио да притужилац остаје у режиму „репрограма", пошто се у оваквим ситуацијама сматра да рок истиче на крају првог наредног радног дана.[247]

Притиснути економским проблемима, грађани полажу наде у девалвирану динарску штедњу

Притужиоци се често обраћају Народној банци Србије како би се информисали о томе да ли постоји могућност да им се врати динарска штедња положена током 80-их година XX века код пословних банака које су у међувремену ликвидиране или отишле у стечај. Вести о враћању тзв. „старе девизне штедње" и девизне штедње положене код банака „Југоскандик" и „Дафимент" учиниле су да одређен број грађана поднесе Народној банци Србије захтев да се својевремено орочена динарска средства врате. И поред објашњења да се последице хиперинфлације 90-их година састоје у томе што је у потпуности обезвређена сва имовина коју су грађани поседовали у динарима, при чему камате које су у то време обрачунаване нису биле довољне да неутралишу дејство хиперинфлације, грађани нерадо прихватају сазнање да се њихови штедни улози више не могу изразити у било којој валути. Наглашавајући да су се надали да ће депонована средства употребити за решавање актуелних финансијских проблема, обраћају се Заштитнику грађана притужбама на рад Народне банке Србије, па им сепружа појашњење одговора НБС и упућују се на установе социјалне заштите које им могу пружити помоћ.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство финансија** треба да заузме активан и ангажован став према обраћањима грађана и да са њима остварује законом прописану комуникацију.

2. **Министарство финансија** треба благовремено да поступа по захтевима за давање мишљења о примени закона и других општих аката.

3. **Министарство финансија** треба да уостваривању нормативне надлежности, прати ставове изражене у одлукама Уставног суда и предузима адекватне мере у циљу усклађивања прописа.

4. **Пореска управа** треба да организује свој рад тако да одговара потребама грађана, што подразумева пружање потпуних, прецизних и благовремених информација о

[245] 05 број 43-1688/13 од 28. 02. 2013. године.

[246] Члан 68. став 1. тачка 1. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

[247] Члан 91. став 2. Закона о општем управном поступку, „Службени лист СРЈ", бр. 33/97, 31/01 и „Службени гласник РС", број 30/10.

основу, врсти и висини пореске обавезе, као и о правима која грађанима припадају у пореском поступку.

5. **Пореска управа** треба да у првостепеном и другостепеном 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.

6. **Управа царина** треба да 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.

7. **Управа царина** треба да унапреди и усклади остваривање и заштиту права из радног односа царинских службеника са важећим прописима о државној управи и државним службеницима.

8. **Национална корпорација за осигурање стамбених кредита** треба да поступа обазриво приликом објављивања информација које за последицу могу имати стварање правних очекивања и кредитно задужење грађана, при чему је пожељно да уз објављену информацију наведе и њен извор.

9. **Сви директни и индиректни корисници буџетских средстава** треба да своје новчане обавезе према грађанима утврђене правноснажним судским одлукама извршавају добровољно, тј. да не чекају покретање судских извршних поступака, чиме се укупни материјални трошкови вишеструко увећавају.

СТЕЧАЈ, ПРИВАТИЗАЦИЈА, НАЦИОНАЛНА СЛУЖБА ЗА ЗАПОШЉАВАЊЕ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Постигнућа државе

1.1. Влада је упутила Народној скупштини предлог новог Закона о приватизацији.[248]

1.2. Влада је упутила Народној скупштини предлог Закона о изменама и допунама Закона о стечају.[249]

2. Резултати рада Заштитника грађана

2.1. Заштитник грађана је наставио да јавно упозорава и истиче последице непредузимања законом прописаних мера против послодаваца који не извршавају законом прописане обавезе о уплати доприноса у здравствени и пензијски фонд, услед чега је подигнута свест о величини и значају тог проблема.

2.2. Заштитник грађана је наставио да јавно указује на одговорност државе због тога што привредна друштва у реструктурирању годинама не уплаћују законом прописанедоприносе за пензијско и здравствено осигурање запосленима.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Министарство привреде није извршило своју обавезу из Уредбе о евидентирању доспелих неизмирених обавеза друштвених предузећа по извршним пресудама за

[248] Народна скупштина РС, Закони у процедури, доступно на: http://www.parlament.gov.rs/акти/закони-у-процедури/закони-у-процедури.46.html.

[249] Народна скупштина РС, Закони у процедури, доступно на: http://www.parlament.gov.rs/акти/закони-у-процедури/закони-у-процедури.46.html.

потраживања из радних односа, да у року од 90 дана од окончања поступка евидентирања потраживања предложи Влади на који начин да се изврши њихова исплата.

3.2. Поступци стечаја над привредним друштвима који се воде предпривредним судовима и даље трају предуго, са ниским процентом успешног уновчења и исплате поверилаца још у другом исплатном реду и недовољно успешно организованом контролом рада органа за спровођење стечајног поступка, првенствено стечајних управника.

3.3. Нису нормирани надлежност и поступак за спровођења надзора над радом стечајних управника, у циљу ефикасније и потпуније контроле њиховог поступања и заштите права учесника у поступку стечаја[250], на шта је Заштитник грађана указао у свом мишљењу Министарство привреде на Предлог закона о изменама и допунама Закона о стечају.

3.4. Агенција за приватизацију није окончала поступке приватизације великог броја предузећа (153 привредна друштва према последњим информацијама[251]), од којих се већина налази у реструктурирању и вероватно ће над њима бити покренут поступак стечаја.

3.5. Привредна друштва у реструктурирању користе свој статус како не би исплаћивале потраживања повериоцима, захваљујући Законској забрани извршења и намирења.

3.6. Министарство привреде није прихватило мишљење[252] Заштитника грађана о потреби да се измени садржина норми у Предлогу закона о приватизацији којима се одређује забрана спровођења извршења и намирења, те прецизније и повољније за раднике дефинишу гаранције признања стажа запосленима на нивоу минималних зарада.

3.7. Због лоше урађеног ребаланса буџета 2013. године, држава није у могућности да извршава преузете обавезе – након спроведених Конкурса за обављање стручне праксе или давање субвенција за запошљавање, Национална служба за запошљавање почела је да, отказује потписивање уговора са кандидатима који су испунили услове конкурса.

4. Најзначајнијепрепоруке, 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 2012. годину:

- да Агенција за приватизацију поводом поднетих захтева и постављених питања грађана у складу са важећим правним прописима убудуће доноси одговарајућа управна акта, односно писане одговоре уместо постојеће праксе по којој се сматра довољним да се грађанима на њихова обраћања одговара усмено или преко телефона, уз састављање службене белешке.

- да се садржински и нормативно повећа и учини активнијим и делотворнијим надзор над радом стечајних управника како би се стечајни

[250] Чл. 20ж. Закона о приватизацији.
[251] Сајт Министарства привреде, доступно на: http://www.privreda.gov.rs/newsitem.php?h=1&id=8100.
[252] Мишљење о Нацрту закона о приватизацији, доступно на: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/2011-12-11-11-34-45/3132-2013-12-27-11-08-23.

поступци завршавали у краћем временском року и са бољим резултатима од досадашњих.[253]

5. Образложење

Када су у питању стечајни поступак и притужбе на рад органа надлежних за спровођење стечајног поступка, приметно је да се ситуација у 2013. години није много променила у односу на 2012. годину. И даље 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). 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. Према наводима из примљених притужби, околности које представљају сметњу за успешно спровођење стечајног поступка, а самим тим и за остваривање права грађана јесу очигледна незаинтересованост органа који га спроводе, односно ускраћивање неопходне помоћи и информација стечајним повериоцима, као и недовољна пажња када је у питању управљање и очување имовине стечајног дужника, при чему је нарочито карактеристично пребацивање одговорности за вођење поступка са једног органа на други. Известан напредак је постигнут на пољу информисања грађана о њиховим процесним правима у стечајном поступку. У првој половини 2013. године примљено је неколико притужби грађана који су се, следећи упутства о могућностима за подношење приговора на рад стечајног судије и стечајног управника, обраћали Агенцији за лиценцирање стечајних управника притужбом на рад стечајних управника, а затим, у случају да су незадовољни поступањем Агенције, новом притужбом Заштитнику грађана. Међутим, и даље преовлађује утисак да је поступак контроле, нарочито када је у поступку Агенција за приватизацију именована за стечајног управника, недовољно регулисан и неефикасан, што би се могло променити једино изменама законске регулативе стечајног поступка.

С тим у вези, потребно је напоменути да, за разлику од 2012. године, током 2013. године није било притужби стечајних управника на рад Агенције за лиценцирање стечајних управника због покретања дисциплинских поступака против њих или одбијања захтева за обнову лиценце. Разлог њиховог изостајања би евентуално могло да буде смањење интензитета надзора који врши Агенција за лиценцирање стечајних управника, будући да се током 2013. године одвијао рад на припреми измена Закона о стечају којим је планирано да Агенција престане са радом, а њене надлежности преузму нови органи.

Предлог поменутог закона, Народној скупштини упућен је на усвајање истовремено са предлогом новог Закона о приватизацији. Упркос мањкавостима о којима се Заштитник грађана изјаснио у свом мишљењу, предлог садржи и одређена побољшања постојећих законских решења, као што јесмањене могућности за постојање арбитрарности приликом избора стечајног управника за конкретан поступак стечаја и омогућавање удруженим стечајним повериоцима да именују стечајног управника, или прописивање да су сви извештаји стечајног управника јавни документи и да се јавно објављују у електронском облику на интернет страници Организације за надзор, чиме би био учињен корак напред ка омогућавању свим заинтересованим лицима да имају увид у рад стечајног управника у конкретном стечајном поступку.

[253] Годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину, стр. 91-2.

Током 2013. године повећан је број притужби које грађани подносе Заштитнику грађана против привредних друштава у реструктурирању, због неисплаћених потраживања која имају према овим друштвима. Наиме, примена одредби члана 20ж. Закона о приватизацији[254], који прописује да од дана доношења одлуке о реструктуирању до дана доношења одлуке о окончању реструктуирања, а најкасније до 30. 6. 2014. године, не може се против субјекта приватизације, односно над његовом имовином, одредити или спровести принудно извршење, нити било која мера поступка извршења ради намирења потраживања, при чему се обустављају сви поступци принудног извршења који су у току, довела је до тога да су многи грађани, превасходно запослени и повериоци привредних друштава у реструктуирању, остали са ненаплаћеним потраживањима према оваквим друштвима. Многима од њих забрана принудне наплате ових потраживања узрокује велике финансијске проблеме или битно утиче на квалитет живљења, због чега је протеком времена све више притужби које се односе на овај проблем. Значајно је напоменути да за разлику од 2012. године, када су у притужбама грађани најчешће као субјекта одговорног за немогућност наплате својих потраживања, означавали и Привредно друштво и Агенцију за приватизацију, у 2013. притужбе се чешће односе само на предметно привредно друштво. Како према наводима из притужби грађана и информацијама које су у медије доспеле из Министарства привреде, велики број привредних друштава у поступку реструктурирања није успео да се стабилизује, реално је очекивати да ће се број привредних друштава над којима се покреће стечајни поступак повећати.

У 2013. години, појавили су се и неки нови проблеми, преавсходно у вези са применом Уредбе о евидентирању доспелих неизмирених обавеза друштвених предузећа по извршним пресудама за потраживања из радних односа.[255]Према одредбама поменуте Уредбе, запослени и бивши запослени друштвених предузећа и привредних друштава са већинским друштвеним капиталом који поседују пресудуза новчано потраживања из радних односа која је постала извршна до 30. 6. 2011. године, а која обухвата пресуђену главницу, камату обрачунату према пресуди и трошкове поступка, требало је да своја потраживања пријаве Агенцији за приватизацију до 31. 12. 2012. године. Агенција је Уредбом обавезана да, након што евидентира и обради податке из пристиглих пријава и документације, сачини извештај о укупном износу евидентираних обавеза и обавеза по појединим дужницима. Поред тога, министарство надлежно за пословеприврeде, обавезано је да информише Владу о висини укупних евидентираних потраживања и предложи начин њиховог регулисања, у року од 90 дана од дана истека рока за пријављивање потраживања. Неколицина грађана обратила се Заштитнику грађана након што је завршено евидентирање пријава и истекао рок од 90 дана дат Министарству, тражећи информације о томе када ће бити извршена исплата њихових потраживања. Према у овом тренутку доступним подацима, Министарство није извршило своје обавезе прописане Уредбом.

У погледу Националне службе за запошљавање, највећи проблем који се појавио током 2013. године су притужбе незапослених лица која су учествовала у програмима запошљавања или обављања стручне праксе које је Национална служба покренула, а затим прекинула да спроводи због недостатка средстава. Проблем је проузрокован изменама Закона о буџету за 2013. годину, којима су значајно редуковани износи новчаних средстава предвиђени за ове намене. Таквим поступањем оштећени су учесници поменутих конкурса који су обавештени да су испунили прописане услове и

[254] Закон о приватизацији („Службени гласник РС“, бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07, 30/10 и 93/12).

[255] Уредбе о евидентирању доспелих неизмирених обавеза друштвених предузећа по извршним пресудама за потраживања из радних односа („Службени гласник РС“, бр. 23/12 и 87/12).

да ће Национална служба с њима закључити одговарајући уговор, да би затим потписивање уговора изостало.

Појавио се и један нови разлог за притужбе против Националне службе, а то је обавеза незапослених лица да се на свака три месеца лично јављају Националној служби за запошљавање. Ради се о обавези нормираној у члану 32. Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености[256]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 бројне 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).

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Обустављен поступак доделе субвенција за самозапошљавање

Заштитник грађана је примио притужбу којом му је указано да је Национална служба за запошљавање, филијала Ниш, организовала Конкурс за доделу субвенција за самозапошљавање за 2013. годину, али да га није спровела до краја. У притужби је наведено да је велики број грађана добио обавештење да су њихове пријаве одобрене, због чега су направили одређене трошкове како би отпочели са пословањем, да би им пре потписивања уговора о додели субвенција Национална служба послала обавештење како ће због текућег ребаланса буџета поступак бити обустављен и њихови уговори неће бити потписани. Након покретања поступка контроле, притужиља је обавестила Заштитника грађана да је Национална служба успела да прибави потребна средства и да су уговори потписани са свим лицима која су испунила конкурсне услове, а новчана средства исплаћена, чиме је остварена сврха поступка.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Влада** треба да изради и предложи Народној скупштини нови текст Закона о стечају чијим решењима би, поред позитивних решења која садржи актуелни Предлог измена и допуна поменутог закона, била обезбеђена потпунија и ефикаснија контрола рада стечајних управника током спровођења стечајног поступка.

2. **Влада** треба да изради и предложи Народној скупштини нови текст Закона о приватизацији, којим би на јаснији начин биле изражене гаранције заштите права запослених у предузећима у реструктурирању и истовремено онемогућено таквим привредним друштвима да користе свој заштићени статус како би блокирали исплату потраживања својих поверилаца.

3. **Агенција за приватизацију** треба да 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.

4. Потребно је да **Агенција за приватизацију** поводом поднетих захтева и постављених питања грађана у складу са важећим прописима убудуће доноси

[256] Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености „Службени гласник РС“ бр. 36/09 и 88/10.

одговарајућа управна акта и доставља грађанима писане одговоре, како би се избегло непотребно подношење притужби Заштитнику грађана због ћутања администрације.

5. Потребно је да **Национална служба за запошљавање** у будућем раду, приликом спровођења програма стручног оспособљавања и доделе субвенција за самозапошљавање, обрати посебну пажњу и учини све што је у њеној моћи да обезбеди довољно финансијских средстава за реализацију програма које је испланирала, као ида не започиње спровођење програма за које постоји могућност да се појаве проблеми у финансирању.

6. **Влада** треба да изради и предложи Народној скупштини измену члана 32. Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености,којом би сеублажила ригидност постојећих решења и дало више времена незапосленим лицима да изврше своју обавезу јављања Националној служби за запошљавање.

2.12. РЕСОР ПРАВДЕ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Постигнућа државе

1.1. Донета је Национална стратегија реформе правосуђа за период 2013 – 2018.[257]

1.2. Донет је Акциони план за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013-2018.[258]

1.3. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о јавним тужилаштвима.[259]

1.4. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о судијама.[260]

1.5. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о уређењу судова.[261]

1.6. Донет је Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава.[262]

2. Резултати рада Заштитника грађана

2.1. Државно веће тужилаца је прихватило став Заштитника грађанада има законску обавезу[263] да одлучи о сваком приговору на неизбор за тужилачку функцију и извинило се двема кандидаткињама о чијим приговорима није донело одлуку погрешно сматрајући да за тим не постоји потреба јер су на накнадно спроведеном конкурсу изабране у тужилаштва нижег ранга, изван места свог пребивалишта.

2.2. Препоруке Заштитника грађана упућене Министарству правде и државне управе због неспровођења одлука Уставног суда, којима је утврђено право на накнаду штете, резултирале су предузимањем мера ради убрзаног установљавања одговарајућег правног оквира за извршење одлука Уставног суда, што ћепобољшати поштовање људских права у овој области.

---

[257] „Службени гласник РС“, број 57/13.

[258] „Службени гласник РС“, број 71/13.

[259] „Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – др. закон, 101/11, 38/12 – одлука УС, 121/12 и 101/13.

[260] „Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 – одлука УС, 104/09, 101/10, 8/12 – одлука УС, 121/12, 124/12 – одлука УС и 101/13.

[261] „Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 –др. закон, 78/11 – др. закон, 101/11 и 101/13.

[262] „Службени гласник РС“, број 101/13.

[263] Члан 6.Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, бр. 116/08,104/9,101/10, 78/11-др закон, 101/11, 38/12- одлука УС, 121/12 и 101/13).

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Још увек није донет механизам којим се регулише јасна и унапред позната процедура за остваривање права на накнаду штете досуђене одлукама Уставног суда.

3.2. Министарство правде и државне управе није обезбедило да успостављени механизам за поступање у непосредном надзору функционише у пуном обиму, што доводи до неједнаког положаја грађана и селективности у његовој примени.

3.3. Грађанима и даље није довољно доступна бесплатна правна помоћ што представља баријеру у приступу правди, посебно материјално угроженог дела становништва.

3.4. Високи савет судства у својим изјашњењима достављеним Заштитнику грађана након покретања поступака због непоступања његових дисциплинских органа по притужбама грађана на рад судија и даље оспорава надлежност Заштитника грађана у погледу контроле законитости и правилности рада тог органа.

3.5. Притужбе грађана на рад и поступање извршитеља указују на недостатке који се односе на правну заштиту и правно средство, као и право на мирно уживање имовине.

3.6. У Републици Србији и даље не постоји ефикасан систем утврђивања одговорности вршилаца независних професија (адвокатура, приватни извршитељи) поводом пријава грађана на њихов рад.

4. Најзначајнијепрепоруке, 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 2012. годину:

- да се у раду судске управе успостави функционалан механизам за вршење непосредног надзора од стране Министарства правде и државне управе, у складу са законским овлашћењем;
- да се по убрзаној процедури донесе Закон о бесплатној правној помоћи;
- да се приступи спровођењу пресуда Европског суда за људска права у Стразбуру којима је утврђено право грађана на накнаду штете од Републике Србије.

4.2. Министарство правде и државне управе није поступило по препорукама Заштитника грађана упућеним 2013. године због неспровођења одлука Уставног суда, којима је утврђено право на накнаду штете.

5. Образложење

Донете су Национална стратегија за реформу правосуђа за период 2013 - 2018. године и Акциони план за њено спровођење, од којих се очекује побољшање квалитета и ефикасности правосудног система, јачање независности и одговорности правосуђа, успостављање владавине права и правне сигурности.

Доношење Закона о изменама и допунама Закона о јавним тужилаштвима, Закона о изменама и допунама Закона о судијама, Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова и Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава, требало би да допринесе успостављању ефикасне и економичне мреже судова и јавних тужилаштава и бољој организацији њиховог рада, чиме би се грађанима омогућио лакши приступ правди и поштовање права на правично суђење и суђење у разумном року.

Измене и допуне предвиђене наведеним законима имају за циљ усаглашавање прописа са Уставом Републике Србије, Извештајем Европске комисије о напретку Републике Србије за 2013. годину и са прибављеним експертизама Савета Европе. Заштитник грађана посебно подржава решења предвиђена овим законима која имају за циљ да се успостави ефикаснији механизам за остваривање права на суђење у разумном року, с обзиром на учесталост те повреде права грађана.

Уочљива је позитивна промена у транспарентности поступка припреме прописа чији је предлагач Министарство правде и државне управе којом је омогућено упућивање и уважавање критике стручне јавности што има за циљ отклањање уочених слабости у правном и правосудном систему. Допринос стручне јавности и транспарентност у законодавној активности је од суштинског значаја за креирање оптималних решења и враћање нарушеног поверења грађана у ефикасност и функционалност правосудног система.

Како се наведени закони примењују од 1. 1. 2014, током 2013. као и претходних година, велики број грађана обраћао се Заштитнику грађана због повреде права на суђење у разумном року, повреде права на правично суђење, неизвршавања правоснажних судских одлука, непоступања по одлукама Уставног суда и због начина поступања Министарства правде и државне управе по притужбама грађана.

Да последње одлуке Уставног суда којима је решавано по уставним жалбама судија и јавних тужилаца нису ставиле тачку на спорења око „реформисања реформе“ правосуђа, указују и притужбе које се односе на извршавање тих одлука. Заштитнику грађана притужбом су се обратиле две неизабране заменице окружних јавних тужилаца, изражавајући незадовољство због тога што Државно веће тужилаца ни после две године није одлучило о њиховим приговорима (конвертованим уставним жалбама) на одлуке првог састава Државног већа тужилаца о престанку дужности. Државно веће тужилаца, супротно важећим прописима, заузело је став да се приговори сматрају решеним, иако у време избора притужиља, по накнадном конкурсу на тужилачку функцију, још увек нису били донети прописи који су регулисали поступање по приговорима. Након спроведене контроле, Заштитник грађана је упутио препоруке Државном већу тужилаца да без одлагања одлучи о приговорима притужиља, као и да им упути писано извињење због ускраћивања права на одлуку о правном средству. Државно веће тужилаца је, уместо да о приговорима одлучи, списе предмета вратило без одлуке Уставном суду, од кога их је две године раније примило на одлучивање. Након оспоравања надлежности Заштитника грађана за спровођење контроле, Државно веће тужилаца је притужиљама упутило писано извињење, чиме је делимично поступило по препоруци.

Притужбе по којима Заштитник грађана у области правосуђа може, када има основа, да поступа, односе се на рад Министарства правде и државне управе. Број притужби које су се у 2013. односиле на рад наведеног Министарства је већи у односу на 2012. годину. Обраћајући се Министарству, грађани најчешће од тог органа очекују да изврши надзор непосредним увидом у конкретан предмет на који се притужба односи, што Министарство не чини. Овакво поступање органа доводи до изневерених очекивања грађана и обесмишљава надзорну улогу Министарства над радом судске управе. На овај проблем и потребу његовог адекватног решавања Заштитник грађана је указивао надлежним органима и у ранијем периоду.[264]

Законом о извршењу и обезбеђењу[265] у наш правни систем уведен је институт извршитеља који су почели са радом 01. 06. 2012, што је резултирало притужбама грађана на њихов рад. Незадовољство грађана се посебно односи напоступке поводом намирења потраживања по основу комуналних услуга.Висина тарифе о наградама и накнадама за рад извршитеља, угрожава велики број грађана, а посебно оних чији је материјални статус на ивици егзистенције. Најављене измене и допуне Закона о извршењу и обезбеђењу које би требало да реше неке од уочених проблема у раду извршитеља још увек нису донете.

Грађани који поседују одлуку Уставног суда да им је повређено право на суђење у разумном року и даље у стварности не добијају надокнаду штете. По препорукама Заштитника грађана датим Министарству због непоступања по одлукама Уставног суда којима је утврђено право на накнаду штете до краја извештајног периода званично није поступљено. По наводима из тог органа, припремом одговарајућег правног оквира за извршење одлука Уставног суда биће поступљено по препорукама чиме ће се побољшати поштовање људских права у овој области.

И у овом извештајном периоду Високи савет судства је наставио да оспорава надлежност Заштитника грађана у раду по притужбама неизабраних судија и грађана на рад његових дисциплинских органа.

[264] Нпр. Годишњи извештај Заштитника грађана за 2012, стр. 118.

[265] „Службени гласник РС", бр. 31/11 и 99/11 - др. закон.

И ове године се јављају проблеми у пракси у вези са обраћањем грађана са молбом за пружањем правне помоћи (састављање поднесака, заступање пред судовима и другим државним органима, тумачење правних ситуација и важећих прописа и сл.). Овај проблем посебно је приметан код грађана лошег материјалног стања који не могу приуштити услуге субјеката који обављају делатност у области адвокатуре, а службе правне помоћи при јединицама локалне самоуправе, за своје услуге постављају сувише сложене услове, тешко испуњиве за велики број грађана. Напомиње се да у многим јединицама локалне самоуправе, службе правне помоћи нису успостављене. Са истим проблемом суочени су и грађани који се не налазе у стању социјалне нужде већ су у ситуацији да ни после обраћањима бројним органима и установама нису добили одговор на питање који орган, поступак и рок су прописани за остваривање и заштиту њихових права. Све то указује на потребу убрзаног рада на припреми Закона о пружању бесплатне правне помоћи, чије се радне верзије налазе у процедури.

Притужбе грађана на рад адвокатуре указују на чињеницу да не постоји јасно изражена воља да се у оквиру независних професија утиче на чланове који непрофесионално обављају своју делатност. Иако реформа правосуђа и успостављање владавине права подразумева активно и равноправно учешће и независних професија, стиче се утисак да се адвокатске коморе недовољно укључују у реформу и успостављање владавине права, односно поштовање права на правично суђење и суђење у разумном року. Недостатак санкција према дисциплинским органима адвокатских комора због неблаговременог поступања по дисциплинским пријавама грађана поднетим против адвоката, изазивају правну несигурност грађана и руше углед ове професије.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Одлуке Уставног суда су коначне, извршне и општеобавезујуће

Уставни суд усвојио је уставну жалбу због повреде права на суђење у разумном року и утврдио право и износ на име накнаде нематеријалне штете. Сагласно наведеној одлуци Уставног суда, накнада се исплаћује на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде и државне управе.

Како Министарство нема прецизну и унапред познату процедуру за остваривање права на накнаду штете и исплату износа досуђеног одлукама Уставног суда, то су грађанину упућени додатни захтеви, као услови које је потребно испунити пре исплате накнаде нематеријалне штете

Поступак који је Заштитник грађана водио није наишао на сарадњу Министарства те је Заштитник грађана, без изјашњења органа, оценио да се напред наведеним поступањем, без правног основа и супротно принципу добре управе, онемогућава остваривање утврђеног права и обесмишљава одлучивање Уставног суда. Министарству је препоручено предузимање мера ради убрзаног установљавања одговарајућег правног оквира за извршење одлука Уставног суда.

По упућеној препоруци Министарство је делимично поступило.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство правде и државне управе** требада обезбеди функционалност непосредног надзора над радом судске управе, у складу са законском регулативом, чиме би омогућило ефикасно поступање по притужбама и очекивањима грађана.

2. **Министарство правде и државне управе** треба да донесе подзаконске акте којима ће утврдити јасне, унапред познате и прецизне процедуре за остваривање права на накнаду штете досуђене одлукама Уставног суда.

3. **Министарство правде и државне управе** треба да убрзарад наприпреми Закона о бесплатној правној помоћи уз уважавање примедби и предлога изнетих током јавних расправа, како би се омогућило ефикасно остваривање права на бесплатну правну помоћ и приступ правди.

4. **Адвокатска комора Србије** треба, да предузимањем мера у складу са прописима који регулишу њен рад и достигнутим међународним стандардима, узме активније учешће у реформи правосуђа и успостављању владавине права.

2.13. РЕСОР ОДБРАНЕ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Постигнућа државе

1.1. Донета је Одлука о образовању Буџетског фонда за финансирање стамбених потреба професионалних припадника Војске Србије и запослених у Министарству одбране.[266]

1.2. Донет је Правилник о накнади путних и других трошкова и других примања у Војсци Србије.

1.3. Министарство одбране, потпуније остварује принципе добре управе кроз активности које предузима у оквиру своје надлежности јер пропусте у свом раду отклања у кратком року и изражава спремност да грађанима, због повреде права насталих пропустом у раду органа,упути извињење.

2. Резултати рада Заштитника грађана

2.1. Препоруке Заштитника грађана и поступци контроле које је овај орган покренуодопринели су отклањању пропуста у раду органа због „ћутања администрације“ иостваривању права грађана на добијање одлука у законском року, јер је Министарство одбране поступало по препорукама Заштитника, односно предузело адекватне мере на отклањању пропуста и донело управне акте још током поступка контроле законитости и правилности рада.

2.2. Поступањем по препоруци Заштитника грађана отклоњена је повреда права професионалних припадника Војске Србије на непосредно обраћање Заштитнику грађана.

2.3. Током поступка контроле законитости и правилности рада и указивања Заштитника грађана на потребу решавања проблема „непоседовања картица о висини личног дохотка“, Министарство одбране је покренуло иницијативу за измену Закона о пензијском и инвалидском осигурању[267], што ће омогућити стварање правног основа за прибављање података за обрачун пензија у ситуацијама када Министарство одбране не располаже подацима о висини личног дохотка.

2.4. Војним осигураницима из Бољевца, Сокобање, Мајданпека, Доњег Милановца, Кладова и Неготина, након упућене препоруке Заштитника грађана омогућено је

[266] „Службени гласник РС“, број 106/13 и „Службени војни лист“, број 26/13.

[267] „Службени војни лист“, број 34/03, 64/04–одлука УС, 84/04–др. закон, 85/05, 101/05–др. закон, 63/06–одлука УС, 5/09, 107/09, 101/10, 93/12, 62/13и 108/13.

преузимање лекова на основу рецепата из војноздравствених установа, у местима њиховог становања што је допринело потпунијем остваривању права из здравствене заштите.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Министарство одбране - Војна академија није донела Правилник о усклађивању стручних, академских или научних назива стечених према прописима који су важили по ступању на снагу Закона о високом образовању.

3.2. Министарство одбране - Управа за војно здравство није подзаконским актом уредила начин одласка професионалних војних лица на специјалистички преглед.

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

4.1. И даље нису спроведене препоруке Заштитника грађана из 2011. године упућене Фонду за социјално осигурање војних осигураника с циљем остваривања права корисника војнихпензионера на усклађивање пензија.[268]

5. Образложење

Током 2013. године, за разлику од претходног извештајног периода, уочено је значајно смањење броја притужби које се односе на „ћутање администрације". Околностда је значајно смањен број притужби грађана на неблаговремени рад Министарства одбране указује на промену става органа према обавези делотворног и ефикасног вршења поверених му овлашћења, што је између осталог, постигнуто и поступцима које је водио Заштитник грађана. Министарство одбране је поступајући по препорукама Заштитника грађана и у току поступка контроле законитости и правилности рада, отклонило пропусте у раду који су се односили на „ћутање администрације" и донело управне актеу кратком року.

Ипак, у претходној години повећан је број грађана који су се обратили Заштитнику грађана указујући на проблем непоседовања података о висини личног дохотка од стране Министарства одбране и Војске Србије, због чега се, неповољније по њих, врши обрачун пензије према републичком просеку. Недостатак у прописима којимасе уређује начин утврђивања личног коефицијента за бивша професионална војна лица у случајевима када не постојеподаци о заради, накнади зараде, односно основици осигурања, има 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. Након указивања Заштитника грађана на значај наведеног проблема и потребу за предузимањем активности на решавању поменутог питања, Министарство одбране је 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.

Питање остваривања права из здравствене заштите било је актуелно и током прошле године. Војни осигураници из Бољевца, Сокобање, Мајданпека, Доњег Милановца, Кладова и Неготина, указали су на пропусте у раду Министарства одбране - Фонда за социјално осигурање војних осигураника, због којих им није омогућено преузимање лекова на основу рецепата из војноздравствених установа у местима њиховог становања.

[268] Видети више у Годишњем извештају Заштитника грађана за 2012. годину, стр. 123-129.

Након упућене препоруке Заштитника грађана, Министарство одбране - Фонд за социјално осигурање војних осигураника је предузело адекватне мере и закључило уговоре са цивилним апотекама, чиме јевојним осигураницима из источне Србије омогућено преузимање лекова на основу рецепата из војноздравствених установа у местима њиховог становања. На тај начин побољшан је положај војних осигураника из тих градова у погледу квалитета остваривања права из здравственог осигурања, а истовремено је обустављенодаље непотребно издвајање средстава за рефундирање трошкова путовања која су та лица остваривала, што је оптерећивало друге пореске обвезнике.

На проблем остваривања права из здравствене заштите, Заштитнику грађана је указао и активни припадник Војске Србије. Услед недостатка у подзаконским актима о праву и условима професионалних војних лица на одлазак на специјалистичке прегледе, а имајући у виду околност да су им такви прегледи омогућени у војноздравственим установама само у токурадног времена, постоји могућност повреде права на приватност уколико се од стране претпостављеног захтева на увид медицинска документација. Такође, постоји могућност злоупотребе права претпостављеног на слободну оцену о оправданости захтева за специјалистички преглед, уколико се медицинска документација не достави на увид.

Недостатак подзаконског акта, којим се омогућава усклађивање стручних, академских или научних назива стечених према прописима који су важили по ступању на снагу Закона о високом образовању, и издавање диплома мастера одговарајуће струке на Војној академији, и током 2013. године имало је за последицу онемогућавање грађана у остваривању овог права. Иако је Министарство одбране - Војна академија сачинила нацрт Правилника о усклађивању стручних, академских или научних назива, и предузела почетне активности, процедура није спроведена до краја због чега Правилник још увек није ступио на снагу.

Недостатак активности за отклањање пропуста у раду уочава се и у пасивном односу Фонда за социјално осигурање војних осигураника према решавању питања неусклађених пензија војних корисника, те је и током 2013. године исказано незадовољство војних пензионера, посебно због негативног односа Фонда за социјално осигурање војних осигураника према препоруци Заштитника грађана која се односи на усклађивање пензија за 11,06% од 1. јануара 2008. па надаље.

На основу анализе укупног броја притужби на рад Министарства одбране и Војске Србије, примљених у 2013. години, примећено је да је и током ове године настављена тенденција повећања броја обраћања активних припадника Војске Србије. У притужбама се поред незадовољства решавањем појединичаних статусних питања, све чешће указује и на системске проблеме који погађају велики број професионалних припадника Војске Србије.

Заштитник грађана је на основу обраћања грађана дошао до сазнања да Министарство одбране припрема доношење аката на основу кога би била прописана обавеза професионалних војних лица да у доласку и одласку са посла носе униформу. Према њиховим наводима, то би могло да има штетне последице како за сваког припадника Војске Србије појединачно тако и за ауторитет и углед Војске Србије уопште. Заштитник грађана је става да су професионални припадници Војске Србије пре свега грађани, који имају сва универзално препозната људска права, иако нека од ових права и слобода могу бити предмет ограничења када је то прописано законом и истовремено одређено самом природом војне службе, али да то никако не подразумева и обавезно одрицање од грађанског статуса ван радног времена. Стога јеМинистарству одбране упућен захтев да

када припреме предлог акта, исти доставе и Заштитнику грађана, имајући у виду да је Заштитник грађана овлашћен да и Влади, односно Народној скупштини даје мишљење у поступку припреме прописа.

Приметно је да многа обраћања „грађана у униформи" немају карактер притужби, већ имају за циљ скретање пажње на положај Војске Србије и њених припадника и проблеме са којима се сусрећу, међу којима се као најзначајнији у социјалном и економском смислу истиче нерешено стамбено питање. Доношењем Одлуке о образовању Буџетског фонда за финансирање стамбених потреба професионалних припадника Војске Србије и запослених у Министарству одбране[269], , створени су услови за решавање овог важног животног питања професионалних припадника Војске Србије и запослених у Министарству одбране.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Након три године од обраћања, притужиоцу достављена тражена документација

Заштитник грађана је примио притужбу у којој је грађанин указао да Министарство одбране – Војнограђевински центар „Београд"ни након три године од подношења захтева није доставио тражену документацију.

Након препоруке Заштитника грађана, Војнограђевински центар „Београд" је доставио тражену документацију, неопходну грађанину за наставак поступка легализације стамбеног простора.

Ниједан припадник Војске Србије не сме бити санкционисан због обраћања Заштитнику грађана.

Професионални припадник Војске Србије обратио се Заштитнику грађана притужбом на рад Војске Србије „због ћутања администрације", односнонепоступања по његовом захтеву за доношење решења о пензионисању. Након покретања поступка контроле законитости и правилности рада Војске Србије, притужилац је обавестио Заштитника грађана да је од претпостављеног старешине добио питања за писмено изјашњење у вези непосредног обраћања Заштитнику грађана.

Поступајући по препорукама, Војска Србије је прослеђивањем захтева надлежном старешини на одлучивање отклонила пропуст у раду на које је указао Заштитник грађана, и истовремено упутила писмено извињење свом припаднику због непријатности којима је био изложен због писменог изјашњења поводом обраћања Заштитнику грађана.

Значај ове препоруке упућене Војсци Србије, огледа се у њеном системском карактеру, јер Војне команде не смеју бити мотивисане жељом за ограничењем права својих припадника, већ окренуте потребама и остваривању њихових права, због чега ниједан професионални припадник Војске Србије не сме трпети штетне последице због обраћања Заштитнику грађана.

[269] „Службени гласник РС", број 106/13 и „Службени војни лист", број 26/13.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство одбране** треба да подзаконским актом регулише начин и услове остваривања праваprофесионалних војних лица на специјалистичке прегледе ускладу са законом.

2. **Министарство одбране** треба да донесе Правилник о усклађивању стручних, академских или научних назива стечених према прописима који су важили по ступању на снагу Закона о високом образовању.

2.14. РЕСОРИ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ, ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ, ПОВЕРЕНИХ ПОСЛОВА ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ И КОСОВА И МЕТОХИЈЕ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Постигнућа државе

1.1. Заштитник грађана не бележи значајнија постигнућа државе у овом ресору током 2013. године.

2. Резултати рада Заштитника грађана

2.1. Органи града Лесковца унапредили су поштовање права грађана и отклањајупропусте у свом раду одмах по сазнању да је Заштитник грађана покренуо поступак контроле њиховог рада, за разлику од претходног извештајног периода током кога се Лесковац истицао по неизвршавању препорука и несарадњи са Заштитником грађана у поступцима контроле по притужбама грађана.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Органи јединице локалне самоуправе и даље нису постигли значајније помаке у свом раду у циљу ажурнијег поступања по поднесцима грађана, приступачности, услужности и успостављању коректнијег односа према грађанима.

3.2. Недовољно ангажовање, а у неким случајевима потпуни изостанак поступања у решавању питања која спадају како у изворну, тако и у поверенунадлежност јединице локалне самоуправе.

3.3. Органи јединице локалне самоуправе и даље не предузимају потребне активности како би се отклонили проблеми у раду који доводе до неспровођења или неефикасног спровођења извршења сопствених одлука.

3.4. Органи јединице локалне самоуправе и даље не информишу јасно и 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 имају проблем са органима локалне самоуправе.

3.5. Органи јединице локалне самоуправе и даље неретко користе неинформисаност грађана тако што без основа одуговлаче поступке које воде, те не врше своја инспекцијска овлашћења.

3.6. Органи јединице локалне самоуправе нису организовали свој рад на начин који ће спречити понављање уочених проблема у раду.

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

4.1. Управа Градске општина Врачар и Управа Градске општина Звездара нису поступиле по препорукама које су упућене због неизвршења решења којима је наложено исељење тзв. „заштићених станара“ – носилаца станарског права на становима у приватној својини.

4.2. Комисија за враћање земљишта Градске општине Барајево није поступила по препоруци која јој је упућена због пропуста у раду у поступку враћања земљишта.

4.3. Управа Градске општине Раковица није поступила по препорукама које су јој упућене поводом неспровођења извршења њених одлука – решења и закључка о дозволи извршења.

5. Образложење

Заштитник грађана не бележи значајнија постигнућа државе у овом ресору током 2013. године. У извештајном периоду грађани су се углавном притуживали на рад органа јединице локалне самоуправе у погледу неблаговременог поступања по поднетим поднесцима, на (не)поступање по њиховим пријава због буке у животној средини, затим због неспровођења извршења решења инспекцијских служби (комуналне инспекције, инспекције за заштиту животне средине, саобраћајне инспекције), неодржавања локалних путева. 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 превозом, одражавања гробља и гробних места. Како Заштитник грађана нема овлашћења да контролише рад јединице локалне самоуправе у вршењупослова 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, односно Покрајинском омбудсману. У одређеним случајевима, имајући у виду озбиљност проблема, као и да неке јединице локалне самоуправе нису установиле локалног омбудсмана Заштитник грађана је, користећи своја посредничка овлашћења, надлежним органима јединице локалне самоуправе упућивао дописе указујући на важност и хитност решавања проблема из њихове надлежности.

Као пример неизвшавања законске обавезе сарадње са Заштитником грађана у прошлости се издвајао град Лесковац, што је и указано у извештају Заштитника грађана за 2012. годину. Током ове године та пракса је промењена. Пример добре сарадње са овим органом су притужбе које су се односиле на рад Скупштине града Лесковца, Градоначелника и Градске управе Лесковца због непоступања по поднесцима грађана. Након покретања поступка контроле или упућивања посредничког дописа, поменути органи града Лесковца су обавештавали Заштитника грађана у остављеном року да је отклоњен недостатак на који је указано у притужби.

Органи јединице локалне самоуправе су углавном отклањали пропусте након покретања поступака контроле њиховог рада по притужбама које су се односиле на неблаговремено поступање, обавештавајући Заштитника грађана да су у међувремену поступили по захтевима грађана. Грађани су у већини случајева изразили своје задовољство таквим поступањем, након чега је Заштитник грађана обустављао покренуте поступке.

Сарадња органа локалне самоуправе са Заштитником грађана није још увек у потпуности задовољавајућа. Ипак, у том погледу дошло до је помака у односу на ранији период, јер се органи јединица локалне самоуправе већински изјашњавају на тражене

захтеве Заштитника грађана, а у значајном броју случајева отклањају пропусте након обавештења о покренутом поступку њихове контроле. Неопходно је да органи локалне самоуправе у потпуности сарађују са Заштитником грађана, јер су опструкција поступка контроле, недостављање одговора и документације и други облици несарадње који спречавају Заштитника грађана да донесе став о основаности притужбе, недопуштени у правном поретку и представљају кршење императивних законских норми.

Иако је поспешена сарадња органа локалне самоуправе са Заштитником грађана током поступака које је он водио, органи локалне самоуправе у већини случајева нису поступили по упућеним препорукама.

Управа Градске општине Врачар и Управа Градске општине Звездара нису поступиле по препорукама које су упућене због неизвршења решења којима је наложено исељење тзв. „заштићених станара" - носилаца станарског права на становима у приватној својини и пропуштања да донесу програме изградње нових станова из средстава обезбеђених од откупа станова, најкасније до 31. марта 1993. године, како је то прописано Законом о становању.[270]

Комисија за враћање земљишта Градске општине Барајево није поступила по препоруци која јој је упућена због пропуста у раду у поступку враћања земљишта. Општини Барајевоје препорученода без одлагања нађе начин да исправи пропуст у раду и поново успостави право својине на катастарској парцели у корист притужиоца или да, на други за притужиоца прихватљив начин, омогући истом право на мирно уживање имовине.

Управа Градске општине Раковица није поступила по препорукама које су упућене због неспровођења извршења њених решења и закључка о дозволи извршења и одбијања предлога притужиље - тражиоца извршења, да предујми трошкове извршења, како би се извршење што пре спровело.

Органи локалне самоуправе и даље нису постигли значајније помаке у свом раду у циљу ажурнијег поступања по поднесцима грађана, приступачности, услужности и успостављању коректнијег односа према грађанима. И даље не информишу јасно и прецизно грађане о њиховим правима и интересима заснованим на закону, као и могућностима које им стоје на располагању ради заштите њихових права и интереса. Такође, иако су присутни проблеми у погледу спровођења или ефикасног спровођења извршења сопствених одлука органа локалне самоуправе, нису предузете конкретне активности на превазилажењу тих проблема. Поступак спровођења извршења одлука које су органи локалне самоуправе дужни да спроводе по службеној дужности у законом прописаном року, органи локалне самоуправе углавном отпочињу тек по тражењу грађана, а неретко ове одлуке остану неизвршене. Често користе неинформисаност грађана тако што без основа одуговлаче поступке које воде и не врше своја контролна овлашћења. Такође, не организују свој рад на начин који неће довести до понављања описаних и увек истих или сличних проблема у раду.

[270] „Службени. гласник РС", бр. 50/92, 76/92, 84/92 - испр., 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 47/94 - испр., 48/94, 44/95 - др. закон, 49/95, 16/97, 46/98, 26/01, 101/05 - др. закон и 99/11.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Неспровођење извршења извршних решења

Притужилац је поднео притужбу изражавајући незадовољство поступањем Управе Градске општине Палилула и Градске управе града Београда због неспровођења извршења 27 решења и закључака о дозволи извршења комуналне инспекције општине Палилула.Неизвршеним решењима наложено је власницима станова да уклоне жичане монтажне-демонтажне ограде, постављене у стамбеном насељу без одобрења надлежног органа, у приземљу зграда на делу јавне површине. Заштитник грађана утврдио је да је Управа ГО Палилула повредила закон, и принципе добре управе тиме што није предузела све потребне мере и радње ради спровођења административног извршења поменутих решења и закључака. Град Београд, Градска управа, Секретаријат за инспекцијске послове, такође је повредио закон и принципе добре управе, јер није предузео прописане мере, ради спровођења административног извршења поменутих одлука, које није извршила градска општина. Упућене су препоруке Управи Градске општине Палилула да без даљег одлагања предузме све прописане мере и радње ради спровођења административног извршења решења и закључака о дозволи извршења у конкретном случају, као и да у будућем раду благовремено и ефикасно спроводи одлуке сопствених органа. Граду Београду, Градској управи, Секретаријату за инспекцијске послове, упућена је препорука да у свом будућем раду предузима све потребне мере и радње, у циљу спровођења извршења извршних решења комуналне инспекције градских општина, у ситуацијама када градске општине не спроводе своја решења. Притужилац је обавестио Заштитника грађана да је Градска општина Палилула спровела извршење решења и тиме испунила препоруку овог органа.

Повреда права на заштиту и мирно уживање имовине

Заштитник грађана је утврдио да је Комисија за враћање земљишта Градске општине Барајево начинила пропуст у раду тако што је у поступку враћања земљишта супротно одредбама Закона[271] располагала земљиштем у власништву притужиоца и на истом утврдила право својине у корист других лица. Наведеним поступањем повређено је право на заштиту и мирно уживање имовине (право својине) притужиоца и трећих лица, која при том и нису странкеу поступку враћања земљишта. Такође, неажурним и нецелисходним поступањем поводом захтева за враћање земљишта повређено је начело законитости и принципи добре управе. Упућена је препорука да се без одлагања нађе начин да се исправи пропуст у раду и поново успостави право својине на катастарској парцели у корист притужиоца или да на други начин, прихватљив за притужиоца, омогући истом право на мирно уживање имовине. Градска општина Барајево у остављеном року није спровела препоруку.

Пропуст градских општина да донесу програме изградње нових станова

Заштитник грађана је поводом притужби упутио препоруке ГО Врачар и ГО Звездара због неизвршења решења којима је власницима станова на територији ових општина утврђено право на исељење носилаца станарског права на становима у приватној својини, као и због пропуштања да донесу програме изградње нових станова из средстава обезбеђених од откупа станова, најкасније до 31. марта 1993. године, како је то прописано Законом о становању. Утврђени пропусти огледају се у неиспуњењу обавезе општине утврђене правноснажним решењима, као и у пропуштању доношења програма изградње нових станова из средстава обезбеђених од откупа станова. Упућене

[271] „Службени гласник РС“, бр. 18/91, 20/92 и 42/98.

су препоруке да поменуте општине изврше правноснажна и извршна решења тако што ће обезбедити одговарајући стан за пресељење носиоцима станарског права и њиховим породицама, омогућити им да се уселе, и да донесу програме изградње нових станова из средстава обезбеђених од откупа станова.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. Потребно је да **јединице локалне самоуправе** поступају законито, ефикасно и економично по захтевима грађана.

2. Потребно је да **јединице локалне самоуправе** информишу грађане о њиховим правима и начинима како да их остваре, као и да их обавештавају о могућности 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.

3. Неопходно 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.

2.15. РЕСОРИ УРБАНИЗМА, ИЗГРАДЊЕ И КАТАСТРА, ЕЛЕМЕНТАРНИХ НЕПОГОДА И РЕСТИТУЦИЈЕ

УРБАНИЗАМ И ГРАЂЕВИНАРСТВО

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Постигнућа државе

1.1. Донет јеЗакон о легализацији објеката.[272]

1.2. Донет је Закон о посебним условима за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе.[273]

1.3. Усвојен је Правилник о условима, начину и поступку за стицање права својине на земљишту и објектима на које се примењује Закон о посебним условима за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе.[274]

2. Резултати рада Заштитника грађана

2.1. Како је Уставни суд је поступајући (и) по иницијативи Заштитника грађана прогласио неуставним одредбе Закона о планирању и изградњи које се односе на легализацију. Заштитник грађана је позвао надлежно министарство и Владу да без одлагања Народној скупштини доставе предлог закона о легализацији бесправноизграђених објеката.

2.2. Поступци контроле које је овај орган покренуо допринели су унапређивању и заштити права грађана на мирно уживање имовине, с обзиром на то да су органи јединица локалне самоуправе надлежни за послове грађевинске инспекцијеотклањали

[272] „Службени гласник РС”, број 95/13.
[273] „Службени гласник РС", број 25/13.
[274] „Службени гласник РС", број 31/13.

пропусте у свомрадупо сазнању да је Заштитник грађанапокренуо поступак контроле њиховог рада.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Република Србија још увек није сачинила такав правни оквир који би обезбедио делотворно и ефикасно спровођења сопствених коначних и правноснажних одлука органа јединица локалне самоуправе надлежних за послове грађевинске инспекције. То се пре свега односи на механизме који би поступајући органи локалне самоуправе морали имати на располагању у циљу спровођења мера из своје, законом прописане надлежност.

3.2. Нерешавање проблема оскудних кадровских и техничких капацитета Министарства грађевинарства и урбанизма у циљу обављања у пуном обиму послова из своје надлежности.

3.3. Изостанак свеобухватне реформе рада инспекцијских служби на свим нивоима којом би се њихов рад унапредио и учинио делотворнијим, што пре свега подразумева успостављање другачијег и ефикаснијем система надзора.

4. Најзначајнијепрепоруке, 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 2012. годину:

- органи јединица локалне самоуправе надлежни за послове грађевинске инспекције нису предузели све неопходне мере како би престала пракса неспровођења сопствених правноснажних и извршних управних аката којима се налажу извесне мере;

- да се изменама и допунама одговарајућих закона обезбеди ефикасније вршење надзора од стране Министарства грађевинарства и урбанизма над инспекцијским пословима у изградњи и употреби грађевинских објеката који су поверени органима јединица локалне самоуправе;

- да се изменама и допунама закона, односно доношењем одговарајућих подзаконских аката обезбеди да надлежни органи јединица локалне самоуправе благовремено и ефикасно поступају по пријавама грађана.

4.2. Органи јединица локалне самоуправе (Општинска управа Владичин Хан, Општинска управа општине Ивањица, Управа градске општине Раковица) нису поступили по препорукама Заштитника грађана да без одлагања, сагласно позитивноправним прописима, приступе спровођењу извршења решења о рушењу и закључка о дозволи извршења.

5. Образложење

Уставни суд је, одлучујући о већем броју поднетих иницијатива, међу којима је и предлог Заштитника грађана за оцену уставности члана 83. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, у децембру 2012. године утврдио да одредбе овог закона, којима је регулисана правна материја легализације, нису у складу са Уставом. Наведена одлука Уставног суда објављена је 6 месеци касније, односно 07. 06. 2013. године, како би Влади и Народној скупштини била пружена могућност да наведену материју уреди на начин који би био у складу са Уставом.

С обзиром на то да до дана објављивања ове одлуке Народној скупштини није достављен предлог закона којим се регулише ова материја, Заштитник грађана је позвао надлежно министарство и Владу да без одлагања Народној скупштини доставе предлог закона о легализацији бесправно изграђених објеката, јер непостојање одговарајућег прописа лишава правне извесности грађане који су поднели захтеве за легализацију, али и оне који очекују да се бесправно подигнути објекти сруше. Четири месеца касније, Народна скупштина је усвојила Закон о легализацији објеката.

Током поступака које је водио Заштитник грађана констатовано је да су надлежни органи јединица локалне самоуправе, поступајући по пријавама грађана поднетим против несавесних градитеља, у великом броју случајева противно принципу ефикасности поступка, несразмерно дуго водили поступак против инвеститора. Органи су одуговлачили са доношењем решења а донета решењанису се спроводила, некада ни након више година. С тим у вези, у раду општинских и градских органа управе, као органа који су по закону надлежни за административно извршење решења и закључка о дозволи извршења решења о рушењу, уочени су пропусти који се огледају у непредузимању свих, законом прописаних мера из своје надлежности у циљу спровођења оваквих решења. Овакво поступање општинских и градских органа управе супротно је основним начелима управног поступка и добре управе уопште - начелу ефикасности, економичности и делотворности.

Непоступање општинских и градских органа по сопственим извршним одлукама, за чије спровођење пре ступања на снагу Закона о легализацији објеката није било законских и фактичких сметњи, проузроковало је правну несигурност и неостваривање сврхе поступака због којихсу вођени.

Према сазнањима до којих је Заштитник грађана дошао из примљених изјашњења органа јединица локалне самоуправе, узроци оваквог негативног тренда у поступању по сопственим коначним и извршним решењима о уклањању објеката леже у следећим околностима:

– недостатку финансијских средстава за спровођење извршења ових решења било из разлога што самим буџетом локалне самоуправе није планиран довољан износ средстава за те намене, или као у случају градских општина града Београда, што су буџети за те намене унапред ограничени и најчешће недовољни;

– неблаговремено и неуспешно спровођење поступака јавних набавки за избор извршиоца ових радова тамо где не постоје одговарајуће организационе јединице;

– непостојање одговарајуће организационе јединице у организационој структури јединица локалне самоуправе, надлежне за извршење ових решења;

– непостојање јасно утврђеног плана и динамике извршења решења о рушењу, односно не поступање у складу са утврђеним планом;

– неодлучивање органа јединица локалне самоуправе о захтевима грађана за накнадно издавање грађевинске и употребне дозволе за објекат, у законом предвиђеном року, а што се у складу са одредбама које регулишу ову област јавља као претходно питање у поступку извршења решењима којима се налаже уклањање објеката сграђених без грађевинске дозволе.

Стога је Заштитник грађана током вођења поступка, али и кроз препоруке које је упутио јединицама локалне самоуправе (Општинска управа општине Владичин Хан, Општинска управа општине Ивањица, Управа градске општине Раковица) указивао на уочене пропусте и потребу за њиховим отклањањем. Међутим, с обзиром на

распрострањеност наведеног проблема у раду органа јединице локалне самоуправе, Заштитник грађана је нашао да би се заштити права грађана и унапређивању будућег рада јединица локалне самоуправе најцелисходније допринело упућивањем мишљења које би се првенствено односило неопходност надлежних органа јединица локалне самоуправе да: приликом планирања својих буџета предвиде средства за извршење решења о уклањању бесправно изграђених објеката; приликом одлучивања о захтевима грађана занакнадно издавање грађевинске и употребне дозволе поштују законом прописане рокове; те да у складу са унапред утврђеном динамиком извршења решења о рушењу бесправно изграђених објеката извршавају правноснажна решења и уклањају објекте изграђене на овај начин.

Поступајући по притужбама грађана на рад Министарства грађевинарства и урбанизма, Заштитник грађана је уочио вишемесечно, некада и преко годину дана дуго кашњење у вршењу послова из своје надлежности, чиме се у одређеним случајевима грубо повређују права грађана и некада наноси ненадокнадива штета. У већем броју случајева, након покретања поступка контроле правилности и законитости рада Министарства било је неопходно поновно слање захтева за изјашњење. У таквим случајевима одговор или уопште није уследио или је садржина достављеног изјашњења била непотпуна, без указивања на све релевантне чињенице и околности и њиховог адекватног образложења. Заштитник грађана се тим поводом обратио министру,и спецификацију од 27 предмета у којима Министарство грађевинарства и урбанизма није поштовало остављени рок за достављање траженог изјашњења, а од министра је затражено да својим ауторитетом обезбеди да се, у што краћем року, поступи по захтевима Заштитника грађана. На основу свега тога, са прилично основа, може се закључити да постоје објективне препреке које утичу на квалитет и благовременост обављања послова и указују на неопходност подизања кадровске и техничке опремљености овог државног органа.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Орган локалне самоуправе није спровео принудно извршење свог коначног и извршног решења

Заштитник грађана је поступајући по притужби, која му је упућена услед незадовољства притужиоца дугогодишњим непоступањем Општинске управе општине Владичин Хан, по сопственом коначном и извршном решењу о уклањању објекта, покренуо поступак контроле правилности и законитости рада органа локалне самоуправе.

Општинској управи општине Владичин Хан упућена је препоруку да без одлагања, а у складу са закључком којим се дозвољава извршење решења, приступи извршењу решења о уклањању објекта, као и да притужиоцу упути писмено извињење због дугогодишњег неспровођења решења.

У остављеном року за поступање Општинска управа општине Владичин Хан обавестила је Заштитника грађана да није поступила по препоруци овог органа, али да ће поступити чим се стекну услови (оконча поступак јавне набавке извођача радова).

Обавештавање притужиоцауместо доношења управног акта

Заштитник грађана је поступајући по притужби грађана због неодлучивања у законом прописаним роковима по поднетој жалби, односно недоношења одлуке о поднетом захтеву за уклањање стамбеног објекта покренуо поступак контроле правилности и законитости рада Секретаријата за имовинско правне послове, грађевинску и урбанистичку инспекцију Градске управе града Београда и Управе градске општине Стари Град.

Секретаријат је обавестио Заштитника грађана да је након покретања поступка, исправио недостатак и донео одлуку по жалби, као и да је Управа градске општине Стари Град у складу са чланом 167. став 1. Закона о планирању и изградњи, уместо достављеног обавештењадонела решења по захтеву притужиоца за уклањање објекта и на тај начин отклонила недостатак.

На основу изјашњења притужилаца да су добили тражено решење, којим су задовољни, поступак по притужби је обустављен.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство грађевинарства и урбанизма** треба да израдом прописа из своје надлежности,обезбеди органима јединица локалне самоуправе надлежним за послове грађевинске инспекције ефикасније механизме за спровођења мера из њихове надлежности.

2. Неопходно је кадровско и административно јачање капацитета **Министарства грађевинарства и урбанизма**, како би оно у пуном обиму и ефикасно обављало послове из своје надлежности.

3. У циљу ефикаснијег остваривања функције инспекцијског надзора у области урбанизма и грађевинарства потребно је:

- успостављање веће контроле, односно надзора законитости и правилности рада инспекцијских органа на нивоу локалне самоуправе, нарочито када је у питању начин њиховог поступања по пријавама грађана и начина одмеравања и одређивања висине законом прописаних новчаних казни;
- повећање броја инспектора, повећање степена транспарентности њиховог рада и доступности инспекцијских служби;
- у сврху потпуног остваривања и заштите јавног интереса и избегавања различитих злоупотреба датих овлашћења, потребно је у непосредној сарадњи свих надлежних органа управе и правосуђа обезбедити највећи могући степен заштите лица која врше надзор;
- неопходно је остварити бољу координацију између Министарства грађевинарства и урбанизма, инспекције и јединица локалне самоуправе.

КАТАСТАР НЕПОКРЕТНОСТИ

Републички геодетски завод

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Постигнућа државе

1.1. Одлуком Уставног суда да одредба члана 8а Уредбе о висини накнаде за коришћење премера и катастра и пружање услуга Републичког геодетског завода није у сагласности са Уставом, омогућено је да грађани имају равноправан третман пред овим органом, без обзира на њихове материјалне могућности.[275]

2. Резултати рада Заштитника грађана

[275] Одлука Уставног суда, ИУо број 872/10 од 4. јула 2013. године („Службени гласник РС“, број 67/13).

2.1. Ауторитет институције Заштитника грађана омогућио је већем броју грађана да остваре своја права – у свим случајевима у којим је утврђено да у раду органа управе постоје пропусти од којих грађане штити Заштитник грађана, Републички геодетски завод и/или надлежна служба за катастар непокретности отклонио је недостатке у току самог поступка контроле правилности и законитости рада.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. И даље јевеома присутан проблем неблаговременог или неправилног одлучивања служби за катастар непокретности по захтевима грађана.

3.2. Службе за катастар непокретности у саставу Републичког геодетског завода неблаговремено достављају жалбе са списима надлежном другостепеном органу на даљи поступак и решавање, што је противно императивним законским одредбама и онемогућава грађане да се о њиховом праву, обавези или на закону заснованом интересуодлучи благовремено. Уочени су случајеви да жалба са списима уопште није достављена Министарству грађевинарства и урбанизма.

3.3. Још увек није успостављен ефикасан и делотворан систем издавања копије потребних докумената, којима се доказује основ извршене промене права или других промена на непокретностима за период док су на снази биле земљишне књиге.

3.4. Након завршеног поступка излагања и оснивања катастра непокретности, уочена су честа одступања података у евиденцији катастра непокретности у односу на податке у земљишним књигама, односно неслагања података у катастру непокретности са фактичким стањем на терену.

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

4.1. Нема неизвршених препорука или мишљења у овом ресору.

5. Образложење

Заштитник грађана је надлежној служби за катастар непокретности, током 2010. године, упутио препоруку и указао да вишеструко прекорачује законске рокове када поступа по захтевима за које су грађани платили прописану накнаду, док се по захтевима грађана који су спремни и могу да плате накнаду по увећаној Тарифи поступа преко реда, чиме су грађани по недопустивој основи доведени у неравноправан положај. Две године касније, Уставни суд је донео одлуку којом је утврдио да није у сагласности са Уставом одредба члана 8а Уредбе о висини накнаде за коришћење података премера и катастра и пружање услуга Републичког геодетског завода, истакавши да се оспореном одредбом омогућава прекоредно решавање предмета само на основу плаћања одређеног новчаног износа у виду увећања Тарифом прописане накнаде за 100%. Овим су странке којима се на тај начин приоритетно решавају предмети стављене у повлашћени положај, чиме се повређује уставно начело забране дискриминације утврђено чланом 21. Устава. Иако је у 2012. години Републичком геодетском заводу упућена препорука о потреби предузимања мера за успостављање благовременог поступања по жалбама и од директора Завода затражено да начелницима Служби укаже на обавезу да, најкасније у року од 15 дана, доставе жалбу надлежном другостепеном органу и у 2013. уочено је да Службе неблаговремено достављају (или уопште нису доставиле) жалбе на одлучивање Министарству грађевинарства и урбанизма.

Грађани нису увек у могућности да од надлежне Службе за катастар непокретности добију копију документа којим се доказује основ извршене промене права или других

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.

У вези са овим питањем, Службе различито поступају, односно неке издају ове податке и документацију без проблема, док друге упућују грађане на архиву надлежних судова, са образложењем да им је суд предао земљишно – књижне улошке, али не и збирку исправа која је саставни део земљишне књиге, уз напомену да збирка исправа представља обимну документацију која због недостатка смештајног простора није преузета, већ се и даље налази у архиви суда.

Овај проблем нарочито прави потешкоће грађанима који прикупљају документацију ради подношења захтева за враћање имовине и обештећење.

У више притужби, грађани су указали да је након оснивања катастра непокретности, на њихову штету, дошло до одступања у односу на податке евидентиране у земљишним књигама или у премерима из ранијих година. Најчешће се наводи да је у катастру непокретности приказана мања површина парцела у односу на површину која је раније била евидентирана. Такође, указује се и на промену облика/граница парцела, што за последицу има да се њихови објекти делимично налазе на туђем земљишту. За исправљање података потребна је сагласност уписаног власника непокретности, што ситуацију додатно отежава. Без сагласности уписаног власника, грешку је могуће исправити једино у судском поступку.

Највећим бројем притужби, као и претходних година, указује се на неблаговремено одлучивање Служби за катастар непокретности по захтевима грађана. Увек када су за то били испуњени услови покренут је поступак контроле правилности и законитости рада надлежног органа. У неким случајевима, у поступак су укључени Сектор за катастар непокретности или Сектор за стручни и управни надзор у саставу РГЗ-а, како би се кроз превентивно деловање и у сарадњи са њима превазишао уочени недостатак.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Надлежна служба за катастар непокретности отклонила недостатак

Закључком Службе за катастар непокретности притужилац је обавезан да допуни документацију, тако што ће доставити решење о промени намене земљишта за предметне катастарске парцеле и доказ о уплати накнаде за промену намене тог земљишта, иако је то било непотребно. Наиме, према важећем Плану генералне регулације, предметне катастарске парцеле већ представљају грађевинско земљиште које се налази у површинама намењеним за индивидуално становање.

По притужби је покренут поступак контроле рада надлежне Службе за катастар непокретности, која је у остављеном року обавестила Заштитника грађана да је притужба основана, као и да су предузете мере да се недостатак отклони. Без документације која је наведеним закључком затражена, по захтеву је донето одговарајуће решење.

Грађани и по више година не могу да остваре своја права због неправилног поступања службе за катастар непокретности

У притужби је исказано незадовољство радом другостепеног органа, због неблаговременог решавања по жалби на решење Службе за катастар непокретности из фебруара 2008. године.

Покренут је поступак контроле рада Министарства грађевинарства и урбанизма, од којег је добијена информација да је након провере установљено да у овом органу није формиран предмет по жалби на предметно првостепено решење.

Имајући у виду добијену информацију, покренут је поступак контроле рада Службе за катастар непокретности, од које је затражено да се изјасни да ли је на предметно решење изјављена жалба, као и да ли је иста са списима упућена на даљи поступак и одлучивање.

Заштитник грађана је обавештен да је накнадном провером утврђено да је жалба Републичког јавног правобранилаштва изјављена у другој управној ствари, односно на друго решење, као и да је грешком у електронској писарници везана за решење донето у корист притужиље. Након утврђења наведених чињеница, Служба је „оправоснажила" спорно решење и на тај начин је, након више од пет година, отклонила недостатак због којег притужиља није могла да упише право својине на делу стана који је наследила одродитеља.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Републички геодетски завод** треба да предузме неопходне мере из своје надлежности у циљу успостављања механизма ефикасног и благовременог поступања по изјављеним жалбама, у складу са одредбама Закона о општем управном поступку. У свим случајевима неблаговременог достављања жалбе на одлучивање Министарству грађевинарства и урбанизма, потребно утврдити одговорност конкретног службеног лица и предузети одговарајуће дисциплинске мере.

2. **Ангажовањем свих надлежних органа**, потребно је обезбедити обједињавање земљишно – књижних уложака и збирке исправа из периода док су на снази биле земљишне књиге. То ће омогућити грађанима да, без досадашњих проблема, добијају копију документа којима се доказује основ за промене извршене на непокретностима.

3. Неопходно је предузети одговарајуће мере усмерене ка подизању капацитета за ефикасан рад **Служби за катастар непокретности**. У том циљу, потребно је размотрити и могућност ангажовања потребног броја извршилаца, како би се омогућило да Службе на квалитетан начин и у законом прописаним роковима врше послове из своје надлежности.

Министарство грађевинарства и урбанизма

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Постигнућа државе

1.1. Усвојен је Закон о посебним условима за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе, којим је омогућен упис права својине на објектима или деловима објекта који су без грађевинске дозволе изграђени до 11. септембра 2009.[276]

2. Резултати рада Заштитника грађана

2.1. Препоруком Заштитника грађана отклоњен је пропуст у раду Министарства грађевинарства и урбанизма које је, уз извињење, упутило притужиоцу образложен писмени одговор на петиције којима је иницирао измене и допуне Закона о државном премеру и катастру.

[276] „Службени гласник РС", бр. 26/13.

2.2. Мишљењем Заштитника грађана из децембра 2013. године, указано је на неопходност предузимања одговарајућих мера на подизању капацитета за ефикасан рад по жалбама изјављеним на решења Служби за катастар непокретности, при чему је истакнуто да, ради тога, треба ангажовати/запослити одговарајући број извршилаца.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Као и претходних година, Министарство грађевинарства и урбанизма и у 2013. неблаговремено (након законом прописаног рока од два месеца, па чак ивише година после изјављивања жалбе) одлучује по жалбама на решење Служби за катастар непокретности.

3.2. Нерешавање проблема оскудних кадровских и техничких капацитета Министарства грађевинарства и урбанизма отежава овом органу обављање послова из своје надлежности у пуном обиму, укључујући и остваривање законом прописане обавезесарадње са Заштитником грађана.

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

4.1. У овом ресору нема неприхваћених препорука или мишљења.

5. Образложење

Као и у претходним извештајним периодима, највећи проблем у раду Министарства грађевинарства и урбанизма у области премера и катастра непокретности представља неблаговремено 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 дуже него што је то неопходно, 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.

Потребно је скренути пажњу да има ситуација када подносилац притужбе, након покретања поступка, обавести да је примио другостепено решење, али о томе Заштитник грађана не добија одговарајућу информацију од Министарства.

У циљу унапређења рада и успостављања квалитетније и ефикасније сарадње, предузимане су различите мере.

У децембру 2013. године, одржан је састанак у Министарству грађевинарства и урбанизма, на којем је Заштитник грађана скренуо пажњу на непримерено дуго трајање другостепених поступака, као и да у поступцима покренутим по притужбама грађана Министарство неблаговремено доставља тражена изјашњења и на тај начин не испуњава законску обавезу сарадње са Заштитником грађана.

Министарство је исказало спремност за унапређење сарадње са Заштитником грађана, као и да у законским роковима испуњава своје обавезе према грађанима, али је истакнуто да 11 извршилаца реално нема могућности да ажурно поступа у преко 27 хиљада до сада примљених предмета. Из тог разлога, Заштитник грађана је давањем мишљења указао на неопходност да се предузму одговарајуће мера на подизању капацитета за ефикасан рад, а нарочито на потребу повећања боја извршилаца у Одељењу за управне послова у области премера и катастра непокретности.

IV КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Недоношење одлуке по жалби у прописаном року

Притужилац наводи да јеизјавио жалбу на решење Службе за катастар непокретности из 2011.Иако је рок за одлучивање одавно протекао, упркос више упућених ургенција, Министарство грађевинарства и урбанизма није донело другостепено решење.

Почетком 2013, по притужби је покренут поступак контроле рада овог органа. Тек након ургенције, Министарство је доставило изјашњење да је притужба основана и да ће о поднетој жалби одлучити у року од 30 дана.

По истеку рока који је, у конкретном случају, сам орган одредио за доношење другостепене одлуке, новом ургенцијом је од Министарства затражено да се изјасни да ли је, у међувремену, донето решење по предметној жалби.

Другостепено решење којим је ожалбено решење поништено и предмет враћен на поновни поступак и одлучивање, Министарство је донело јуна 2013,након чега је поступак по притужби обустављен.

V ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. У циљу побољшања ажурности и квалитета рада, неопходно је запослити/ангажовати одговарајући број извршилаца, што би омогућило ефикаснији и квалитетнији рад Одељења за управне послова у области премера и катастра непокретности **Министарства грађевинарства и урбанизма**.

2. Ради побољшања сарадње **Министарства грађевинарства и урбанизма** са Стручном службом Заштитника, потребно је одредити државног службеника чији ће задатак бити да сарађује са Стручном службом Заштитника грађана поводом притужби на рад Министарства.

РЕСТИТУЦИЈА

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Постигнућа државе

1.1. Усвојен је Закон о изменама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу.[277]

[277] „Службени гласник РС“, број 108/13.

2. Резултати рада Заштитника грађана

2.1. Поступак контроле који је покренуо Заштитник грађана резултирао је инструкцијом директора Агенција за реституцију према којој ће Агенција убудуће сама прибављати документацију неопходну за утврђивање околности о променама власничке структуре на земљишту, после одузимања а пре комасације, иако то није њена законска обавеза.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Услед контрадикторности одредби Закона о враћању одузете имовине и обештећењу[278], Агенција за реституцију није била у могућности да доноси решења о праву на обештећење.

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

4.1. У овом ресору нема неприхваћених препорука, мишљења нити иницијатива.

5. Образложење

Грађани су у притужбама најчешће указивали на тешкоће које имају у прибављању документације потребне за поступак враћања имовине и обештећења. Како наводе, безуспешно су се обраћали различитим органима: судским јединицама, општинским управама, историјским архивима, службама за катастар непокретности..., међутим, од свих су добијали обавештење да им се не могу издати тражена документа јер се не налазе у архиви органа којем су се обратили. Истовремено, Агенција за реституцију није започињала поступање по непотпуним захтевима.

Ово нарочито представља сметњу у поступцима где је предмет враћања земљиште које је након одузимања било обухваћено поступком комасације. Када су у питању парцеле унете у комасациону масу, из које су формиране потпуно нове и другачије парцеле, Републички геодетски завод указује да није могуће извршити идентификацију (по старом премеру) катастарских парцела које су постојале пре комасације. То је образложено чињеницом да Службе нису обавезне да преузму земљишну књигу у целости (стање пре комасације), већ само последње стање уписа (стање после комасације), због чега подносиоцима не може бити издато одговарајуће уверење о историјату промена на таквим парцелама од момента њиховог настанка до уласка у комасациону масу.

Међутим, директор Агенције за реституцију је обавестио Заштитника грађана да ће убудуће, имајући у виду тешкоће са којим се грађани суочавају, Агенција сама прибављати документацију неопходну за утврђивање околности о променама власничке структуре на земљишту после одузимања а пре комасације. Инструкција директора Агенције о наведеном поступању, путем службене електронске поште, упућена је свим државним службеницима Агенције.

У ситуацијама када се утврди да је захтев за повраћај имовине и обештећење основан, а не постоје услови за натуралну реституцију, поступак се наставља у циљу обештећења подносиоца захтева. Агенција је имала проблем да приступи доношењу решења о праву на обештећење због контрадикторности која је постојала у одредбама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу. Наиме, правоснажност решења о праву на обештећење, стварала је обавезу државе да подносиоцу исплати аконтацију у износу од 10% од основице обештећења. Истовремено је прописано, да се износ обештећења (без којег се

[278] „Службени гласник РС“, број 72/11.

не може обрачунати износ аконтације) одређује по утврђивању коефицијента, на предлог министарства надлежног за финансије, у року од три године од дана објављивања јавног позива (до 6. 2. 2015).

Ради превазилажења наведене ситуације и усклађивања контрадикторних законских одредби, донет је Закон о изменама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, којим је предвиђено да се аконтација обештећења утврђује и исплаћује почев од 31. 3. 2015.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Како решити проблем, када једна државна агенција тражи документ који друга државна агенција има инструкцију да не изда?

Притужилац поставља питање: „Како решити проблем, када једна државна агенција тражи документ који друга државна агенција има инструкцију да не изда?“ Наводи да се обратио надлежној Служби за катастар непокретности ради добијања уверења о кретању промена и права власништва на катастарским парцелама од тренутка њиховог настанка до уласка у комасациону масу. Добио је потврду да Служба није у могућности да му изда тражено уверење.

Потом се обратио надлежној Судској јединици, Општинској управи, Историјским архивима, али од свих је добио обавештење да нису у могућности да му издају потребну документацију. Истовремено, Агенција за реституцију га је обавестила да његов предмет неће решавати док не приложи наведено уверење.

По притужби су покренути поступци контроле рада Републичког геодетског завода и Агенције за реституцију.

Након образложења Завода, због чега се притужиоцу не може издати одговарајуће уверење о историјату промена на предметним парцелама од момента њиховог настанка до уласка у комасациону масу, директор Агенције за реституцију је указао да ће овај орган убудуће сам прибављати документацију која је неопходна за утврђивање околности о променама власничке структуре на земљишту после одузимања а пре комасације, након чега је окончан поступак по притужби.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. Новим изменама и допунама Закона потребно је превазићи проблеме који су уочени у поступцима враћања имовине и обештећења.

ЕЛЕМЕНТАРНЕ НЕПОГОДЕ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Постигнућа државе

1.1. У извештајном периоду нису забележена значајна постигнућа државе у овој области.

2. Резултати рада Заштитника грађана

2.1. У циљу заједничког деловања на унапређењу и заштити права и слобода грађана, Заштитник грађанаупутио је начелникуСектора за ванредне ситуације, Министарства унутрашњих послова Нацрт мишљења којим би се Влади указало на потребу доношења одговарајућих прописа из њене надлежности, ради регулисања

поступка санације штете, односно доделе средстава за изградњу нових или поправку стамбених објеката оштећених у елементарним непогодама и другим несрећама, иустановљавања критеријума којима ће се омогућити равноправан третман и правна сигурност грађана у тим поступцима.

2.2. Заштитник грађана је скренуо пажњу Градском штабу за ванредне ситуације Краљево и осталим надлежним органима локалне самоуправе да у ситуацијама када није могуће да се на поуздан и недвосмислен начин утврде све одлучне чињенице и околности, увек треба да воде рачуна о томе да поступају правично, у најбољем интересу грађана и да њихове одлуке не буду на штету права која грађанима припадају.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Нису донети прописи којима се регулише поступак санације штете и доделе грађанима средстава за изградњу и поправку стамбених објеката оштећених у елементарним непогодама и другим несрећама.

3.2. По захтевима грађана не доносе се акти са образложењем донете одлуке и упутством о правном средству.

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

4.1. Градски штаб за ванредне ситуације Краљево није прихватио препоруку Заштитника грађана да предузме све расположиве мере у циљу што потпунијег и тачнијег утврђења чињеница и околности од значаја за доношење правилне и правичне одлуке по захтеву притужиље.

5. Образложење

Заштитнику грађана обратило се више грађана Краљева, Колубарског округа и других локалних самоуправа чији су стамбени и пословни објекти уништени или оштећени услед дејства земљотреса и других елементарних непогода.

У својим притужбама изражавају незадовољство радом надлежних органа локалне самоуправе у поступку по њиховим захтевима за санацију, односно доделу средстава за отклањање штете која је на њиховим стамбеним објектима настала услед елементарне непогоде.

Најчешћи разлог незадовољства представља чињеница да подносиоци захтева нису упознати са разлозима због којих не остварују право на санацију штете или доделу средстава солидарне помоћи, као и да немају могућност да изјаве приговор, жалбу или друго правно средство, јер акт надлежног органа којим нису задовољни не садржи упутство о правном средству.

Не улазећи у оцену оправданости конкретних захтева или приговора, Заштитник грађана је, поступајући по поднетим притужбама, штабовима за ванредне ситуације и другим органима локалне самоуправе указивао на обавезу да се подносиоцима достави образложење одлуке и упутство о правном средству, јер би им тиме било омогућено да, када се упознају са разлозима који су утицали на одлуку донету по њиховом захтеву, евентуално, покрену механизам контроле и преиспитивања одлуке којом нису задовољни, што спада у њихова основна Уставом зајемчена права.

Сагледавањем прописа који се баве поступањем у ванредним ситуацијама, констатовано је да поступак по захтевима грађана за накнаду штете проузроковане елементарним непогодама и другим несрећама није регулисан на јединствен, јасан, унапред познат начин. Да нису прописани рокови, поступак и критеријуми на основу којих се утврђује

редослед грађана за доделу средстава за санацију штете (рангирање), као и да није прописано правно средство и орган надлежан да преиспитује/оцењује правилност и законитост донетих одлука.

Стога, постоји потреба да се регулише поступање органа локалне самоуправе по захтевима грађана за санацију или изградњу оштећених објеката, као и накнаду друге штете причињене у елементарним непогодама. У том смислу, потребно је установити ближе критеријуме на основу којих би био утврђен ред првенства - приоритет за санацију/изградњу оштећених објеката на подручју локалне самоуправе које је погођено елементарном непогодом. Заинтересованим грађанима треба омогућити увид у листе приоритета и документацију на основу које су исте формиране, како би се на најмању меру свела могућност за неравноправан третман грађана при додели средстава солидарне помоћи и на необјективно, непредвидиво и нетранспарентно поступање надлежних службених лица и органа, што код њих изазива осећање сумње и правне несигурности.

Истовремено, треба установити двостепеност одлучивања, имајући у виду да то спада у основна права и слободе прокламоване Уставом Републике Србије[279], односно утврдити које правно средство се може изјавити против одлуке донете по захтеву за санацију оштећених/изградњу срушених објеката или добијање одговарајуће накнаде ради отклањања штете изазване елементарном непогодом.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Одлучивање по захтеву за накнаду штете

Притужилац се ради санирања штете настале елементарном непогодом, обратио надлежном Штабу за елементарне непогоде и затражио материјалну помоћ, указујући да је због великих снежних наноса дошло до обрушавања крова на породичном стамбеном објекту, због чега је покућство страдало, а кућа постала неупотребљива за становање.

Како по његовом захтеву није донета одлука, притужилац се обратио председнику општине и општинском већу, од којих је затражио новчану помоћ ради куповине материјала за поправку кровне конструкције и кровног покривача како би на тај начин заштитио преостали део објекта. Општинско веће обавестило је притужиоца да је на седници већа размотрен, а потом одбијен његов захтев за накнаду штете.

У циљу оцене навода изнетих у притужби, Заштитник грађана је затражио информацију да ли је по захтеву притужиоца донета одлука са образложењем и упутством о правном средству.

Заштитнику грађана је указано да је Штаб у целости упознат са ситуацијом у којој се притужилац налази. Истовремено је указано да је на основу спроведене провере, увидом у решење надлежне пореске управе о утврђивању пореза на имовину, установљено да притужилац не живи у оштећеном објекту већ на другој адреси у објекту чији је, такође, власник. Од надлежног органа, Општинског већа, притужиоцу је достављено обавештење да је његов захтев одбијен, али посебна одлука са образложењем и упутством о правном средству није донета.

Заштитник грађана је указао притужиоцу да ће у наредном периоду предложити Влади да, доношењем одговарајућих прописа из своје надлежности, регулише поступак накнаде штете.

[279] „Службени гласник РС“ број 98/06.

III 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.

2.16. РЕСОРИ ЕНЕРГЕТИКЕ И РУДАРСТВА, ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ, ПОЉОПРИВРЕДЕ, ТРГОВИНЕ, ШУМАРСТВА И ВОДОПРИВРЕДЕ, ИНФРАСТРУКТУРЕ, САОБРАЋАЈА, ХИДРОМЕТЕОРОЛОГИЈЕ И РОБНИХ РЕЗЕРВИ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Постигнућа државе

1.1. Донета је Стратегија заштите потрошача за период 2013-2018. године.

1.2. Донета је нова Уредба о енергетски заштићеном купцу, односно угроженом кориснику топлотне енергије.

1.3. Донета јеУредба о условима испоруке и снабдевању електричном енергијом.[280]

1.4. Доношењем Одлуке Управног одбора Јавног предузећа„Електропривреда Србије“ великом броју грађана дате су олакшице приликом измирења „старог дуга“ за преузету електричну енергију.[281]

1.5. ЈП „Електропривреда Србије“ је у циљу либерализације тржишта основало привредно друштво „ЕПС Снабдевање“ које је постало јавни снабдевач свих тарифних купаца.

1.6. Економској комисији Уједињених нација за Европу достављен је Други национални извештај о спровођењу Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (Архуска конвенција).

2. Резултати рада Заштитника грађана

2.1. Препорука Заштитника грађана упућена Министарству енергетике, развоја и заштите животне срединедопринела је доношењу новеУредбе о енергетски заштићеном купцу, односно угроженом кориснику топлотне енергије.

2.2. Мишљење Заштитника грађана упућено ЈП „Електропривреда Србије“ којим је указано на неопходност доношења акта којим се утврђују јединствени критеријуми и услови за ре-програм и делимично отпуштање дуговања тарифних купаца, допринело је да се на системски и јединствен начин реши питање ре-програма и исплате дуга за утрошену електричну енергију .

2.3. Покренути поступци контроле правилности и законитости рада државних органа и јавних предузећа у области енергетике, допринели су унапређењу положаја купаца енергената.

---

[280] „Службени гласник РС“, број 63/13.

[281] Одлука УО ЈП „Електропривреда Србије“ број 2233/3-13.

2.4. Нацрт извештаја Заштитника грађанао притужбама на рад ЈП „Електропривреда Србије“ и зависних привредних друштава за снабдевање и дистрибуцију електричне енергије упућен надлежном министарству, допринео је свеобухватнијем сагледавању и учинио видљивијим кључне проблеме са којима се суочавају грађани, као крајњи купци електричне енергије.

2.5. Заштитник грађана је доставио прилог за припрему Другог националног извештаја о спровођењу Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (Архуска конвенција).

2.6. Препоруке и друге активности Заштитника грађана у случају топионице олова у месту Зајача, учиниле су видљивим проблеме у остваривању права грађана на здраву животну средину и здравље.

2.7. Препоруке Заштитника грађана упућене Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде, да врати на радно место шефа одсека републичке ветеринарске инспекције за Јабланички округ, бившег ветеринарског инспектора који је пријавио организоване незаконитости и неправилности у раду ветеринарске инспекције, допринеле су бољој заштити здравља становништва овог округа и скренуле пажњу јавности на нужност и значај заштите узбуњивача.

2.8. Јавним позивањем надлежних министара на одговорност у вршењу дужности, Заштитник грађана допринео је бољој обавештености грађана о угрожености њиховог здравља у афери „афлатоксин“.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Ни након доношења нове Уредбе о енергетски заштићеном купцу, односно угроженом кориснику топлотне енергије, још увек није регулисан начин и услови стицања статуса енергетски заштићеног купца и угроженог корисника топлотне енергије.

3.2. Није успостављен адекватан и делотворан двостепени поступак у заштити права купаца енергената као добара од општег економског интереса.

3.3. Привредна друштва за дистрибуцију електричне енергије не поступају у складу са Законом о енергетици и Уредбом о условима испоруке и снабдевања електричном енергијом и тиме наносе велику материјалну штету грађанима.

3.4. Нерешени имовинско правни односи између инвеститора и купаца некретнина истатус у ком се налази велики број нелегално изграђених објеката, генеришу коруптивни потенцијал који знатно отежава приступ грађана електроенергетском систему.

3.5. Нису били отклоњени извори загађења животне средине у Зајачи, а мониторинг загађености земљишта и воде није вршен редовно. Подаци о извршеној контроли нису у потребној мери били доступни јавности.

4. Најзначајнијепрепоруке, 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 2012. годину:

- да привредна друштва која врше јавна овлашћења и обављају делатности одопштег друштвеног интереса унапреде свој рад и не искоришћавају свој доминантан положај, односно да друштвено одговорним пословањем, као испридржавањем важећих правних прописа, допринесу ефикасном и транспарентном раду вршилаца јавних овлашћења, односно унапређењу заштите и остваривања људских слобода и права грађана.

4.2. Није у потпуности прихваћена препорука Заштитника грађана упућена Министарству енергетике, развоја и заштите животне срединедабез одлагања, припреми и достави Влади предлог акта о критеријумима, начину заштите, условима, роковима и поступку за утврђивање статуса енергетски заштићеног купца. Из предлога акта је изостављена категорија купаца чији живот или здравље и/или живот или здравље чланова њихове породице могу бити угрожени обуставом или ограничењем електричне енергијеили природног гаса због здравственог стања, инвалидности или физичке неспособности.

4.3. Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине није поступило по препорукама Заштитника грађана и обезбедило свеобухватни и редовни мониторинг загађености животне средине у Зајачи.

5. Образложење

Поступајући по мишљењу и препоруци Заштитника грађана, Влада је донела Уредбу о енергетски заштићеном купцу, односно угроженом кориснику топлотне енергије чијим ступањем на снагу је престала да важи претходно донета Уредба о енергетски заштићеном купцу. Постоји сумња у потпуну усклађеност Уредбе са Законом о енергетици.

Доношењем Закона створена су оправдана правна очекивања одређене категорије грађана да ће добити статус купца који ће моћи да измирујесвоје обавезе на време и плаћа умањену цену електричне енергије. Доношењем Уредбе са наведеном садржином ово јеонемогућено,те су очекивања грађана изневерена, а законска одредба остала делимично испуњена.

Заштитник грађана је у протеклом периоду више пута актима указивао на неопходност доношења акта о начину и условима плаћања дуга за електричну енергију на рате, са циљем да наведено питање буде решено на системски и јединствен начин имајући у виду да су дуговања које грађани имају према Електропривреди Србије јако велика. Проблем је донекле решен спровођењем Одлуке УО ЕПС –а о ре-програму дуга али је и даље остало отворено питање наплате застарелих потраживања и примена противуставне методе обрачуна затезне камате која је довела до енормно високих дуговања грађанства.

Будући да јеформирање привредног друштва за снабдевање електричном енергијом „ЕПС Снабдевање“ довело до низа проблема и повећања броја притужби грађана, указала се потреба да Заштитник грађана припреми извештај о стању у области права купаца електричне енергије. Извештај је припремљен на основу података и чињеница прикупљених током рада по притужбама грађана а у циљу решавања системских

питања у ресору енергетике, како би трајно билоунапређено стање права купаца електричне енергије у Републици Србији.

Имајући у виду сложеност проблема, значај који њихово правилно решавање има, како за пословање наведених јавних предузећа, тако и за грађане Србије, као и изражену вољу и велики број активности које предузимају Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине и ЈП „Електропривреда Србије“, Заштитник грађана је сматрао сврсисходним да податке до којих је дошао на овај начин учини доступним јавности, пружајући подршку свим активностима које за циљ имају отклањање до сада уочених недостатака.

Нацрт извештаја упућен Министарству енергетике, развоја и заштите животне средине обухвата анализу кључних проблема и њихових појавних облика који су најчешће предмет притужби грађана а односе се на: остваривање права енергетски заштићених купаца, елементе рачуна и обрачун камате, недостатак правних средстава и правне заштите, утврђивање неовлашћеног коришћења електричне енергије, квалитет испоручене електричне енергије, неисправност мерних уређаја, немогућност прикључења на електроенергетски систем и статус бесправног корисника, непоштовање судских одлука, корупцију, ћутање администрације и некоректан однос запослених у привредним друштвима за дистрибуцију електричне енергије

Притиснути егзистенцијалним проблемима, грађани се ретко обраћају Заштитнику грађана указивањем на повреду права на здраву животну средину. Притужбе ове врсте чине мање од 1% укупно примљених притужби у 2013. години. Притужбе у којима су грађани указивали на повреду права на здраву животну средину најчешће се односе на заштиту од буке у урбаним срединама, загађење ваздуха, тла и воде услед штетних емисија привредних постројења, загађење животне средине услед нестручног и непрописног складиштења смећа и опасних материја, близину трафо станица и ТВ предајника стамбеним објектима, итд. Притужбе често подносе групе грађана или удружења која своје циљеве удруживања остварују у области заштите животне средине. Поступајући по притужби која се односи на рад топионице олова у месту Зајача, Заштитник грађана је препоручио Министарству енергетике, развоја и заштите животне средине да свакодневно, док постоји потреба, спроводи узорковање и анализу загађености ваздуха, да редовно врши узорковање површинских и подземних вода, пијаће воде и земљишта и спроводи анализу загађености, да резултате тих анализа у интервалима од највише седам дана, објављује на интернет страници Агенције за заштиту животне средине као и да, најмање једном месечно, извештава становнике места Зајача о резултатима спроведених анализа. Министарству је такође препоручено да заједно са другим надлежним институцијама успостави механизме: сталног мониторинга загађености воде, ваздуха и земљишта и емисија загађујућих материја, редовног и целовитог обавештавања заинтересоване јавности о резултатима мониторинга и, планирања и изградње објеката и инсталација које обезбеђују трајна и сигурна решења за уклањање загађујућих и опасних материја.

Контролном посетом месту Зајача, Заштитник грађана утврдио је да Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине није поступило по препорукама Заштитника грађана, иако је у обавештењима које је достављало овој контролној институцији тврдило другачије. Редовно се врши мерење загађености ваздуха у Зајачи, а Министарство је обезбедило средства за почетак радова на санацији тзв. „историјске депоније“. С друге стране, у потпуности је изостала контрола загађености земљишта, а недоступни су подаци о контроли загађености воде.

Реагујући на узнемиреност грађана због опречних информација о могућој неисправности и штетности млека по здравље, Заштитник грађана јавно је позвао надлежне министре и друге функционере на одговорност у вршењу дужности, а пре свега енергичније мере како би се спречила опасност по здравље грађана и тачно, недвосмислено и брзо информисала јавност, уместо да се противречним изјавама и гестовима грађани збуњују. Заштитник грађана је скренуо пажњу да питање здравља грађана треба да буде приоритет у раду органа јавне власти. Истовремено, указао је на случај републичког ветеринарског инспектора који је годинама уназад службено обавештавао и подносио пријаве због незаконитости на путу хране од произвођача до потрошача, због чега му је прећено и због чега је незаконито изгубио звање, а што су констатовали надлежни органи, укључујући и жалбену комисију Владе и Агенцију за борбу против корупције.

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Неостваривање права енергетски заштићеног купца

Притужилац је, позивајући се на члан 149. Закона о енергетици, којирегулише питање статуса лица којима обуставом или ограничењем испоруке електричне енергије или природног гаса због здравственог стања, инвалидности или физичке неспособности може бити угрожен живот или здравље, покушао да оствари умањење рачуна за испоручену електричну енергију на основу права из категорије енергетски заштићеног купца, с обзиром на то да један од чланова његовог домаћинства болује од церебралне парализе са степеном инвалидности од 100%. Међутим, надлежне службе у „Електродистрибуцији Врање“ су притужиоца обавестиле да, поред тога што је поднетадокументација непотпуна, на основу Уредбе о енергетски заштићеном купцу, не може да оствари то право јер не испуњава услове предвиђене наведеним актом.

Заштитник грађана је мишљењем указао на посебно осетљив положај наведене категорије становништва и потребу да државни органи регулишу њен статус подзаконским актом у складу са одредбама Закона о енергетици.

Непоступање по захтеву власника за обуставу испоруке електричне енергије

Заштитнику грађана се обратио притужилац, наследник куће у којој борави бесправно усељено лицекоје му онемогућава приступ кући и истовремено одбија да се исели из ње. Притужилац, као власник бројила на наведеној адреси, подноси Привредном друштву за дистрибуцију електричне енергије „Електродистрибуција Београд“ захтев за обуставу испоруке електричне енергије. Међутим, наведено привредно друштво није поступило по поднетом захтеву благовремено већ тек након шест месеци, при чему бесправно усељено лице, иако користи електричну енергију, исту не плаћа, због чега Електродистрибуција Београд од притужиоца, као власника куће и регистрованог корисника према наведеном бројилу, потражује накнаду за утрошену електричну енергију. Како притужилац одбија да исплати наведену накнаду сматрајући да су надлежне службе Електродистрибуције Београд поступале незаконито и неблаговремано, испорука електричне енергије није обновљена. Поступајући по притужби, Заштитник грађана је у поступку контроле законитости и правилности рада упутио препоруку Електродистрибуцији Београд да без одлагања утврдити износ утрошене електричне енергије за период од момента подношења захтева за обуставу испоруке домомента обуставе испоруке електричне енергије и за тај износ умањи укупан дуг купца, те да га по измирењу тог дуга без одлагања поново прикључи на мрежу. Електродистрибуција Београд није поступила по препоруци Заштитника

грађана и извршила умањење рачуна за испоручену електричну енергију сматрајући да није било пропуста у раду запослених датог привредног друштва.

Случај Зајача

Заштитник грађана примио је притужбе грађана из места Зајача који су навели да су њихова деца изложена тровању оловом услед пропуста у примени мера заштите од загађења ваздуха, воде и земљишта радом топионице олова. У поступку контроле, утврђени супропусти у раду Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине и Министарства здравља и упућене препоруке ради неодложног отклањања утврђених пропуста (нередовно мерење степена загађења животне средине, необавештавање грађана, пропуштање да се спроведе нова а претходно већ планирана контрола нивоа олова у крви код деце) и ради системског решавања вишедеценијског проблема загађења животне средине у Зајачи.

Контролном посетом, Заштитник грађана утврдио је да Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине није поступило по препорукама, јер је изостала (правовремена и стална) контрола загађеност ваздуха, воде и земљишта. Састанак Заштитника грађана са надлежним министрима резултирао је редовнијим праћењем загађености ваздуха, објављивањем података о томе на веб-сајту Агенције за заштиту животне средине, а према последњим информацијама ресорно министарство издвојило је средства за санацију једног од извора загађења (тзв. „историјска депонија“).

Ветеринарски инспектор смењен након што је пријавио организоване незаконитости и неправилности

У поступку по притужби ветеринарског инспектора, ком је Агенција за борбу против корупције признала статус узбуњивача, Заштитник грађана је утврдио да је Управа за ветерину, незаконито сменила притужиоца са места шефа одсека републичке ветеринарске инспекције за Јабланички округ, након што је пријавио организоване незаконитости и неправилности. Претпостављени је притужиоцу усмено налагао да одустане од процесуирања незаконитости које је утврдио, а колеге долазиле на кућну адресу и узнемиравале му породицу. Иако је обавестио министра лично, нису предузете никакве мере. Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде није исправило незаконитост у распоређивању притужиоца на ниже радно место ни пошто је Жалбена комисија два пута поништавала решење о распоређивању.

Поводом наведеног Заштитник грађана упутио је препоруку Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде, да Управа за ветерину притужиоца врати на радно место шефа одсека републичке ветеринарске инспекције за Јабланички округ или на више руководеће место. Истовремено Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде, Заштитник грађана упутио је препоруку да утврди који су све руководиоци и запослени у Министарству учествовали у неправилностима које су утврђене актом Заштитника грађана и да против њих предузме законом прописане мере.

Министарство пољопривреде шумарства и водопривреде није поступило по препорукама Заштитника грађана јер, према објашњењу Министарства, не постоји начин да се новопостављени шеф одсека смени без своје сагласности.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине** треба да изврши усклађивање Уредбе о енергетски заштићеном купцу, односно кориснику топлотне енергије, са Законом о енергетици и како би се створио један заокружен 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.

2. **Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине** треба да обезбеди ефикасно и правовремено покретање и вођење поступака у циљу утврђивања личне одговорности запослених у свим повезаним привредним друштвима за дистрибуцијуи снабдевање електричном енергијом, која послују у оквиру ЈП Електропривреда Србије.

3. **Агенција за енергетику** треба да, обезбеђујући приступ систему, посвети посебну пажњу контроли времена које је потребно операторима система да изврше прикључење на систем, односно отклањање квара у случају прекида испоруке електричне енергије.

4. **Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација** требада, предузимајући у најкраћем могућем року све неопходне мере и активности, спроведе усвојену Стратегију о заштити потрошача у периоду од 2013. до 2018. годинеса посебним освртом на израду националног програма заштите угрожених потрошача добара и услуга од општег економског интереса.

5. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини предложи усвајање Закона о заштити потрошача којим би била створена правна основа за учешће представника удружења потрошача у експертским групама које делују у области енергетике а у раду регулаторних, контролних и управљачких структура државног сектора.

6. **Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине**, **Министарство здравља и Министарство природних ресурса, рударства и просторног планирања** треба да, у сарадњи са другим државним органима, органима јединица локалне самоуправе, организацијама и установама, обезбеде потпуно поступање по препорукама Заштитника грађана упућеним ради континуиране, ефикасне и правовремене контроле загађености животне средине у Зајачи и здравља становника тог места, а нарочито деце.

2.17. РЕСОРИ СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ И НЕЗАВИСНИХ КОНТРОЛНИХ ОРГАНА

СЛУЖБА БЕЗБЕДНОСТИ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

1. Постигнућа државе

1.1. Усвојен је Закон о изменама и допунама Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији.[282]

1.2. Уставни суд Србије је прогласио неуставним одредбе Закона о електронским комуникацијама[283], које су дозвољавале примену посебних мера којима се одступа од тајности писама и других средстава комуникације без налога суда.

1.3. Уставни суд је прогласио неуставном одредбу Закона о Безбедносно-информативној агенцији[284] којом је прописано одступање од начела неповредивости тајности писама и других средстава општења.

1.4. Усвојени су Закон о приватном обезбеђењу и Закон о детективској делатности.

2. Резултати рада Заштитника грађана

2.1. Народна скупштина изменила је Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији након што је Уставни суд на предлог Заштитника грађана и Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, донео Одлуку о неуставности одредби Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији.

2.2. Народна скупштина усвојила је амандман Заштитника грађана на члан 14. Предлога закона о изменама и допунама Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији.

2.3. Препорука Заштитника грађана упућена Војнообавештајној агенцији, допринела је унапређењу заштите, личног и професионалног интегритета и бољем остваривању права из радног односа припадника ВОА.

3. Мањкавости на државном нивоу

3.1. Није спроведена већина од 14 системских препорука које су заједно упутили Заштитник грађана и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, чијим би се извршењем значајно унапредиле гаранције поштовања права грађана у сектору безбедности.

3.2. И даље је на снази одредба Законика о кривичном поступку по којој полиција, по налогу јавног тужиоца, може прибавити евиденцију остварене телефонске комуникације, коришћених базних станица или извршити лоцирање места са којег се обавља комуникација.

3.3. Припадници службе 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.

---

[282] „Службени гласник РС“, број 88/09, 55/12-Одлука УС и 17/13.

[283] „Службени гласник РС“, број 44/10.

[284] „Службени гласник РС“, бр. 2/02 и 11/09.

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 2012. годину:

- да се уједине постојеће паралелне техничке могућности различитих агенција и Полиције у једну, националну агенцију која би, као провајдер, пружала 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 омогући јака, правна и фактичка заштиту узбуњивача (посебно у сектору безбедности, али и уопште)

- да се обезбеди неизбрисиво бележење приступа телекомуникацијама, уз све податке који су потребни да би се могла извршити накнадна контрола законитости и правилности приступа

- 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 обавежу 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 подузаконских 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 се размотре полицијска овлашћења обавештајно/безбедносних служби, односно њихово учешће у кривичним поступцима.

5. Образложење

Изменом Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији усаглашен је текст закона са Одлуком Уставног суда[285], којом је утврђено да одредбе[286] Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији нису у сагласности са Уставом и да престају са важењем од 1. јуна 2012. године. Поменуте одредбе биле су у супротности сауставном гаранцијом да свако одступање од тајности писама и других средстава општења мора бити одобрено од стране суда.Овом новелом је испуњена и једна од 14 системских препорука које су Заштитник грађана и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности упутили средином 2012. године.

Народна скупштина је прихватила амандман Заштитника грађана на Предлог закона о изменама и допунама Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији да да, уколико ВБА или ВОА дођу у посед информација из надлежности других служби безбедности или полиције, те податке и информације доставе другим службама безбедности ако су од значаја за националну безбедност, а полицији ако се односе на кривична дела за која се, у складу са одредбама Законика о кривичном поступку, примењују посебне доказне радње. На овај начин уважен је принцип сразмерности у раду поменутих служби, и обезбеђен нормативни оквир за примену овлашћења која су им поверена искључиво ради остваривања сврхе због које су им поверена, чиме се истовремено штите и права грађана.

Поред одредби Закона о ВБА и ВОА, Уставни суд је током 2013. прогласио неуставним и сличне одредбе још два закона. Прва је одредба Закона о Безбедносно-информативној агенцији, којом је прописано одступање од начела неповредивости тајности писама и других средстава општења, јер није формулисана довољно јасно и прецизно, што грађане и друге правне субјекте онемогућава да сазнају шта је правно правило које ће се у датим околностима применити, а тиме им се ускраћује и могућност да се штите од недопустивог ограничења права или од произвољног мешања у право на поштовање приватног живота и преписке.

Уставни суд је, поступајући по Предлогу Заштитника грађана и Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности из 2010. године, прогласио неуставним одредбе Закона о електронским комуникацијама, које су дозвољавале примену посебних мера којима се одступа од тајности писама и других средстава комуникације не само у складу са судском одлуком, већ и без налога суда - када је таква могућност прописана законом, односно на захтев надлежног државног органа.

Заштитник грађана и Повереник су 2013. године упутили Уставном суду Предлог за оцену уставности одредбе Законика о кривичном поступку[287] по којој полиција, по налогу јавног тужиоца, може прибавити евиденцију остварене телефонске комуникације, коришћених базних станица или извршити лоцирање места са којег се обавља комуникација. Још се чека одлука Уставног суда по овом предлогу, но за очекивати је да Суд понови став који је о истом правном питању већ раније јасно заузео.

[285] Број ІУз-1218/10.

[286] Члан 13. став 1, у вези са чланом 12. став 1 тачка 6) и члана 16. став 2. Закона.

[287] Члан 286. став 3 („Службени гласник РС“, бр. 72/11 и 101/11).

II КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Пропуст у раду Војнообавештајне агенције Министарства одбране

Заштитнику грађана притужбом се обратио припадник Војнообавештајне агенције сматрајући да су му од момента указивања на одређене незаконитости и неправилности у раду Војнообавештајне агенције, на посебно некоректан начин, повређена права гарантована законом.

Након што је утврдио да је Војнообавештајна агенција, односно њени поједини руководиоци, поступала неправилно према свом припаднику на штету његових права, личног и професионалног интегритета и права из радног односа, и да је то већ констатовао Генерални инспектор служби у оквиру Министарства одбране, Заштитник грађана је упутио препоруку Војнообавештајној агенцији да без одлагања поступи по свим препорукама и закључцима из извештаја Генералног инспектора којима су утврђене неправилности у односу Војнообавештајне агенције према припаднику, и у раду Агенције уопште. Упркос томе, по препорукама и закључцима из извештаја Генералног инспектора није у потпуности поступљено.

Сумња у неовлашћено прислушкивање

Заштитнику грађана обраћа се одређен број притужилаца изражавајући сумњу да службе безбедности и полиција неовлашћено надзиру њихове телефонске комуникације. Искуства су, међутим, показала да се притужиоци најчешће обраћају Заштитнику грађана пре него што су уопште покушали да заштите своја права у одговарајућем правном поступку, при чему за своје тврдње не нуде јасну и довољно убедљиву аргументацију, па се такве притужбе углавном одбацују из разлога преурањености или неуредности.

III ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. Применити ефикасне организационе мере и ИТ решења, које убрзавају претходну судску контролу и одлучивање о захтевима заприступ комуникацијама и подацима о комуникацијама.

2. Влада би требало да предлаже, а Скупштина да усваја, само такве законе који поштују уставне гаранције које се тичу приватности комуникација и других људских права. Мишљење државних органа успостављених да штите права грађана Народна скупштина не би требала да игнорише.

3. Ујединити 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.

4. Ујединити процедуре према пружаоцима електронских комуникација и њихове обавезе.

5. Омогућити јаку, правну и фактичку заштиту узбуњивача (посебно у сектору безбедности, али и уопште).

6. Обезбедити неизбрисиво бележење приступа телекомуникацијама, уз све податке који су потребни да би се могла извршити накнадна контрола законитости и правилности приступа.

7. Обезбедити ефикасан надзор над радом приватног сектора безбедности.

8. 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 да буде кривично дело.

9. Обавезати унутрашње надзорне механизме 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.

10. Анализирати спровођење Закона о тајности података (укључујући усвајање неопходних подзаконских аката, декласификацију старих докумената, спровођење истрага, издавање безбедносних сертификата...) те размотрити потребу за доношењем озбиљних измена тог закона или доношења новог закона како би се обезбедило остваривање циљева због којих је донет.

11. Јачати капацитет надзорних институција да рукују са поверљивим подацима и чувају их.

12. Усвојити нови Закон о Безбедносно-информативној агенцији како би се, између осталог, обезбедила предвидљивост у употреби посебних мера.

13. Размотрити полицијска овлашћења обавештајно/безбедноснихслужби, односно њихово учешће у кривичним поступцима.

НЕЗАВИСНИ КОНТРОЛНИ ОРГАНИ

I ПРЕГЛЕД СТАЊА

6. Постигнућа државе

6.1. Усвојена је Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године.[288]

6.2. Усвојен је Акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године.[289]

6.3. Радна група Министарства правде и државне управе завршила је израду радне верзије Нацрта закона о заштити узбуњивача и документ се од децембра 2013. године налази у јавној расправи.

6.4. Влада је доделила адекватне просторије за рад служби Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

7. Резултати рада Заштитника грађана

7.1. Заштитник грађана је председавао радној групи, оформљеној од странеПовереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, која је израдила Модел закона о заштити узбуњивача.

[288] „Службени гласник РС“, број 57/13.
[289] „Службени гласник РС“, број 79/13.

8. Мањкавости на државном нивоу

8.1. Није усвојен Закона о заштити узбуњивача, а Нацрт закона који је припремила радна група Министарства правде и државне управе битно одступа од Модела закона подржаног од стране домаће и иностране стручне јавности.

8.2. Положај и улога свих независних органа у систему заштите узбуњивача је недовољно прецизно одређен.

8.3. Број запослених у службама независних органа не прати велики број обраћања грађана, због чега независни органи нису увек у могућности да поступају у примереном року.

9. Најзначајнијепрепоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана, по којима није поступљено

9.1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2012. годину:

- да се омогући јака, правна и фактичка заштита узбуњивача.

10. Образложење

Усвајање Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење представља нужан корак у напорима да се у највећој могућој мери елиминише корупција, као препрека економском, социјалном и демократском развоју државе.

Имајући у виду чињеницу да се последице корупције не састоје искључиво у осиромашењу друштва и државе, него и у драстичном паду поверења грађана у демократске институције, Заштитник грађана је у свом мишљењу на текст Акционог плана истакао да је потребно скратити време за спровођење активности на припреми текста закона о заштити узбуњивача, како би се што пре пружила адекватна заштита свима онима који иступају у интересу јавности.

Мишљење Заштитника грађана је прихваћено, и очекивала се брза израда текста закона базираног на Моделу закона о заштити узбуњивача, припремљеног од стране радне групе Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, којом је руководио Заштитник грађана. Модел, који је добио неподељену подршку домаће и иностране стручне јавности, прослеђен је Министарству правде и државне управе на даље поступање.

Министарство је прво формирало своју радну групу за припрему закона, а потом и представило Нацрт закона о заштити узбуњивача, за који је јавно речено да је рађен на основу поменутог Модела закона. Нацрт, међутим, садржи потпуно нову одредбу која у потпуности обесмишљава сврху доношења закона. Поред тога, за Заштитника грађана предвиђа улогу евентуалног пуномоћника узбуњивача пред судом, која не приличи органу чији су основни послови да штити права грађана и контролише рад органа јавне власти.

Током 2013. Заштитник грађана је на рад других независних органа примио мали број притужби, али њихов број је увећан у односу на претходну годину.

Грађани су се жалили на рад Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Повереника за заштиту равноправности, као и на рад Агенције за борбу против корупције, а притужбама је углавном указивано на „ћутање

администрације“, односно неодлучивање органа по захтевима грађана у примереном року.

Имајући у виду проблеме са којима се сусрећу независни органи, односно број запослених који не прати велики број обраћања грађана поменутим органима, не изненађује чињеница да се притужбе на рад поменутих органа превасходно односе на неажурност. Заштитник грађана је предочавао грађанима ове објективне околности које битно утичу на испуњење законских рокова, а због којих Заштитник грађана нема основ да закључи да повреда права грађана настаје услед незаконитог или неправилног поступања независних органа.

II ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. Потребно је у најкраћем могућем року донети Закон о заштиту узбуњивача.

2. Потребно је оснажити механизам Агенције за борбу против корупције за поступање по представкама, као и повећати број запослених у службама Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

III ДЕО: МЕДИЈИ

3.1. ЉУДСКА ПРАВА У ОЧИМА МЕДИЈА

Анализом садржаја новинских текстова у 2013. години, који су се бавили људским правима, може се приметити селективан, спорадичан, веома често и сензационалистички приступ у бележењу повреде права грађана. Овакав приступ приметан је како у извештавању која се тичу права посебно рањивих група, тако и у извештавању о читавом корпусу других права, попут права на здравствену заштиту, права на правичну исплату зараде, на пензију и слично.

И медији[290], попут грађана[291], наглашену осетљивост показују у односу на повреде права деце и жена и породично насиље. Текстови су, нарочито ако је реч о физичком и психичком злостављању, објављивани на насловницама штампаних медија, веома често уз фотографије злостављаних и њихових породица, не сакривајући лица деце и не штитећи податке на основу којих се деца могу идентификовати.

Посебна пажња указивана је случајевима породичног насиља над женама и децом, као и случајевима насиља међу децом. Осим фактографског навођења описа понашања насилника („био је тих и миран комшија", „знало се да туче жену", или „лечио се на психијатријској клиници") и самог чина насиља, мали број медија је поклонио пажњу покушајима дубље анализе узрока и последица насиља и анализи мера које органи јавне власти и друштво у целини предузимају како би зауставили његов растући тренд.

У медијским написима и прилозима се наводе тешка материјална ситуација у којој се налазе надлежне службе, али недостају одговори тих служби о предузетим мерама да до насиља не дође. Медији информишу да надлежни 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.

Медијске написе и извештаје често одликују сензационализам и приземна радозналост. Из случаја у случај, без неопходног нивоа етичких скрупула, подиже се праг у представљању све насилнијих догађаја, уз наглашено трагање за детаљима који ће произвести сензацију. Један од дневних листова увео је у оквиру посебне рубрике статистичку обраду података о жртвама породичног насиља, што је једна врста подсећања. То је хвале вредан покушај који доприноси стварању јасније слике о размерама насиља, али није довољан да се промени општа клима у јавности, која почиње полако да стиче неку врсту имунитета на свакодневне извештаје о бруталном насиљу.

Медији редовно извештавају о повреди права на здравствену заштиту, образовање и права на рад. Већина текстова и извештаја фокусирана је на приказ конкретног случаја о коме медиј извештава и настојања да се тај случај на неки начин реши. Све чешће је објављивање информација о кампањама за прикупљање новца за децу која лечење морају да наставе ван земље или породицама које живе у веома сиромашним условима, инклузији, неуплаћеним доприносима и зарадама радника.

Са становишта Заштитника грађана све чешће самоорганизовање грађана показује да они почињу да губе наду да ће држава препознати и решити њихове проблеме у свакодневном животу. То, само по себи, доводи у питање сврсисходност и ефикасност

[290] Медијска документација Заштитника грађана.

[291] Перцепција јавности у вези са правима рањивих група у Републици Србији и познавање надлежности и перцепција рада Заштитника грађана, истраживање Заштитника грађана, 2013.

институција које су формиране са циљем да обезбеде поштовање права која грађанима припадају на основу Устава и закона. Грађани свакако знају да појединачним акцијама није могуће доћи до задовољавајућих решења, а њихову спремност да се укључе у акције које покрећу медији треба тумачити и као критику на рачун гломазног и непродуктивног система.

Иако се термин корупција веома често помиње у медијима, случајеви корупције се приказују селективно. Најчешће се извештава о починиоцима коруптивних радњи (обично о онима из претходне власти), мерама које нова Влада предузима да спречи корупцију. Истраживачких текстова и прилога у којима се бескомпромисно раскринкавају учесници у корупцији све је мање, нарочито у водећим електронским и писаним медијима. Такви текстови и прилози у већој мери опстају на појединим специјализованим порталима или ТВ продукцијама.

Трендови о којима је реч отварају простор за инструментализацију медија у политичким обрачунима или обрачунима између различитих центара економске моћи, поготово ако се имају у виду у јавности често изражене сумње у корумпираност појединих медија. Медији предњаче у оптужбама и не баве се узроцима корупције. Фокус критике се пребацује са једног на другог актера у афери, а кључне информације које објављују долазе из нејасно дефинисаних извора блиских истрази. Ни институције ни медији не сносе никакву одговорност за овакав тренд а грађани, односно читаоци и гледаоци, стичу утисак да је цело друштво преплављено корупцијом.

3.2. ПОШТОВАЊЕ ПРАВА ГРАЂАНА У МЕДИЈИМА

Медији у Србијиданас се са више пажње односе према правима грађана него што су то чинили раније, али такву оцену треба ограничити на непосредни однос према појединцима о којима медији пишу. Суштински, све израженија таблоидизација медијске сцене објективно угрожава основно право на брзо, објективно и тачно информисање засновано на чињеницама.

Уместо објективног и тачног информисања заснованог на чињеницама у први план све изразитије избија безобзирна трка за тиражем и гледаношћу, односно слушаношћу. При томе се, у појединим случајевима драстично, нарушавају основна људска и грађанска права, како политичких активиста и носилаца јавних функција на различитим нивоима, тако и самих грађана.

Један од најдрастичнијих примера угрожавања права грађана је однос који је један таблоид имао према породици која је прикупљала новац како би на лечење у иностранство послала своју тешко болесно дете. Дете је, на жалост, преминуло, а породица је недељама оптуживана да је утајила новац прикупљен за лечење, при чему су игнорисани подаци из званичних извора који су то негирали.

Медијска удружења осудила су овакав поступак таблоида, али је кампања потрајала и након тих осуда, па и након што је званично објављено да је породица новац који је прикупила за лечење, а који није потрошен, предала Институту за мајку и дете.

Забринутост изазива и чињеница да су у појединим случајевима у кампањама које воде таблоиди учествовали и стручњаци који су јавно кршили основна правила професије којом се баве. Тако је један таблоид пренео став психолога да један певач треба да се лечи од алкохолизма, чиме су практично прекршена два етичка кодекса – новинарски и лекарски. Новинарски кодекс забрањује преношење гласина и клевета и налаже поштовање приватности, достојанства и интегритета људи о којима медији извештавају.

Етички кодекс психолога обавезује их „да јавно не коментаришу податке који се односе на појединце чији је идентитет обелодањен, чак ни онда када ти појединци дају сагласност за откривање свог идентитета.“

Медији су углавном прекинули са праксом објављивања фотографија порнографског садржаја или фотографија са експлицитним сценама насиља, али појединачних случајева још има. Тако је један таблоид прошле године објавио фотографије интимног односа учесника серијала „Фарма“. Новинарска удружења су оштро реаговала и објављивање оваквих и сличних садржаја није поновљено.

Када је реч о односу медија и политичких и других центара моћи, приметан је забрињавајући тренд злоупотребе медија у политичким и другим кампањама. То је нарочито изражено у акцијама против организованог криминала, при чему медији најаве да се против некога води истрага, оптуже га за криминал и наводе из истраге које им доставе њихови извори јавности представе као готове и доказане чињенице.

Таквим приступом се крши претпоставка невиности, на штету грађана изложених оптужбама, као и чланова њихових породица. Медијска удружења су у више наврата указивала на тај проблем, истичући да су медији дужни не само да одбране слободу јавне речи, него људске и грађанске слободе уопште.

Заштитник грађана у овој области нема непосредних надлежности, а грађане који се притужују на некоректан третман у медијима упућује да се обрате новинарским удружењима и медијским асоцијацијама или да заштиту својих права потраже на суду. Отуда је веома важно створити услове за брзо и ефикасно судско процесуирање случајева који се тичу угрожавања људских и грађанских права у медијима, као и јачати независна регулаторна тела.

Независна регулаторна тела имају нарочито велики значај будући да је реч о осетљивим питањима која, ако се не третирају на одговарајући начин, могу да доведу до угрожавања медијских слобода. Отуда је увек боље и пожељније да се конфликти решавају тамо где су и настали, у самим медијима, а уз помоћ независних регулаторних тела.

Као посебно важно достигнуће у области саморегулације Заштитник грађана истиче формирање Савета за штампу, тела у коме су представници новинарских удружења, медијске индустрије и невладиног сектора. Било би од изузетно великог значаја да Савет за штампу, који се бави кршењима етичког кодекса у писаним медијима и прима притужбе грађана чија права су угрожена, настави са радом и у наредним годинама, те да добије ширу друштвену подршку.

Полазећи од тога да медијске слободе, као једно од темељних људских права, подразумевају и одговорност за јавно изношење података и оцена, Заштитник грађана је у више наврата у јавним наступима указивао на опасности које прете од растуће таблоидизације и потребу да се еснафска удружења, органи јавне власти и друштво у целини озбиљније позабаве овим проблемом.

Захуктала таблоидизација медијског простора Србије крши људска права, урушава владавину права, девалвира борбу против корупције и лишава институције поверења, а за то нису криви таблоиди већ појединци унутар институција.

Громогласне најаве и хапшења, тиха пуштања, подаци из поверљивих докумената, милиони и беда, фотографије и монтаже, чињенице и подметања, медицински картони и банковни рачуни, свадбе и сахране мешају се у блатиште истине,

полуистине и лажи у коме се више не зна ко је жртва, ко криминалац, шта је правда, а шта зло; шта је нагађање, шта подметање, а шта стварност.

У атмосфери у којој се „правда“ дели насловима, а не пресудама, сви су потенцијални, још неоткривени криминалци, силници и бестидници и, истовремено, свако може на дан или два да буде заоденут у плашт хероја пред усхићеном масом. Претпоставка невиности ишчезава, прописи и процедуре се повијају по диктату знаних и незнаних интереса; институције и службеници подређују се, уместо владавини права, потреби да се афера распали или угаси.

Грађани то све више посматрају као један огроман ријалити шоу, који је многима занимљив до мере да су спремни да га плате, али у себи све јаче осећају да им он краде прави живот.

За таблоидизацију, баналиазацију Србије нису криви таблоиди, већ појединци унутар институција који не знају, неће или не смеју да своје планове, политике, идеје и решења спроводе институционално, отворено и одговорно, већ свој циљ постижу из сенке нетранспарентног и правно и етички нерегулисаног медијског простора у Србији.

Таква појава није нова у нашој земљи, али је последњих месеци добила огромне размере. На штету грађана и друштва, па и центара моћи који се данас сматрају владарима таблоидне медијске сцене, верујући као и њихови претходници да ће баш они то остати заувек и да исто, отежало оружје, неће пре или касније ударити по њима самима.

(Из изјаве Заштитника грађана Танјугу, јуна 2013. године)

3.3. ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА У МЕДИЈИМА

Већина саопштења и информација Заштитника грађана у медијима пласирана су на информативно неутралан начин, односно, већина текстова објављена је без посебних коментара, било да су позивног или негативног карактера. Иако је у текстовима Заштитника грађана, поготово у поступцима контроле, наведен орган који је направио неправилност у раду, већина новинских чланака није се даље бавила природом повређеног права, у коликој мери је раширена ова појава, поготово да ли су органи у конкретним случајевима испунили препоруке Заштитника грађана.

Највећи простор у медијима, информативно позитивног карактера, дат је у случајевима када је Заштитник грађана указивао на масовно кршење права (ресор здравства, образовања, загађења животне средине).

Случајеви попут „мала матура“, „пластичне здравствене књижице са чипом“, „Зајача“, „азиланти“, или „рачуни за електричну струју“ покренули су у медијима интересовање за рад државних органа и питања њихове одговорности. У текстовима се тражи одговорност државних органа који су били задужени за ове области и став Заштитника грађана.

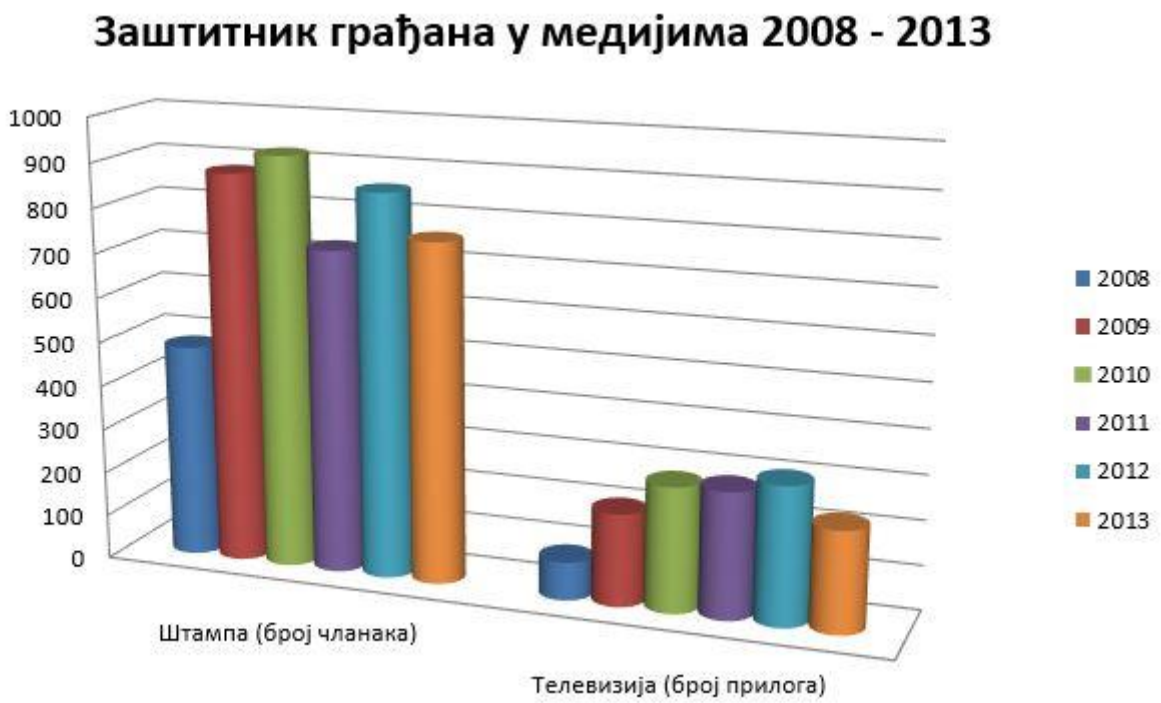
Када су у питању појединачни случајеви повреде права грађана, посебно права на добру управу, ефикасност, рад и стручност органа јавне власти, медији показују неку врсту инертности, као да се овакве појаве подразумевају, односно, на крају као и да не спадају у област људских права. Неправилно поступање органа јавне власти најчешће се приписује лошим радним навикама својственим нашем менталитету, а које се, опет по правилу, не могу изменити. Одговорност државних органа и институција према грађанину се не види, приметни су једино руководиоци, који добро или лоше обављају

свој посао. Пратећи медије стиче се утисак да се овде још увек води борба за поштовање пар људских права, оних која су некад сматрана јединим, и да се недовољно извештава о читавом спектру осталих права грађана.

Сарадња са медијима у бројкама

У извештајној години о Заштитнику грађана је објављен нешто мањи број чланака и телевизијских прилога у медијима са националном покривеношћу у односу на претходну годину. У укупно 17 анализираних дневних и недељних листова објављено је 761 чланак разних жанрова.

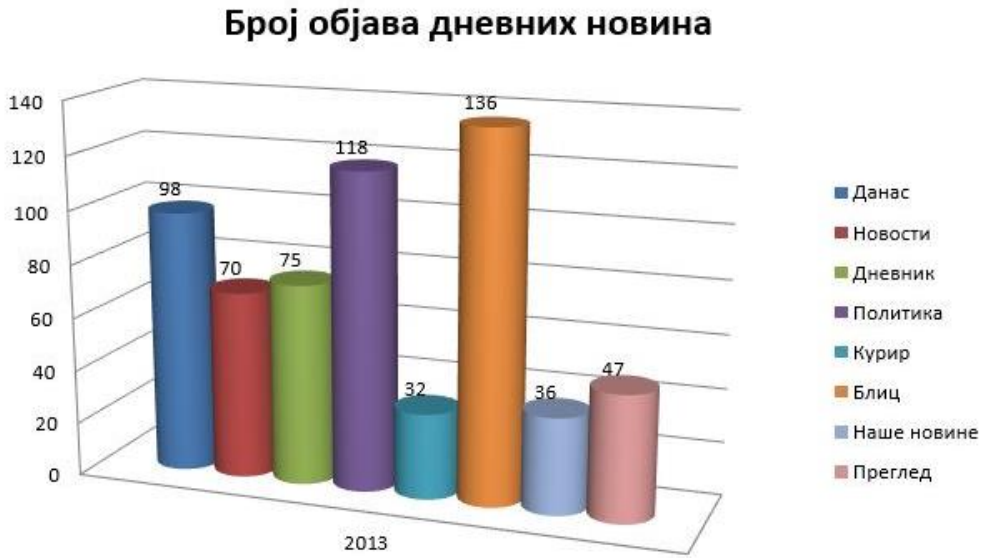
Графикон 22 – Заштитник грађана у медијима у периоду 2008 – 2013.



Највише текстова објавили су дневни лист Политика, Блиц, Данас, Дневник и Вечерње новости. Од укупно 227 прилога на девет телевизија, које је ова институција пратила у 2013. години, највише је емитовао РТС1, ТВ Б92, ТВ Пинк и телевизија Хепи.

Медији су о институцији писали на основу изјава Заштитника грађана и његових заменика, односно других функционера, затим на основу извештаја са догађаја, саопштења или у облику вести.

Графикон 23 – Број објава дневних новина у 2013.

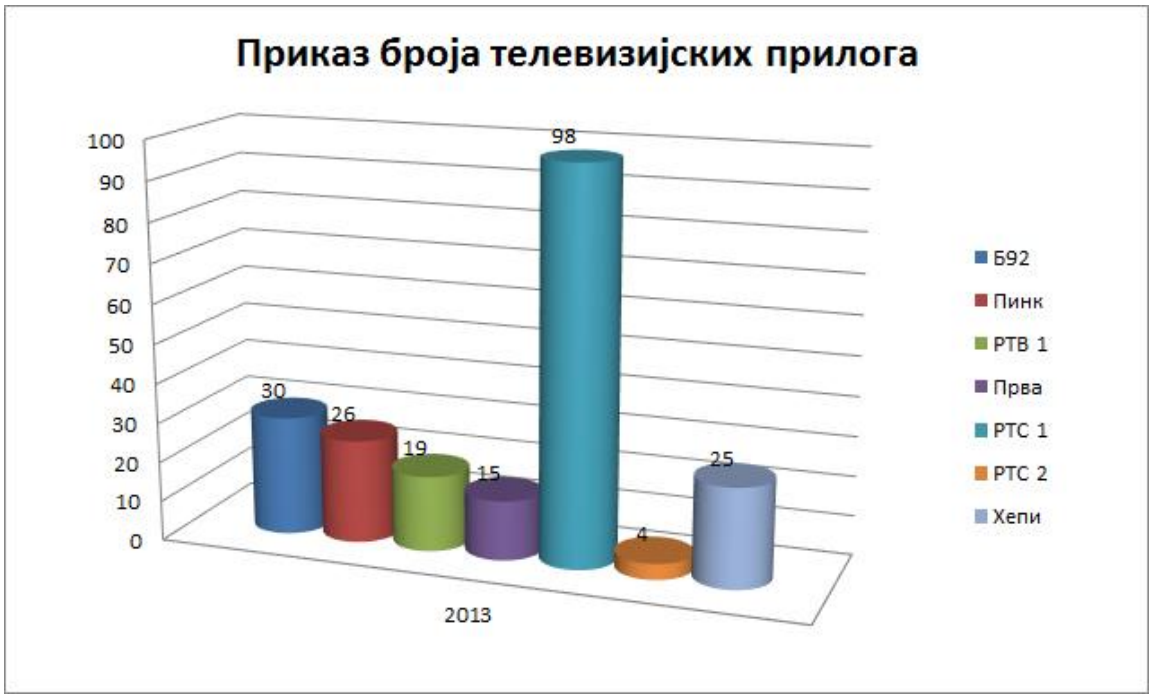


Заштитник грађана и његови заменици гостовали су на телевизији 18 пута, а повод су били актуелна дешавања у друштву, односно активности ове институције.

У штампи је за годину дана објављено 15 коментара која се односе на рад и активности Заштитника грађана, највише у листовима Данас и Политика. Међу њима су и ауторски текстови самог омбудсмана и његових заменика.

Новинари су у огромном проценту позитивно реаговали на иницијативе и реаговања Заштитника грађана. Интервјуа је објављено девет, мање него прошле године, али је узето за петину више изјава.

Графикон 24 – Број телевизијских прилога у 2013.



IV ДЕО: САРАДЊА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

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

Однос с државним органима чији рад не контролише – Народном скупштином, Председником Републике, Владом, Уставним судом, судовима и јавним тужилаштвима – Заштитник грађана се и током овог извештајног периода трудио да унапреди.

Бележи се унапређење сарадње са Народном скупштином у извештајном периоду. За Заштитника грађана су посебно важни аспекти сарадње који се односе на разматрање његовог Годишњег извештаја, праћење поступања по препорукама које упути и однос са надлежним скупштинским радним телима.

За разлику од Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2011, који је у Народној скупштини разматрао само један надлежни одбор, Годишњи извештај за 2012. годину разматран је на седницама Одбора за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу, Одбора за људска и мањинска права и равноправност полова, Одбора за рад, социјална питања, друштвену укљученост и смањење сиромаштва и Одбора за права детета. Побољшана је комуникација са одборима, а седнице одбора на којима је разматран Годишњи извештај Заштитника грађана биле су садржајне. Народна скупштина је на Седмом ванредном заседању у 2013. години, 1. јула 2013. године, донела Закључке поводом разматрања Редовног годишњег извештаја Заштитника грађана за 2012. годину. Њима је, између осталог, обавезала Владу да је једном у три месеца извести о поступању органа државне управе и ималаца јавних овлашћења на републичком нивоу по препорукама Заштитника грађана, указала на потребу измена појединих закона у складу са поднетим иницијативама и мишљењима Заштитника грађана, и уопште, на потребу ажурнијег поступања по законодавним иницијативама Заштитника грађана.[292]

Акционим планом за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период 2013-2018. и Акционим планом за испуњавање препорука Европске комисије садржаних у Годишњем извештају о напретку Републике Србије у процесу европских интеграција за 2013. годину, додатно је наглашенаобавеза Владе да извештава Народну скупштину о испуњењу препорука независних контролних органа. Заштитник грађана нема информације да је Влада до сада известила Народну скупштину о активностима у испуњењу Закључака, односно поступању по усвојенимакционим плановима.

Предлог закона о изменама и допунама Закона о Народној скупштини предвиђа да Влада подноси Народној скупштини извештај о спровођењу закључака које је Народна скупштина донела поводом разматрања извештаја независних државних органа, организација и тела, у року од шест месеци од доношења закључака.

У току 2013. године, Заштитник грађана остварио је посебно добру сарадњу са Одбором за људска и мањинска права и равноправност полова, Одбором за контролу служби безбедности и Одбором за права детета.

Ипак, у пракси Народне скупштине остало је 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.

[292] „Службени гласник РС“, број 57/13.

Законом о изменама и допунама Закона о буџетском систему[293] прописано је да је Заштитнику грађана потребно одобрење одбора Народне скупштине 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. Иако су сва декларативна опредељења Народне скупштине да се јача капацитет Заштитника грађана, у пракси давање овакве сагласности изазива озбиљан проблем до мере да представља претњу независности и делотворности Заштитника грађана.

У извештајном периоду, одржано је више састанака на стратешком и оперативном нивоу између представника Народне скупштине и Заштитника грађана, углавном у оквиру пројектних активности, који би требало да унапреде свакодневну комуникацију и сарадњу. У циљу бржег протока информација и поспешивања оперативне сарадње, Заштитник грађана именовао је контакт особу за сарадњу са Народном скупштином у својој Стручној служби.

Сарадња с Владом, међутим, потпуно је изостала. Влада није предузела ниједан видљив корак како би ставила до знања органима управе чији рад надзире и усмерава да је она прави гарант њихове обавезе да извршавају законске обавезе према Заштитнику грађана, сарађују с њим и извршавају његове препоруке у циљу унапређивања поштовања права грађана.

О појединим иницијативама Заштитника грађана, које су јој упућене у складу са изричитом одредбом Закона о Заштитнику грађана, Влада се уопште није изјаснила.

4.2. МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА И ПРОЈЕКТИ

Заштитник грађана је у 2013. 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 и Европска мрежа омбудсмана за децу.

У извештајном периоду Заштитник грађана имао је више састанака са високим званичницима међународних оргнизација. Годину су обележиле две посете. Прва је посета Нави Пилај, високе комесарке за људска права Уједињених нација, која се у оквиру званичне посете Републици Србији састала са Заштитником грађана. Током боравка у Србији, са Заштитником грађана обавила је посету Психијатријској болници „Др Лаза Лазаревић“, приликом које су размотрени проблеми дуготрајног задржавања особа са менталним сметњама у великим болницама азиларног типа. Друга посебно важна посета је Нилса Мујжњекса, комесара за људска права Савета Европе, који је заједно са Заштитником грађана и његовим замеником за права лица лишених слободе обишао Центар за смештај азиланата у Боговађи, желећи боље да се упозна са положајем

[293] „Службени гласник РС“, број 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр. и 108/2013.

тражилаца азила и илегалних миграција које се врше преко територије Републике Србије. Сарадња са комесаром је интензивирана и на маргинама мултилатералног скупа о људским правима у Бечу и на посебном састанку у Стразбуру, на којем је комесар окупио неколико водећих стручњака из области односа националне безбедности и људских права.

У 2013, Заштитник грађана примио је и специјалног известиоца Уједињених нација за интерно расељена лица Чалоку Бејанија. Такође, настављајући дугогодишњу успешну сарадњу, Заштитник грађана је угостио Рафаела Рибоа, Каталонског омбудсмана. Поводом 15 година рада Омбудсмана Грчке, Заштитник грађана је боравио на пригодном скупу у Атини. Билатерална сарадња са омбудсманима држава из региона посебно је јачана у току 2013. године. Тако је, на пример, Заштитник грађана разменио искуства са колегама на конференцији „Институције омбудсмана у Југоисточној Европи: процес приступања Европској унији и Универзални периодични извештај" у Загребу.

Доприносећи процесу приступања Републике Србије Европској унији, Заштитник грађана је разговарао са Мирјам Феран, шефицом јединице за Србију у Директорату за проширење Европске комисије. Поред тога, Заштитник грађана се састајао и са више експертских мисија Европске уније. Заштитник грађана континуирано учествује у извештавањима у вези са приступањем Европској унији.

Сарадња са Организацијом за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) настављена је на више нивоа. Заштитник грађана је учествовао у раду Комитета људске димензије Сталног савета ОЕБС-а у Бечу и излагао на тему националних институција за људска права. Мисија ОЕБС у Србији остала је значајан партнер у више област рада Заштитника грађана. Тако је у области родне равноправности, у сарадњи са овом организацијом организована једнодневна радионица на тему увођења родне перспективе и продубљивања знања и вештина у области родне равноправности и вишеструке неједнакости за запослене у службама Заштитника грађана, Покрајинског омбудсмана, Повереника за заштиту равноправности и локалних омбудсмана Новог Сада, Зрењанина, Панчева и Бачке Тополе. Предавање је одржала професорка др Мике Верло, са Радбуд универзитета у Нејмигену, Холандија, једна од водећих стручњакиња у Европи за ове теме, а Ајла ван Хил, из Канцеларије ОЕБС-а за демократске институције и људска права (ОДИХР) из Варшаве, представила је приручник о националним институцијама за права жена и родну равноправност, који садржи преглед стања у 38 држава чланица ОЕБС, које су биле укључене у истраживање, међу којима је и Србија. Фокус подршке ОЕБС био јена унапређењу институционалног и законодавног оквира па је тако спроведен мониторинг примене Закона о равноправности полова на локалном нивоу. Осим тога, формирана је и радна група која ће радити на изради новог Модела Закона о родној равноправности.

Заједничким ангажовањем чланица и чланова Савета за родну равноправност Заштитника грађана са представницима Стручне службе Заштитника грађана реализована је студијска посета Правобранитељици за равноправност полова Републике Хрватске, током које је разговарано и са представницима Канцеларије Владе Републике Хрватске за равноправност полова и организацијама цивилног друштва које се баве заштитом права и унапређењем положаја жена иЛГБТ особа.

Активности Заштитника грађанау заштити права ЛГБТ особа представљене су и на конференцији посвећеној положају трансродних особа у Хагу и на регионалној конференцији на тему „Побољшање стања људских права ЛГБТ особа на Западном Балкану" у Сарајеву.

На Годишњој конференцији Европске мреже омбудсмана за децу (ENOC), заменица Заштитника грађана за права детета представила је рад Омбудсмана у области права детета и активно учествовала у раду Конференције, чија је тема била „Деца у покрету - пре свега деца“.

Заменица Заштитника грађана у извештајном периоду била је и чланица Бироа ENOC-а и активно је учествовала у активностима у вези са изменама Статута Мреже, избором и ревизијом избора придружених и пуноправних чланица, разматрањем захтева за пријем нових чланица, припреми теме Годишње конференције („Деца у покрету“) и Изјаве Европске мреже о положају деце у покрету, пре свега деце миграната и деце без пратње.

У сарадњи Заштитника грађана са омбудсманима Белгије, Грчке, Француске, Италије, Каталоније, Кипра и Малте и организацијом „Центар за интеграцију младих“, снимљен је документарни филм „Деца у покрету: деца пре свега!“, који прати живот деце миграната и проблеме који их свакодневно прате. Филм је премијерно приказан на Годишњој конференцији ЕНОЦ, а потом и посланицима Европског парламента.

Сарадња са УНИЦЕФ је у 2013. године била усмерена ка завршетку пројекта „Промовисање добре родитељске праксе у Србији“.[294]

У области права особа са инвалидитетом, подршку раду Заштитнику грађана на заштити и унапређењу права особа с инвалидитетом пружала је, и током 2013. године, Канцеларија Високог комесара Уједињених нација за људска права (OHCHR).

И извештајном периоду бележи се више запажених иступа Заштитника грађана на мултилатералним скуповима посвећеним правима националних мањина. Тако је Заштитник грађана учествовао на конференцији „Најбоље праксе у региону у интеграцији Рома“ у Сарајеву. На конференцији је представљен регионални извештај Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) у коме је истакнуто да је рад Заштитника грађана у вези са заштитом права Рома највише допринео фактичком унапређењу положаја припадника ове рањиве групе. За државе у региону од значаја су рад и резултати које је Заштитник грађана постигао у вези са решавањем статуса „правно невидљивих“ и бескућника, као и надзор над остваривањем права Рома. У раду Конференције учествовали су представници јавне управе, независних органа и локалних самоуправа из држава Западног Балкана. И у 2013. години настављена је успешна сарадња са Високим комесаријатом за избеглице Уједињених нација (УНХЦР) на даљем решавању проблема „правно невидљивих лица“, односно лица која нису уписана у матичне књиге рођених.

Рад Заштитника грађана у вези са заштитом колективних права националних мањина високо је вредновани на конференцији Савета Европе „Промоција људских права и мањинске заштите у југоисточној Европи“ на којој је истакнуто да је Заштитник грађана донео далеко више препорука посвећених заштити права националних мањина од сличних институција у региону и да је битно допринео унапређењу права националних мањина и одговорнијем поступању органа јавне власти.

На позив Омбудсмана Републике Македоније, Заштитник грађана учествовао је у раду регионалне конференције посвећене проблемима етничке дискриминације. Највише речи је било о антидискриминационим политикама и поступањима омбудсмана и антидискриминаторних тела у региону, као и њиховој превентивној улози и активном доприносу сузбијања сваког облика дискриминације, посебно Рома.

[294] Видети више у сегменту о пројектима овог извештаја и на: http://www.ombudsman.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=426%3A2012-10-06-11-48-14&catid=37%3A2012-04-09-12-59-03&Itemid=90&lang=sr.

У оквиру права лица лишених слободе, Заштитник грађана је на плану регионалне сарадње, у марту 2013. године организовао састанак у Београду, на коме је оформљена Мрежа Националних механизама за превенцију тортуре земаља југоисточне Европе, којој се у октобру придружио и НПМ Аустрије. На састанку одржаном у октобру у Београду, основана је Медицинска група мреже, која окупља стручњаке медицинске струке, а који су чланови мониторинг тимова за посете установама у којима су смештена лица лишена слободе.

Искуства у заштити права припадника оружаних снага Заштитник грађана је делио с колегама и колегиницама на конференцији у Норвешкој (домаћин једне од претходних конференција је био, у Београду, Заштитник грађана) и Сарајеву. Искуства у контроли служби безбедности и успостављању делотворне и ефикасне спољне контроле рада органа власти Заштитник грађана пренео је званичницима Туниса, Либије и Палестине током посете коју је организовао и финансирао Женевски центар за демократску контролу оружаних снага.

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)[295], током 2013. спровео низ активности.

Две су кључне активности Заштитника грађана у 2013. са аспекта његовог капацитета националне институције за људска права.

Прво, током усвајања извештаја за Србију у склопу Универзалног периодичног прегледа на 23. заседању Савета УН за људска права, заштитник грађана, Саша Јанковић,искористио је прилику да се обрати чланицама Савета путем видео изјаве. У својој изјави, заштитник грађана похвалио је опредељености државе да поштује и унапређује људска права, и истакао дасамо опредељење није довољно, те да је потребно помно пратити колико се дате препоруке у пракси спроводе, јер пракса још увек каска за декларативним изјавама воље. Говорећи о превазилажењу проблема у остваривању појединих права и слобода, заштитник грађана је напоменуо да прави пут није доношење нових закона и оснивање нових независних органа, већ бескомпромисна примена прописа који гарантују људска права и премоћ владавине права над политичком вољом.

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 своја Запажања о примени Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима[296] надлежном Комитету УН. Запажања су послата у оквиру другог периодичног извештавања о спровођењу Пакта у Републици Србији. У запажањима је истакао да држава не успева да најугроженијима обезбеди минимални примерен

[295] 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.

[296] Запажања на енглеском језику доступна су на: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/SRB/INT_CESCR_IFN_SRB_15346_E.pdf, док се на српском могу прочитати на: http://www.zastitnik.rs/attachments/3035_ZG_%20Zapa%C5%BEanja%20o%20primeni%20MPEKSP.pdf.

животни стандард, довољну социјалну помоћ, адекватну здравствену заштиту, минимално образовање, помоћ у трудноћи и материнству, болести, инвалидитету, незапослености, усамљеном детињству и старости. Наглашено је и да су десетине хиљада грађана Републике Србије онемогућене да у потпуности остваре Уставом гарантована и законом уређена права на здравствену и пензијску заштиту кроз обавезно, законом прописано осигурање.

У склопу својих извештајних активности на пољу међународне сарадње, Заштитник грађана је припремио и послао одговоре на различите упитнике OHCHR-a. Такође је израђивао прилоге за извештаје по специјалним процедурама Уједињених нација.

I Пројекти

Захваљујући финансијској подршци Владе Краљевине Норвешке Заштитник грађана је почетком 2013. године започео спровођење пројекта „Промоција људских и мањинских права кроз интензивнији контакт Заштитника грађана са грађанима“, који има за циљ 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. Овај двоипогодишњи пројекат који се спроводи у сарадњи са Библиотекарским друштвом Србије и јавним библиотекама у петнаест изабраних општина и градова представља наставак пилот пројекта *Електронски приступ Заштитнику грађана* спроведеног 2011. и 2012. године. Током претходне године Заштитнику грађана се путем видео линка инсталираног у локалним библиотекама обратило укупно 625 грађана, док се њих 1.357 информисало о надлежностима институције. За потребе Заштитника грађана, Центар за слободне изборе и демократију спровео је истраживање ставова јавности према родној равноправности и правима рањивих друштвених група (националне мањине, ЛГБТ особе и особе са инвалидитетом) као и перцепције рада Заштитника грађана које ће бити представљено 2014. Такође, у току је и израда софтвера за електронско управљање документима прилагођеног потребама институције који ће у значајној мери унапредити њену ефикасност у поступању по притужбама грађана.

У оквиру петогодишњег пројекта за реформу правосуђа и одговорну власт који од 2011. године у Србији спроводи Америчка агенција за међународни развој (USAID),Заштитник грађана је 2013. спровео низ активности у циљу успостављања ефикасније сарадње и комуникације са скупштинским одборима. У циљу јачања капацитета запослених у Стручној служби Заштитника грађана у области комуникације са притужиоцима и државним органима организоване су бројне обуке и консултативни састанци.

Једна од најважнијих активности у спроведених током 2013. била је обука о људским и мањинским правима и доброј управи која је организована у циљу унапређења знања запослених о конкретним људским правима из надлежности Заштитника грађана као и уједначавања праксе. Интерактивној обуци, која је једним делом финансирана и из донације Владе Краљевине Норвешке, присуствовало је укупно 42 запослена, уз учешће бројних реномираних стручњака у области људских права и добре управе.

Захваљујући финансијској подршци Амбасаде Велике Британије у Републици Србији у току 2012. и 2013. године спроведен је пројекат праћења спровођења препорука Заштитника грађана и акционих планова Владе на унапређењу положаја Рома. Циљ пројекта био је да допринесе унапређењу положаја ромске националне мањине успостављањем системских решења у спровођењу мера инклузије Рома.Комисија за проучавање живота и обичаја Рома САНУ организовала је стручну расправу опримени

афирмативних мера у области образовања и запошљавања Рома. У циљу промоције добрих пракси у спровођењу инклузије на локалном нивоу Заштитник грађана је објавио брошуру са примерима добре праксе у поступању локалних самоуправа.

У сарадњи са Канцеларијом Високог комесара Уједињених нација за људска права (OHCHR) и захваљујући пројекту Европске уније та техничку подршку организацијама цивилног друштва (TACSO) и Амбасади Краљевине Норвешке у Србији, Заштитник грађана је реализовао пројекат подршке процесу деинституционализације односно трансформације установа социјалне заштите у којима су смештене особе са инвалидитетом. Пројекат је спроведен у циљу јачања капацитета Заштитника грађана, локалних власти, организација цивилног друштва и осталих актера који учествују у овомпроцесу који ће у Србији започети у наредном периоду. У ту сврху преведене су и надлежним органима прослеђене Смернице Европске експертске групе за деинституционализацију које представљају зборник добрих пракси и примењених модела деинституционализације у европским земљама. У току је израда и Мапе пута којом ће бити предложени стратегија и модел спровођења деинституционализације у Србији и која ће бити упућена надлежним државним органима.

У току 2012. и 2013. године Заштитник грађана је у партнерству са Фондом Уједињених нација за помоћ деци (UNICEF) спровео пројекат промовисања позитивних родитељских пракси у Србији чији је циљ био да допринесе унапређењу права деце и смањењу насиља над децом едукацијом родитеља, учитеља, наставника и медицинских сестара у промоцији афирмативног и демократског родитељства. У току прошле године чланови Панела младих саветника заштитника грађана учествовали су у дебатамаодржаним у десет школа широм Србије на којима је било речи о значају и разлозима увођења законске забране физичког кажњавања у васпитању деце. Том приликом представљено је и раније спроведено истраживање Панела младих саветника о ставовима деце и младих према физичком кажњавању. Позитивни ефекти пројекта огледају се пре свега у покретању дијалога у стручној и широј јавности о штетности физичког кажњавања деце и промоцији позитивних метода родитељства, могућности да се директно дође до родитеља у циљу њиховог бољег информисања о овој теми и добрим родитељским праксама, као и отварању простора и могућности да сама деца изнесу своје ставове и мишљења о овој теми.

И током 2013. године Мисија ОЕБС-а (Организација за европску безбедност и сарадњу) у Србији наставила је да развија капацитете институције Заштитника грађана и то у области промоције родне равноправности као и подршке активностима Националног механизма за превенцију тортуре (НПМ). У оквиру активности НПМ-а успостављена је мрежа НПМ-а Југоисточне Европе с циљем размене информација и добрих пракси у остваривању мандата НПМ-а, а формирана је и њена Медицинска група. Настављен је стални кооперативни дијалог са представницима државних органа на тему спречавања тортуре, а одржан је и округли сто о превенцији и кажњивости за тортуру који је окупио представнике надлежних државних органа, организација цивилног друштва и међународних организација.

V ДЕО: УКУПАН БРОЈ И КЛАСИФИКАЦИЈА ПРИТУЖБИ

Свако физичко или правно, домаће или страно лицекоје 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 кодЗаштитника грађана.

Заштитник грађана је током 2013. године евидентирао 5.042 притужби што представља повећање броја притужби у односу на 2012. годину за око 13%.

Табела 40 - Карактеристике притужилаца и начин подношења притужби

1.	Мушкарци	2333	**46,27%**
2.	Жене	1411	**27,98%**
3.	Правна лица	149	**2,96%**
4.	Заједно физичка и правна лица	17	**0,34%**
5.	Сопствена иницијатива ЗГ	37	**0,73%**
6.	Родитељ уместо детета	308	**6,11%**
7.	Анонимна притужба	34	**0,67%**
8.	Домаћи држављани	3795	**75,27%**
9.	Страни држављани	34	**0,67%**
10.	Колективне притужбе	224	**4,44%**
11.	Пристигле путем e-maiıla	1695	**33,62%**
12.	Достављене преко локалних омбудсмана	10	**0,20%**
13.	Достављене преко страних омбудсмана	1	**0,02%**

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 ресоре који припадају тзв. доброј управи. Ресори управе углавном се поклапају са делокругом ресорних министарстава.

Табела 41 – Подела притужби распоређених по областима и ресорима, њихов број и проценат у односу на укупан број притужби

Права лица лишених слободе	297	**5,89%**
Родна равноправност	147	**2,92%**
Права детета	376	**7,46%**
Права особа са инвалидитетом и старијих	341	**6,76%**
Права националних мањина	209	**4,15%**
Ресор правде	524	**10,39%**
Ресор одбране	115	**2,28%**
Ресор унутрашњих послова	312	**6,19%**
Ресор финансија, економије и регионалног развоја	392	**7,77%**
Ресор пољ., трг., шум., вод., жив.сред.,инф., енерг. и руд.	396	**7,85%**
Ресор урбанизма, грађевинарства, катастра	473	**9,38%**
Ресор државне управе и локалне самоуправе	391	**7,75%**
Ресор рада	347	**6,88%**
Ресор здравља, социјалне заштите и ПИО	502	**9,96%**
Ресор служби безбедности и независних конт. органа	20	**0,40%**
Ресор културе, просвете, науке, омладине и спорта	200	**3,97%**
Укупно	**5042**	

Табела 42. показује податке о процентуалном учешћу притужби из различитих округа

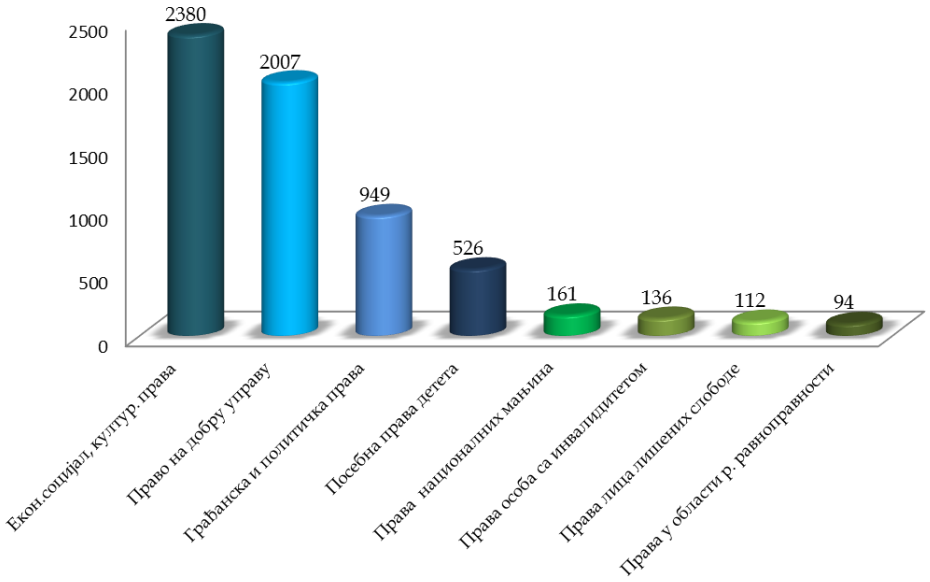
Табела 42 - Број и класификација притужби према адреси притужиоца са процентуалним учешћем

Београд	1.533	**30,40%**
АП Војводина	745	**14,78%**
Остали делови Србије (сви округи са мање од 100 притужби)	596	**11,82%**
Без података о адреси (стигли путем имејла, без назнаке адресе)	517	**10,25%**
Нишавски	349	**6,92%**
Рашки	218	**4,32%**
Шумадијски	138	**2,74%**
Браничевски	132	**2,62%**
Златиборски	126	**2,50%**
Јабланички	121	**2,40%**
Мачвански	120	**2,38%**
Пчињски	110	**2,18%**
Расински	106	**2,10%**
Поморавски	105	**2,08%**
Страна држава	47	**0,93%**
Прешево, Бујановац и Медвеђа	43	**0,85%**
АП КиМ	36	**0,71%**
Укупно	**5.042**	

5.1. КЛАСИФИКАЦИЈА ПРИТУЖБИ ПРЕМА ПОВРЕЂЕНИМ ПРАВИМА

Разматрањем 5.045 притужби које су поднете Заштитнику грађана у току 2013. године утврђено је да се највећи број повреда права на које указују грађани, односи на случајеве повреде економских и социјалних права и повреда начела и принципадобре управе.

Графикон25 – Број и класификација притужби према повређеним правима



Табела 43. 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 бројне притужбе указују на вишеструке повреде права. Тако јеу 2013. упримљених 5.042 притужбе евидентирано 6.365 повреда права.

Табела 43 – Врсте повређених права, њихов број и процентуално учешће у односу на укупан број свих евидентираних повреда права у притужбама

Област права	Број повређених права	% у односу на све поднете притужбе
Економска, социјална и културна права	2.380	**37,40%**
Право на добру управу	2.007	**31,54%**
Грађанска и политичка права	949	**14,91%**
Посебна права детета	526	**8,27%**
Посебна права нац. мањина	161	**2,53%**
Посебна права ОСИ	136	**2,12%**
Посебна права ЛЛС	112	**1,76%**
Посебна права – р. равноправност	94	**1,48%**
Укупно повређених права у 5042 притужби	**6.365**	

Грађани су у притужбама најчешће указивали на повреду принципа добре. 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 политичких и грађанских права, економских, социјалнихи 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 44 – Приказ повређених грађанских и политичких права, њихов број и процентуално учешће у односу на укупан број евидентираних повреда ових права у притужбама

Право на правично суђење и суђење у разумном року	399	**42,04%**
Право на правну заштиту и на правно средство	140	**14,75%**
Право на правну помоћ	75	**7,90%**
Право на заштиту од дискриминације	62	**6,53%**
Право на слободу и безбедност	37	**3,90%**
Право на неповредивост физичког и психичког интегритета	36	**3,79%**
Право на лична документа	29	**3,06%**
Право на накнаду штете	27	**2,85%**
Право на заштиту од мучења, нечовечног и понижавајућег поступања	24	**2,53%**
Право на држављанство	15	**1,58%**
Право на заштиту података о личности	13	**1,37%**
Право на живот	12	**1,26%**
Право на заштиту од неоснованог лишења слободе	12	**1,26%**
Право на језик и писмо	11	**1,16%**
Право на приватност	10	**1,05%**
Остала права	47	**4,95%**
Укупно	**949**	

Табела 45 – 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 рад и по основу рада	556	**23,36%**
Право на заштиту имовине	538	**22,61%**
Заштита права потрошача	279	**11,72%**
Право из пензијско-инвалидског осигурања	279	**11,72%**
Право на здравствену заштиту и здравствено осигурање	272	**11,43%**
Образовање, васпитање и решавање студентских питања	142	**5,97%**
Право на социјалну заштиту	71	**2,98%**
Забрана злостављања на раду	60	**2,52%**
Право на здраву животну средину	60	**2,52%**
право на обавештеност	32	**1,34%**
Право на становање	24	**1,01%**
Право на заштиту породице, мајке и самохраног родитеља	6	**0,25%**
Остала права	61	**2,56%**
Укупно	**2.380**	

Табела 46 – 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 заштиту од ћутања администрације	357	**17,79%**
Право на поштовање закона	327	**16,29%**
Право на добијање одлуке у законском року	318	**15,84%**
Право на ефикасно поступање органа	275	**13,70%**
Право на коректно поступање органа	222	**11,06%**
Право на поштовање створених правних очекивања	216	**10,76%**
Право на заштиту због повреде поступка	109	**5,43%**
Право на одсуство злоупотребе овлашћења	86	**4,29%**
Право на заштиту због непоступања по судским одлукама	47	**2,34%**
Право на равноправан третман грађана	27	**1,35%**
Остала права	23	**1,15%**
Укупно	**2.007**	

5.2. КЛАСИФИКАЦИЈА ПРИТУЖБИ ПРЕМА ОРГАНИМА НА ЧИЈИ РАД СЕ ОДНОСЕ

Највећи број притужби односи се на рад представника извршне власти, посебно министарстава на која се односи око 30% свих притужби. Грађани су се најчешће притуживали на рад органа и организција 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.

Табела 47. 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 органаје увек већи од броја притужби, јер бројне притужбе указују на повреде права од стране више органа.

Табела 47 – Притужбе према различитим органима на чији рад се односе

Министарства	1.088	**21,58%**
Установе и друге јавне службе	953	**18,90%**
Агенције, заводи, фондови, управе	929	**18,43%**
Локална самоуправа	677	**13,43%**
Правосудни органи	633	**12,55%**
Прив. друштва, послодавци,физичка лица	533	**10,57%**
Јавна предузећа	344	**6,82%**
Самостални републички органи и независна тела	59	**1,17%**
Највиши републички органи	44	**0,87%**
Покрајинска аутономија	13	**0,26%**
Национални савети националних мањина	2	**0,04%**
Укупно сви органи	**5.275**	

Табела 48. приказује министарстава на чији рад су се грађани најчешће притуживали.

Табела 48 – Притужбе према различитим министарствима на чији рад се односе

Сва министарства у односу на укупан број притужби	**1.088**	**21.58%**
Поједина министарства у односу на сва министарства		
Унутрашњи послови	375	**34,47%**
Одбрана	118	**10,85%**
Просвета, наука и технолошки развој	129	**11,86%**
Рад, социјална политика и запошљавање	109	**10,02%**
Грађевинарство и урбанизам	133	**12,22%**
Финансије	42	**3,86%**
Правда и државна управа	55	**5,06%**
Здравље	41	**3,77%**
Пољопривреда, шумарство и водопривреда	13	**1,19%**
Привреда	10	**0,92%**
Остала министарства	63	**5,79%**

Следећа табела (Табела 49) показује подврсте органа унутар великих група органа којима припадају, приказаних у табели 48. Приказује се њихов број и процентуално учешће у односу на укупан број органа из групе органа којој припадају.

Табела 49 – Притужбе према различитим органима на чији рад се односе

Установе и друге јавне службе у односу на укупан број притужби	**953**	**18,90%**
Поједине установе у односу на све установе		
У области социјалне заштите	299	**31,37%**
У области образовања	252	**26,44%**
У области здравља	220	**23,08%**
У области извршења кривичних санкција	182	**19,10%**
Фондови, заводи, агенције, управе и др. у односу на укупан број пр.	**929**	**18,43%**
Поједини органи из групе у односу на све органе који припадају групи		
Републички фонд ПИО	369	**39,72%**
Р. Геодетски завод	131	**14,10%**
Републички фонд за здравствено осигурање	141	**15,18%**
Пореска управа	103	**11,09%**
Национална служба за запошљавање	44	**4,74%**
Агенција за приватизацију	28	**3,01%**
Агенција за реституцију	17	**1,83%**
Комесаријат за избеглице и миграције	14	**1,51%**
Службе безбедности (БИА,ВБА, ВОА)	7	**0,75%**
Остали агенције	38	**4,09%**
Остале управе	37	**3,98%**
Органи локалне самоуправе у односу на укупан број притужби	**677**	**13,43%**
Поједини органи из групе у односу на све органе који припадају групи		
Град Београд и градске општине	249	**36,78%**
Остали градови	199	**29,39%**
Остале општине	229	**33,83%**
Правосудни органи у односу на укупан број притужби	**633**	**12,55%**
Поједини органи из групе у односу на све органе који припадају групи		
Основни судови	351	**55,45%**
Виши судови	77	**12,16%**
Апелациони суд	58	
Привредни судови	43	**6,79%**
Сва тужилаштва	43	**6,79%**
Прекршајни судови	28	**4,42%**
Остали правосудни органи	33	**5,21%**
Јавна предузећа у односу на укупан број притужби	**344**	**6,82%**
Поједини органи из групе у односу на све органе који припадају групи		
Локална јавна предузећа	176	**51,16%**
Републичка јавна предузећа	168	**48,84%**
Остали органи у односу на укупан број притужби	**553**	**10,57%**

5.3. ИСХОД ПОСТУПАЊА ПО ПРИТУЖБАМА

Заштитник грађана води поступак по свакој притужби, осим по притужбама за које није надлежан, које су неблаговремене, преурањене, анонимне, неуредне или поднете од стране неовлашћеног лица.

Заштитник грађана је у току 2013. године разматрао 5.042 предмета које је примио те године, и то 5.005 писаних притужби и 37 покренутих сопственом иницијативом од чега је окончао рад у 3.121 предмета. Истовремено, разматрано је и око 2.500 притужби из ранијих година од чега је окончан рад на 1584 притужбе, што значи да је у 2013. години окончан рад на укупно **4.705** притужби.

Табела 50 - Исход рада на притужбама из 2013. године и ранијих година, са стањем на дан 31. 12. 2013.

Одбачене притужбе	2.560	**54,41%**
Неосноване притужбе	1.203	**25,57%**
Орган отклонио пропуст по сазнању да је покренут поступак контроле његовог рада (обустава поступка)	560	**11,90%**
Притужбе покривене препорукама	183	**3,89%**
Одустанак притужилаца	142	**3,02%**
Мишљење Заштитника грађана	32	**0,68%**
Саопштење Заштитника грађана	19	**0,40%**
Смрт подносиоца притужбе	6	**0,13%**
Укупно:	**4.705**	

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 51– Разлози за одбачај притужби у 2013.

Ненадлежност - упућен на надлежни орган	1.139	44,49%
Неблаговременост	97	3,79%
Преурањеност - посаветован о расположивим правним средствима	768	30,00%
Анонимност	39	1,52%
Неуредност	492	19,22%
Надлежност другог омбудсмана	25	0,98%
Укупно:	**2.560**	

Веома значајан сегмент поступања Заштитника грађана по притужбама чини пружање саветодавне-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 табеле 52. у **74,49%** одбачених притужби Заштитник грађана је грађанима пружиосаветодавно-правну помоћ у остваривању њихових права пред надлежним органима.

Табела 52 – Пружена саветодавно-правна помоћ

	број	проценат
Одбачене притужбе	2.560	100%
Ненадлежност - упућен на надлежни орган	1.139	44,49%
Преурањеност - посаветован о расположивим правним средствима	768	30,00%
Укупно: пружена саветодавно-правна помоћ	**1.907**	**74,49%**

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 2013. године јавило преко 18.000 грађана којима је усменим саветима пружена помоћ кроз упућивање на надлежне органеи предвиђене поступке за решавање њихових захтева пред тим органима.

Заштитник грађана је, поступајући у 2.145 притужби, мимо оних које су одбачене из законом утврђених разлога (2.560), утврдио неправилности у раду органа управе у преко 37% случајева, након чега су органи отклонили утврђени недостатак или им је упућена препорука или мишљење Заштитника грађана како да отклоне утврђени недостатак.

Табела 53 – Исход покренутих поступака

1. Утврђене неправилности у раду органа		
Обуставе поступка	560	26,11%
Донете препоруке	183	8,53%
Мишљење ЗГ	32	1,49%
СаопштењеЗГ	19	0,89%
Укупно	794	**37,02%**
2. Нису утврђене неправилности у раду органа		
Неосноване	1.203	56,08%
Одустанак притужиоца	142	6,62%
Смрт притужиоца	6	0,28%
Укупно	1.351	**62,98%**
Укупно 1 и 2	2.145	**100%**

VI ДЕО: ПРЕПОРУКЕ, МИШЉЕЊА И ЗАКОНОДАВНЕ ИНИЦИЈАТИВЕ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

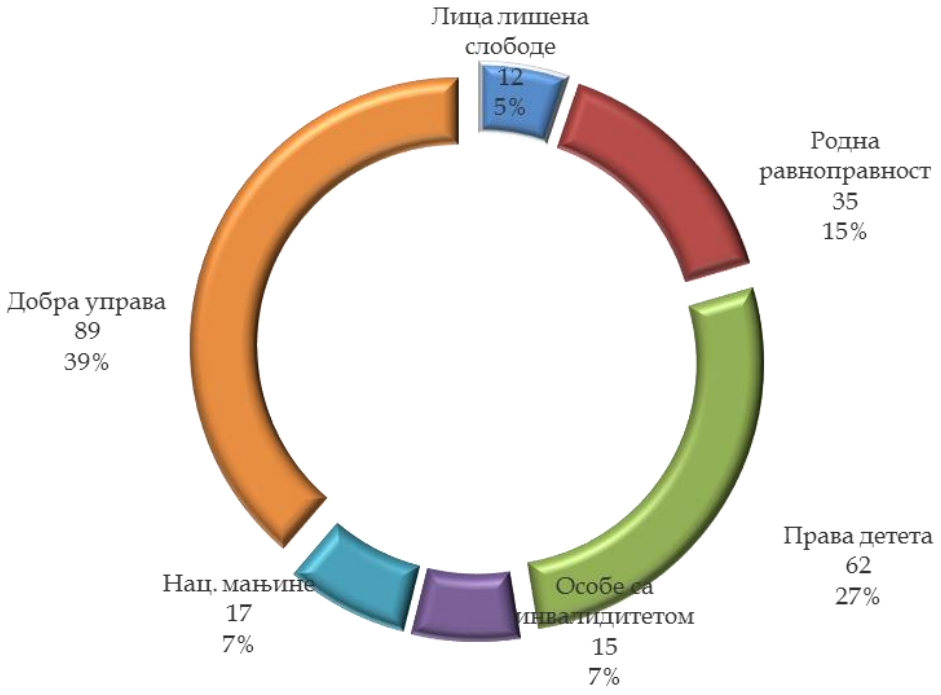
6.1. ПРЕПОРУКЕ

У току 2013. године Заштитник грађана је поступајући по притужбама грађана или по сопственој иницијативи у 183 предмета (из 2013. и ранијих година) утврдио пропусте у раду органа управе који су доводили до повреде права грађана и тим поводом упутио 230 препорука органима од којих се тражи отклањање уочених пропуста.

Препоруке се евидентирају и у зависностиод 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, односе се на област родне равноправности) илисе односе на поштовање принципа и начела добре управе.

Од укупног броја донетих препорука, највећи број – 89, тј. 39% – односи се на унапређење поштовања принципа добре управе.

Графикон 26 – 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 2013. године 263 препоруке тако да је укупан број препорука 493, а укупан број препорука у области лица лишених слободе 275.*

Процентуални приказ извршења препорука Заштитника грађана према областима дат је у табели 54.

Табела 54 – Број препорука по областима са процентом њиховог извршења

Област	Број	Извршене	%	Неизвршене	%	У року	%
Лица лишена слободе	12	8	66,67%	1	8,33%	3	25,00%
Родна равноправност	35	26	74,29%	7	20,00%	2	5,71%
Права детета	62	62	100,00%	0	0,00%	0	0,00%
Ос. са инвалидитетом	15	6	40,00%	0	0,00%	9	60,00%
Националне мањине	17	6	35,29%	11	64,71%	0	0,00%
Добра управа	89	27	30,34%	44	49,44%	18	20.22%
Укупно	**230**	**135**	**58,70%**	**63**	**27,39%**	**32**	**13,91%**

Органи су поступили у року у 124 препоруке, а након истека рока који је дат органима за поступање у 11 препорука,што представља укупно 135 (преко 68%). Неизвршених препорука је 63, док код 32 препоруке још није истекао рок који је остављен органима за поступање.

Највећи процената извршења препорука јесте код оних које су упућене у области права детета установама у области образовања и установама у области социјалне заштите као и код препорука у области родне равноправности.

Најмањи проценат извршења препорука је у ресорима управе, како је извршено свега 30.34% упућених препорука, није извршено око 50%, док код око 20% препорука још увек није протекао рок за њихово извршене, који траје 60 дана од дана достављања препоруке. Највећи проценат неизвршења препорука је у области права националних мањина.

Приказ најчешћих органа и роганизација којима су упућене препоруке доступан је у табели 55.

Табела 55 – Органи којима су упућене препоруке

Министарства	66	**28,70%**
Локална самоуправа	48	**20,87%**
Установе социјалне заштите	44	**19,13%**
Полицијске управе и станице	16	**6,96%**
Установе образовања	16	**6,96%**
Орг. обавезног социјалног ос.	14	**6,09%**
Управе у саставу министарства	8	**3,48%**
Јавна предузећа	6	**2,61%**
Установе здравља	5	**2,17%**
Самостални државни органи	3	**1,30%**
Војска Србије	2	**0,36%**
Затвори	2	**0,87%**
Укупно	**230**	

Табела 56 – Однос упућених и неизвршених препорука према органима

Орган	Број упућених препорука	Број неизвршених	%
Јавна предузећа	6	6	100,00%
Органи управе у саставу министарства	8	5	62,50%
Локална самоуправа	48	15	31,25%
Министарства	44	19	43,18%
Установе социјалне заштите	66	15	22,73%

Табела 57. садржи приказ органа који најчешће нису извршавали препоруке Заштитника грађана са бројем и процентом неизвршења у односу на укупан број неизвршених препорука.

Табела 57 – Лидери у неизвршењу препорука

Министарства	19	23,81%
Органи локалне самоуправе	15	30,16%
Установе у области социјалне заштите	15	23,81%
Јавна предузећа	6	9,52%
Органи управе у саставу министаррства	5	7,94%
Самостални државни органи и независна тела	2	3,17%
Орг. обавезног социјалног осигурања	1	1,59%
Укупно	**63**	

Највећи проценат неизвршених препорука у односу на број препорука које су упућене различитим органима имају јавна предузећа (ЕДБ Београд и Србијагас) с обзиром да им је упућено укупно шест препорука од којих ни једна није извршена.

Све неизвршене препоруке органа управе у саставу министарстава су заправо неизвршене препоруке Пореске управе.

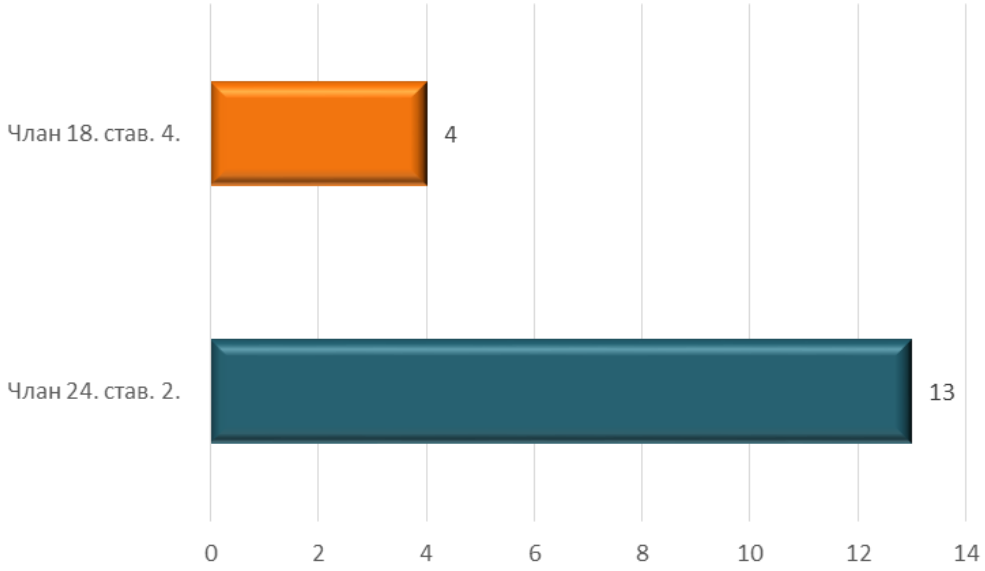
6.2. МИШЉЕЊА

Заштитник грађана је током 2013. године упутио органима јавне власти 17 мишљења и то:

1. Тринаест (13) 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. Четири (4) 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.

Графикон 27 – Број и врсте упућених мишљења Заштитника грађана



Која права је Заштитник грађана својим мишљењима желео да унапреди може се видети у табели 58.

Табела 58 – Права која се унапређују мишљењима Заштитника грађана

Мишљења у области економских, социјалних и културних права	8	47,06%
Мишљења у области унапређења поштовања принципа и начела добре управе	4	23,53%
Мишљења у оквиру заштите права рањивих и мањинских група грађана	3	17,65%
Мишљења у области грађанских и политичких права	2	11,76%
Укупно	**27**	

Мишљења Заштитника грађана у оквиру заштите права рањивих група односила су се на заштиту права националних мањина (2) и права детета (1).

6.3. ЗАКОНОДАВНЕ ИНИЦИЈАТИВЕ

Своје право законодавне иницијативе Заштитник грађана користи под два кумулативно испуњена услова:

- Када је то неопходно да се текст закона или предлога закона измени или допуни како би се осигурало потпуно и неометано остваривање права грађана гарантованих Уставом и другим законима, прописима и општим актима, као и ратификованим међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права.

- Када други овлашћени предлагач, надлежан за конкретну област (најчешће Влада), не користи своју законодавну иницијативу на начин на који се обезбеђује поштовање, остваривање, заштита и унапређење права грађана, а прети штета од одлагања.

Предлагање амандмана и закона Народној скупштини последњи је корак који Заштитник грађана предузима, по правилу тек када оцени да овлашћени предлагач „првог реда“ неће на основу иницијативе, препоруке или другог предлога Заштитника грађана, предузети потребне кораке у корист права грађана.

Због тога се законодавна активност Заштитника грађана најчешће огледа у упућивању садржајних иницијатива органима државне управе - чији рад Заштитник грађана контролише – да припреме и предложе нормативне измене. Тек изузетно, Заштитник грађана се законодавним предлозима обраћа непосредно самој Народној скупштини.

Заштитник грађана је у 2013. години надлежним министарствима упутио две иницијативе за измену прописа, и то: Министарству правде и државне управе – Иницијативу за измене и допуне Закона о Заштитнику грађана иМинистарству омладине и спорта – Иницијативу за измене и допуне Закона о спорту.

До краја извештајног периода надлежна министарства нису усвојила достављене иницијативе за измене закона.

Истовремено, Заштитник грађана је Народној скупштини упутио: Амандман на члан 14. Предлога закона о изменама и допунама Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, који је усвојен; и Иницијативу за измене и допуне Предлога закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему, по којој је скупштински Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава само делимично поступио.

У 2013. години, Заштитник грађана је Народној скупштини упутио три предлога закона, и то: Предлогзакона о изменама Закона о ванпарничном поступку; Предлог закона о изменама и допунама Закона о раду и Предлог закона о изменама и допунама Закона о финансијској подршци породици са децом (последња два подржало је 60.000 грађана својим потписима). Ниједан од горе наведених предлога закона Народна скупштина није усвојила у извештајном периоду.

Предлог Закона о изменама Закона о ванпарничном поступку

ПредлогЗакона о изменама Закона о ванпарничном поступкусадржи измену само једног члана важећег Закона – члана 71.к. Без предложене измене закона, орган управе надлежан за вођење поступка за стицање држављанства изузет је од начела обавезне примене судских одлука и омогућено је да судска одлука буде предмет вансудске контроле, односно контроле од стране органа управе.

Предлог закона о изменама и допунама Закона о раду и Предлог закона о изменама и допунама Закона о финансијској подршци породици са децом

Заштитник грађана поднео је Народној скупштини Предлог закона о изменама и допунама Закона о раду, у циљу обезбеђивања финансијске подршке родитељима који самостално негују тешко болесну децу и децу са сметњама у развоју и инвалидитетом која због природе својих стања захтевају сталну негу и помоћ, до момента док им систем не понуди адекватне услуге када би родитељи могли да се посвете раду, односно тражењу запослења. Истовремено је израђен и предложен Предлог закона о изменама и допунама Закона о финансијској подршци породици са децом.

Усвајањем ових закона у значајној мери би се унапредио положај деце са сметњама у развоју и инвалидитетом и тешко болесне деце, којој је, због специфичних, веома озбиљних и тешких обољења или стања, неопходна непрекидна помоћ и нега. Предложеним законима унапређује се положај ове деце и након пунолетства пошто се у значајној мери снижавају ризици да породице смештају своје одрасло дете у установу социјалне заштите, истовремено се родитељима даје могућност и да раде и да пруже потребну негу свом детету. Такође подигао би се квалитет живота ове деце иостваривање њихових права, што би имало и дугорочне финансијске позитивне ефекте по Републику. Незапосленим родитељима ове осетљиве популације деце пружа се додатна и неопходна подршка како не би биле угрожене егзистенцијалне потребе породице и деце, које су – услед озбиљних болести и стања деце – значајно повећане.

АНЕКС I

I Људски и материјални ресурси

Организациона структура

За вршење стручних и административних послова из надлежности Заштитника грађана, образована је Стручна служба.

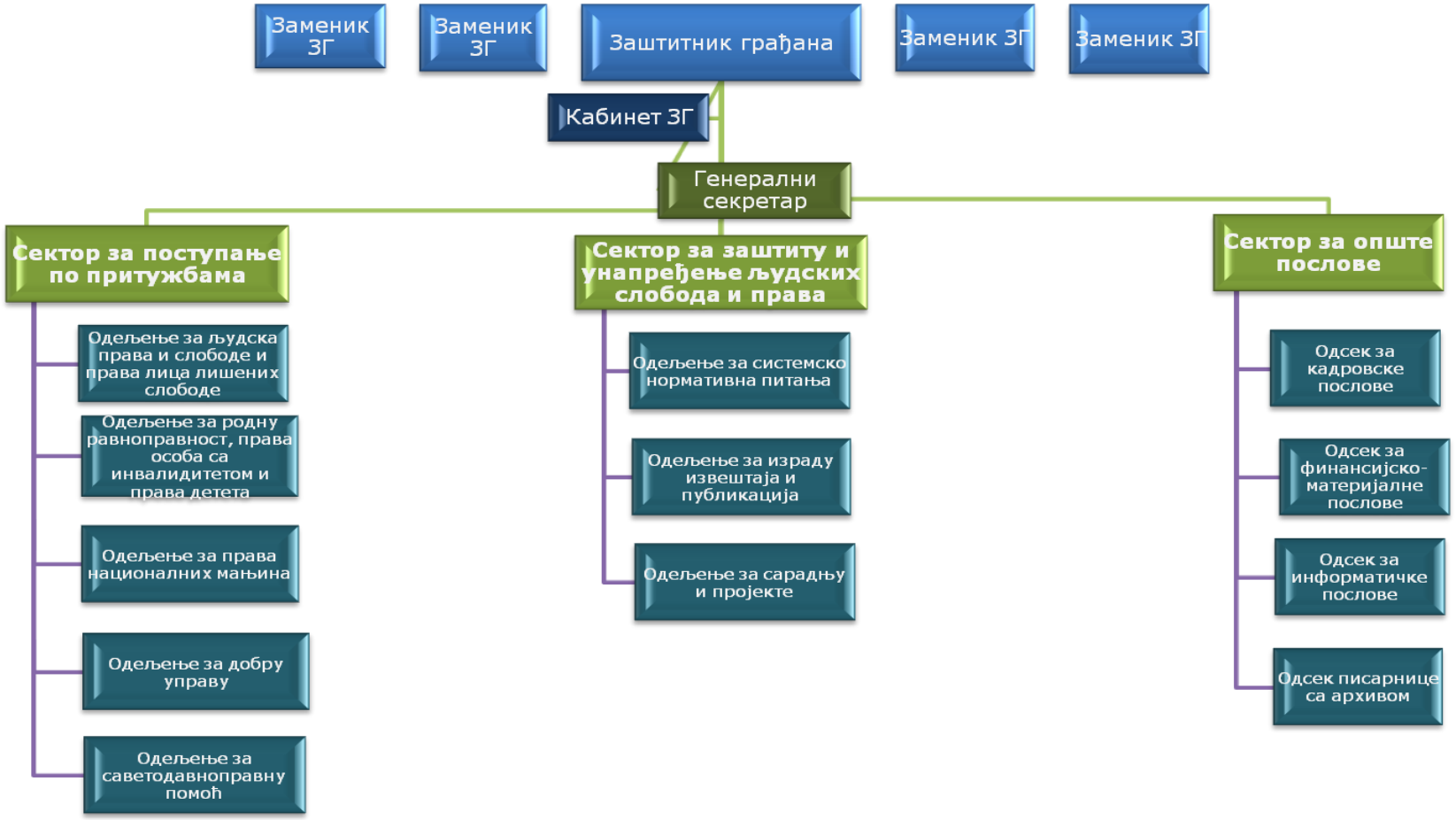
Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Заштитника грађана систематизовано је укупно 63 запослена на положајима, извршилачким радним местима и радним местима намештеника.

На дан 31. 1. 2013. у Стручној служби Заштитника грађана укупно јебило 75 запослених. На неодређено време запослено је 46 државних службеника. На одређено време 29 државних службеника и намештеника и то 7 запослених на радним местима у кабинету, 3 државна службеника на одређено време до повратка запосленог са боловањаи 19 државних службеника због повећаног обима посла. Од укупног броја запослених 60 је са високом, а 15 са средњом стручном спремом. У Стручној служби је запослено 54 жене и 21 мушкараца. Наведеним бројем запослених нису обухваћени заштитник грађана Саша Јанковић и његови заменици: Тамара Лукшић Орландић, Горан Башић и Милош Јанковић којима је мандат истекао28.10.2013. године.

Даном полагања заклетве – 2.12.2013. – на дужност су ступили нови заменици заштитника грађана: Гордана Стевановић, Роберт Сепи, Владана Јовић и Милош Јанковић, који су изабрани Одлуком Народне скупштине Републике Србијеброј 78 од 26. 11. 2013. године.

С обзиром на обим посла, постојећи број запослених не омогућава 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, што није праћено променом Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији у смислу предвиђања већег броја радних места у Стручној служби Заштитника грађана.

ОРГАНИЗАЦИОНА СХЕМА



ПРОСТОР И СРЕДСТВА ЗА РАД

Закључком Комисије за стамбена питања и расподелу службених зграда и пословних просторија Владе, 77 број 361-6754/2013 од 2.8.2013. године, стављен је ван снаге Закључак Владе-Комисије за расподелу службених зграда и пословних просторија 77 број 361-1652/2010 од 29.3.2010. године и распоређен је на привремено коришћење Заштитнику грађана пословни простор у Београду у ул. Делиградска 16, укупне површине 1502,25 м^2 који чине 57 канцеларија, архива, сала за састанке и гаража за пет возила. Овим закључком Заштитник грађана је добио на коришћење још 14 канцеларија које је до тог тренутка користио део Службе Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, која је пресељена на другу локацију.

Наведеним Закључком одређено је да ће простор у Делиградској број 16, Заштитник грађана користити док се не стекну услови за реализацију Закључка Комисије за расподелу службених зграда и пословних просторија Владе, 77 број 361-3066/2011 од 27.4.2010. године којим је Заштитнику грађана распоређен на коришћење део пословног простора у непокретности коју чини објекат у Београду, у ул. Карађорђева број 48, а у циљу обезбеђења трајног пословног простора неопходног за рад овог органа.

Седиште Заштитника грађана се и даље налази у објекту у Београду, Делиградскаброј 16, који користи од 4. маја 2010. године.

Простор у Делиградској број 16 је довољан за смештај постојећег броја запослених у институцији и пријем грађана. Истовремено, простор 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.

У току 2013. године настављено је самостално прибављање средства за рад, посебно рачунара и пратеће опреме и других техничких уређаја. Служба је опремљена деск и преносним рачунарима, опремом за видео презентацију, телекомуникационим уређајима, опремом за симултано превођење и неопходном канцеларијском опремом. Служба је опремљена са службеним аутомобилима ниже и средње класе за курирске послове и за потрбене превоза државних службеника при вршењу послова контроле и надзора над радом органа јавне власти, као и са једнимкомби возилом за превоз седам путника, првенствено намењеним за потребе извршења надлежности у области Националног механизма за превенцију тортуре.

У 2013. години на згради и у просторијама Заштитника грађана у Делиградској улици број 16 у Београду окончани су радови и добијена је употребна дозвола након уградње једног хидрауличног путничког лифта, чиме је олакшан приступ особама са инвалидитетом у целокупном пословном простору.

На овај начин, уз минимум напора и уз активности и мере предузете у претходном периоду, особама са инвалидитетом рад овог органа је учињен у потпуности доступним као и другим грађанима.

Локалне канцеларије у Прешеву, Бујановцу и Медвеђи

На основу Закона о Заштитнику грађана[297]и Општег акта о организацији и раду Стручне службе, Заштитник грађана је донео Одлуку о образовању локалне канцеларије Заштитника грађана у општинама Прешево, Бујановац и Медвеђа. Канцеларија је образована ради повећања доступности институције Заштитника грађана и остваривања ефикасније заштите и унапређења људских и мањинских слобода и права грађана на том подручју.

Седишта канцеларија су у:

1. Прешеву, у згради Координационог центра за општине Прешево, Бујановац и Медвеђу, улица Саве Ковачевића 12;

2. Бујановцу, на адреси Карађорђев Трг бб, просторија у згради Основног суда у Врању, судска јединица Бујановац. Канцеларија је 6.12.2011. године, послепривременог 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“.

[297]„Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07.

АНЕКС II

I Финансијски извештај

Заштитнику грађана су Законом о изменама и допунама Закона о буџету Републике Србије за 2013. обезбеђена средства у висини од **163.824.000,00** динара, што представа увећање за 0,6 %у односу на **162.836.000,00** динара обезбеђених средстава у 2012. години.

Заштитник грађана је 2013. године утрошио укупно **156.263.921,97** динара, дакле 95,39 % од обезбеђених буџетских средстава, што представља увећање од 5,41 % у односу на утрошак средстава у 2012. години, када је утрошио укупно **148.237.423,73** динара.

Средства предвиђена буџетом искоришћена су за финансирање редовне делатности Заштитника грађана, у складу са финансијским планом.

Табела 59 – Извршење буџета за 2013. годину

Позиција конто	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
411	Плате, додаци, накнаде			
411111	Плате по основу цене рада		82.895.722,98	79,25
411112	Додатак за рад дужи од пуног радног времена		1.790.395,09	1,71
411115	Додатак за време проведено на раду (минули рад)		5.776.060,58	5,52
411117	Боловање до 30 дана		682.095,52	0,65
411118	Накнада зараде за време одсуствовања са рада-годишњи одмор, плаћено одсуство		6.363.702,60	6,08
411119	Остали додаци и накнаде запосленима		3.149.332,16	3,01
411131	Плате привремено запослених		155.844,18	0,15
411151	Накнада штете запосленом за неискоришћен г. одмор		635.270,29	0,61
Укупно 411		**104.602.000,00**	**101.448.423,40**	**96,99**
412	Доприноси			
412111	Доприноси за ПИО		10.137.514,23	57,21
412211	Доприноси за здравствено осигурање		5.658.207,42	31,93
412311	Допринос за незапосленост		690.025,41	3,89
Укупно 412		**17.721.000,00**	**16.485.747,06**	**93,03**
414	Социјална давања запосленима			
414111	Породиљско боловање		4.438.032,73	62,2
414121	Боловање преко 30 дана		192.873,62	3,35
414314	Помоћ у случају смрти запосленог или члана уже породице		58.000,00	1,01

414411	Помоћ у медицинском лечењу запосленог		-356.676,07	-6,20
Укупно 414		**5.750.000,00**	**4.332.230,28**	**75,34**
415	Накнаде за запослене			
415112	Накнада за превоз на посао и са посла		3.316.671,42	96,14
Укупно 415		**3.450.000,00**	**3.316.671,42**	**96,14**
416	Награде и бонуси			
416111	Јубиларне награде		165.790,41	66,32
Укупно 416		**250.000,00**	**165.790,41**	**66,32**
421	Стални трошкови			
421121	Трошкови банкарских услуга		44.702,74	0,51
421225	Централно грејање		125.691,44	1,43
421323	Услуге заштите имовине		3.420.478,73	38,87
421391	Допринос за коришћење грађевинског земљишта и слично		732.813,57	8,33
421411	Телефон, телекс и телефакс		723.348,49	8,22
421414	Услуге мобилног телефона *(мобилних телефона, интернета)*		2.248.787,95	25,55
421422	Услуге доставе		569.102,78	6,47
421512	Осигурање возила		360.842,00	4,10
421513	Осигурање опреме		77.513,00	0,88
421522	Здравствено осигурање запослених		168.391,00	1,91
421619	Закуп осталог простора		22.396,52,00	0,25
421911	Радио-телевизијска претплата		10.000,00	0,11
421919	Оастали непоменути трошкови		54.000,00	0,61
Укупно 421		**8.800.000,00**	**8.558.068,22**	**97,25**
422	Трошкови путовања			
422111	Трошкови дневница на службеном путу		1.692.973,60	42,32
422121	Трошкови превоза на службеном путу		115.119,79	2,88
422131	Трошкови смештаја на службеном путу		435.996,41	10,90
422194	Накнада за употребу сопственог возила		6.226,22	0,16
422199	Остали трошкови за пословна путовања у земљи		1.320,00	0,03
422211	Трошкови дневница на сл. пут у иностранству		633.853,93	15,85
422221	Трошкови превоза на сл. путу у иностранство		593.164,65	14,83
422231	Трошкови смештаја на службеном путу у иностранство		203.721,63	5,09
422299	Остали трошкови за пословна путовања у иностранство		-28.548,76	-0,71
Укупно 422		**4.000.000,00**	**3.653.827,47**	**91,35**
Позиција конто	**О п и с**	**Одобрено**	**Реализовано**	**%**
423	Услуге по уговору			
423111	Услуге превођења		652.760,17	7,02
423211	Услуге за израду софтвера		201.600,00	2,17

423291	Остале компјутерске услуге *(инсталирање пакетаправних, економских прописа)*		73.363,82	0,79
423311	Услуге образовања и усавршавања запослених		649.072,00	6,98
423321	Котизација за семинаре		100.852,00	1,08
423391	Издаци за стручне испите		58.952,00	0,63
423399	Остали издаци за стручно образовање		3.250,00	0,03
423419	Остале услуге штампања		1.352.450,00	14,54
423431	Услуге рекламе и пропаганде		102.900,24	1,11
423432	Објављивање тендера и информативних огласа		120.830,00	1,30
423499	Остале медијске услуге		387.240,00	4,16
423599	Остале стручне услуге *(ангажовање спољних сарадника, експерата)*		3.196.643,72	34,37
423621	Угоститељске услуге *(организовање конференција, округлих столова, састанака)*		445.737,90	4,79
423711	Репрезентација *(организовање конференција, округлих столова, састанака)*		364.223,25	3,92
423712	Поклони*пригодни поклони за стране делегације)*		51.836,22	0,56
423911	Остале опште услуге *(чланствоу међународним организацијама)*		1.219.425,92	13,11
Укупно 423		**9.300.000,00**	**8.981.137,24**	**96,57**
425	Поправке и одржавање			
425119	Остале услуге и материјали за текуће поправке и одржавање зграде		14.100,00	4,70
425211	Механичке поправке		212.577,22	70,86
Укупно 425		**300.000,00**	**226.677,22**	**75,56**
426	Материјал			
426111	Канцеларијски материјал		2.002.145,18	30,80
426311	Стручна литература за редовне потребе запослених		308.945,18	4,75
426312	Стручна литература за образовање запослених		211.600,00	3,25
426411	Бензин		3.166.060,78	48.70
426491	Остали материјал за превозна средства		563.456,80	8,67
426819	Остали материјал за одржавање хигијене		54.771,60	0,84
426919	Остали материјал за посебне намене		60.440,00	0,93
Укупно 426		**6.501.000,00**	**6.367.419,54**	**97,95**
462	Дотације међународним организацијама			
462121	Текуће дотације за међународне чланарине		666.974,91	
Укупно 462		**1.000.000,00**	**666.974,91**	**66,70**
482	Порези, обавезне таксе, казне и пенали			
482131	Регистрација возила		159.831,00	79,92
482211	Републичке таксе		20.230,00	10,12
Укупно 482		**200.000,00**	**180.061,00**	**90,03**
512	Машине и опрема			

512212	Уградна опрема		47.066,00	2,41
512221	Рачунарска опрема		1.737.568,80	89,11
512241	Електронска опрема		96.259,00	4,94
Укупно 512		**1.950.000,00**	**1.880.893,80**	**96,46**
ТОТАЛ		**163.824.000,00**	**156.263.921,97**	**95,39**

Поред средстава предвиђених Законом о буџету, Заштитник грађана је у 2013. години користио и **средства донација међународних организација и појединих страних држава.**

Табела 60 – Текући пројекти

Р. бр.	Назив пројекта	Донатор	Буџет пројекта	Трајање пројекта	Кратак опис / Сврха / Корисници
1	Реформа правосуђа и одговорне власти (JRGA)	USAID		2011 – 2016.	Допринос промоцији одговорне и ефикасне владе, јачању капацитета Заштитника грађанаи подршке сарадњи ове институције са организацијама цивилног друштва и другим независним институцијама.
2	Промоција људских и мањинских права кроз интензивнији контакт Заштитника грађана са грађанима	Влада Краљевине Норвешке	422,242.00 € (допринос ВКН 379.482.00 €)	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 ће бити спроведен у сарадњи са јавним библиотекама у 15 општина/градова на територији Србије и невладиним организацијама за људска права.
3	Подршка јачању институције Заштитника грађана	OEBS		12 месеци: јануар 2013 – децембар 2013.	Допринос јачању капацитета Заштитника грађана за рад на унапређењу родне равноправности.
4	Јачање капацитета ЗГ за ефикасно праћење спровођења деинституционализације	Амбасада Краљевине Норвешке	30.000,00 €	7 месеци: Јуни – децембар 2013.	OHCHR је носилац а Заштитник грађана корисник пројекта који има за циљ да допринесе унапређењу положаја особа са инвалидитетом у Србији кроз процес деинституционализације. Пројекат ће оснажити капацитете Заштитника грађана за мониторинг остваривања права особа са инвалидитетом и примену Конвенције о правима особа са инвалидитетом.